




Aangetekend

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant
t.a.v. Omgevingsdienst Brabant Noord
Victorialaan 1
5213 JG DEN BOSCH

Alsmede per e-mail: 
info@odbn.nl








Datum
2 april 2026

Uw ref.
Z/500690

Onze ref.


Inzake
Aanvullende gronden
zienswijze tegen
ontwerpbesluit De Heide B.V.



Geacht College,

Namens cliënten  beiden gevestigd aan de , en 
(hierna tezamen **Cliënten**)
die in deze kwestie woonplaats kiezen aan de 
 ten kantore van  van welk kantoor
 als advocaat-gemachtigde zal optreden en als zodanig deze
zienswijze zal ondertekenen, bericht ik u als volgt.

Cliënten hebben kennisgenomen van de ontwerpbeschikking van 23 januari 2026 van de Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (de **Ontwerpbeschikking**), om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit te verlenen aan De Heide BV voor het stoppen van een veehouderij en het omschakelen naar een kleinschalig bouw- of aannemersbedrijf met loods aan de Scheidreef 3 te (4641 RP) Ossendrecht (de bekendmaking waarvan is aangehecht als **Bijlage 1**).

In aanvulling op de pro-forma zienswijze, zoals ingediend op 6 maart 2026 (kenmerk Z/500690), doe ik u hierbij de aanvullende gronden toekomen voor de zienswijze tegen de Ontwerpbeschikking.

Cliënten zijn economisch rechthebbenden van een perceel waarop zij een ontwikkeling wensen te realiseren waarvoor stikstofruimte is benodigd. Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Woensdrecht (het **College Woensdrecht**) stelt zich op het standpunt dat voor die ontwikkeling geen stikstofruimte beschikbaar zou zijn, omdat het additionaliteitsvereiste eraan in de weg zou staan om vrijgekomen stikstofruimte als mitigerende maatregel in te zetten. Uit de Ontwerpbeschikking blijkt evenwel dat uw College het De Heide BV wél toestaat om vrijgekomen stikstofruimte voor een nieuw project te benutten, zonder dat het additionaliteitsvereiste daaraan in de weg wordt geacht te staan. Cliënten worden aldus anders behandeld dan De Heide BV, terwijl de



onderliggende situaties in de kern vergelijkbaar zijn. Het is deze ongelijkheid die Cliënten ertoe heeft gebracht de onderhavige zienswijze in te dienen.

Cliënten menen dat de Ontwerpbeschikking niet kan worden verleend. Zij voeren hiertoe de volgende gronden aan.

1 Geen sprake van mitigerende maatregel wegens onjuiste toepassing van het additionaliteitsvereiste

1.1 Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de *Afdeling*) volgt dat bij het inzetten van interne saldering als mitigerende maatregel moet worden getoetst aan het additionaliteitsvereiste. Dit vereiste vloeit voort uit artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn, zoals uitgelegd in de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling.¹

1.2 Het additionaliteitsvereiste houdt in dat intern salderen slechts als mitigerende maatregel mag worden ingezet indien die maatregel niet reeds nodig is als instandhoudings- of passende maatregel om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen of de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. De Ontwerpbeschikking miskent deze norm op meerdere punten.

Onjuiste vergelijkingsmaatstaf

1.3 Het College stelt dat een afweging zou moeten worden gemaakt “tussen enerzijds het scenario van deelname aan de Lbv-regeling inclusief het beoogde toekomstige project binnen de 12,5% stikstofruimte en anderzijds het scenario van geen deelname en voortzetting van de volledige bedrijvigheid op onderhavige projectlocatie.” Deze redenering is juridisch onjuist.

1.4 Het additionaliteitsvereiste vergt geen vergelijking met een hypothetisch “slechtst mogelijk alternatief” – te weten: volledige voortzetting van de bestaande bedrijfsvoering. De rechtsvraag is uitsluitend of de ingezette maatregel (de emissiereductie als gevolg van Lbv-deelname) al dan niet al vereist is als passende maatregel op grond van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 Habitatrichtlijn. Dat de situatie zonder Lbv-deelname ecologisch slechter zou zijn, is voor die toets irrelevant. Als de maatregel nodig kan zijn als passende maatregel voor instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden, kan die niet worden ingezet als mitigerende maatregel, tenzij aan de hand van geborgde maatregelen wordt gemotiveerd hoe anderszins de nodige passende maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen te halen.²

Onjuiste rekenkundige en beleidsmatige benadering

1.5 Het College stelt in zijn samenvatting dat met onderhavig besluit een dusdanige stikstofreductie wordt bewerkstelligd dat het nieuwe beoogde project met een zeer beperkte depositie zou kunnen

worden gezien als additioneel. Daarnaast betreft het College bij zijn beoordeling dat de Lbv-regelingen subsidieregelingen zijn voor veehouders die vrijwillig willen stoppen, en dat het essentieel is dat deelnemers een goed toekomstperspectief geboden wordt zodat deelname aantrekkelijk blijft. Beide redeneringen miskennen de juridische norm van het additionaliteitsvereiste.

- 1.6 Gelet op de strekking van de jurisprudentie van de Afdeling is het additionaliteitsvereiste geen rekenkundige evenredigheidstoets, waarbij een groot reductiepercentage automatisch het resterende gebruik als “*additioneel*” kwalificeert. De totale stikstofemissie van het aangevraagde project bedraagt 12,5% van de gehele referentiesituatie. De omvang van die reductie – hoezeer ook substantieel in relatieve zin – is voor de additionaliteitstoets niet beslissend. De Afdeling benadrukt dat de motivering van het additionaliteitsvereiste projectoverstijgend is, en ziet op de vraag of de nodige instandhoudings- en/of passende maatregelen zullen worden getroffen voor een Natura 2000-gebied.³ Evenmin vormt de wens om de Lbv-regeling als instrument aantrekkelijk te houden een toereikende juridische grondslag om te onderbouwen dat de vrijgekomen stikstofruimte niet nodig zou zijn voor instandhoudingsdoelstellingen. De subsidieregeling maakt het financieel mogelijk voor de aanvrager om het bedrijf op verantwoorde wijze te beëindigen, maar dat is een beleidsafweging, niet de ecologische beoordeling die het Unierecht vereist. Bepalend is de kwalitatieve vraag of de emissiereductie, gelet op de ecologische staat van het betrokken gebied en de daarvoor geldende instandhoudingsdoelstellingen, al dan niet vereist is als passende of instandhoudingsmaatregel. De Habitatrichtlijn laat niet toe dat rekenkundige, beleidsmatige of financiële overwegingen in de plaats treden van die beoordeling. Die vraag beantwoordt het College niet.
- 1.7 Aangezien het College een onjuiste vergelijkingsmaatstaf hanteert, een rekenkundige benadering toepast die niet strookt met het kwalitatieve karakter van het additionaliteitsvereiste, en voorts beleidsmatige overwegingen in de plaats stelt van de vereiste ecologische beoordeling, kan het intern salderen in onderhavige situatie niet als mitigerende maatregel worden aangemerkt. De Ontwerpbeschikking is op dit punt in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn.
- 2 Strijd met het motiveringsbeginsel**
- 2.1 Indien het College desondanks zou oordelen dat het additionaliteitsvereiste juist zou zijn toegepast, menen Cliënten dat de Ontwerpbeschikking onvoldoende is gemotiveerd. Op grond van artikel 3:46 van de Awb dient een besluit te berusten op een deugdelijke motivering. Aan dit vereiste is in de Ontwerpbeschikking niet voldaan, om de volgende redenen.

Geen gebiedsspecifieke onderbouwing van het additionaliteitsvereiste

2.2 Het College erkent dat het inzetten van overgebleven stikstofruimte op onderhavige projectlocatie een passende maatregel is voor het in stand houden van de natuur. Tegenover deze erkenning volstaat alleen een uitgebreide motivering om deze maatregel tóch als mitigerende maatregel in te kunnen zetten. Echter draagt het College slechts het praktische argument aan dat het beëindigen van de veehouderijactiviteiten en het toestaan van de nieuwe activiteit een groot effect hebben op het terugdringen van de stikstofbelasting. Deze motivering volstaat niet.

2.3 Het College oordeelt zelf dat voor 7 van de 8 habitattypen uit de natuurdoelanalyses blijkt dat het eindoordeel “*nee, tenzij*” wordt gegeven. Dit houdt in dat het vastgestelde pakket aan maatregelen niet volstaat om verslechtering tegen te gaan en om realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk te maken. In de natuurdoelanalyses is geconcludeerd dat aanvullende stikstofreducerende maatregelen noodzakelijk zijn voor het behalen van de relevante instandhoudingsdoelstellingen. Aangezien het vastgestelde pakket aan maatregelen – waar de Lbv-regeling onder valt – volgens de eigen natuurdoelanalyses niet volstaat om verslechtering tegen te gaan, maakt dit precies duidelijk dat zonder nadere onderbouwing de volledige omvang van de stikstofreductie als gevolg van de Lbv-beëindiging vereist is als passende maatregel. Het college had moeten motiveren of – en zo ja, op welke grond – kan worden aangenomen dat de instandhoudingsdoelstellingen ook zonder die volledige reductie gehaald worden. Hierbij is een gebiedsspecifieke onderbouwing vereist.

Onjuiste conclusie ten aanzien van significante effecten

2.4 Uit Tabel 4 van de Ontwerpbeschikking blijkt dat het beoogde project een hoogste stikstofdepositie veroorzaakt van 1,05 mol N/ha/jr op het habitatype H4030 (Droge heiden) en 0,72 mol N/ha/jr op het habitatype H4010A (Vochtige heiden (hogere zandgronden)), alsmede depositie op andere habitattypen als H3160 (Zure vennen) en H3130 (Zwakgebufferde vennen). Voor al deze habitattypen geldt een eindoordeel “*nee, tenzij*” en is stikstofbelasting een knelpunt.

2.5 Het College concludeert op basis van het inzetten van een “*restemissie*” als mitigerende maatregel dat significante negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden als gevolg van het beoogde project zouden zijn uitgesloten. Dit is een onjuiste beredenering. Hoewel het project een lagere depositie veroorzaakt dan de gereduceerde referentiesituatie, veroorzaakt het nog steeds – aantoonbare en berekende – stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitats die reeds in een slechte staat van instandhouding verkeren en waarvoor aanvullende stikstofreducerende maatregelen noodzakelijk zijn. Het College had moeten motiveren waarom dit project, ondanks de (aanzienlijke) residuele depositie op deze habitattypen, geen significante effecten zou kunnen hebben.

Onvoldoende motivering van het alternatieve scenario van onvrijwillige beëindiging

2.6 Het College onderbouwt het alternatieve scenario door te stellen dat een onvrijwillige beëindiging van alle activiteiten op de locatie over het algemeen een veel langere doorlooptijd zou hebben, met daarnaast hoge maatschappelijke en economische kosten, en dat deze kosten en langere doorlooptijd niet zouden opwegen tegen de beweerdelijk zeer beperkte extra depositiedaling die met een onvrijwillige beëindiging van alle activiteiten op een locatie kan worden gerealiseerd.

- 2.7 Deze redenering is onvoldoende als zelfstandige grondslag. De Habitatrichtlijn laat niet toe dat de keuze voor een snellere of goedkopere aanpak ten koste gaat van de ecologische conclusie dat de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar worden gebracht. Bovendien is de “*beperkte extra depositiedaling*” bij een volledige beëindiging voor habitattypen die reeds ernstig stikstofbelast zijn – en waarvoor aanvullende reductie als noodzakelijk is aangemerkt – in relatieve zin wél relevant. Het College heeft dit niet kenbaar in zijn beoordeling betrokken.

Ontbreken van een volwaardige alternatievenafweging

- 2.8 Het College heeft bovendien onvoldoende onderzocht of er andere, minder bezwarende alternatieven beschikbaar zijn. Zo heeft het College bijvoorbeeld niet onderzocht of De Heide BV ook aan de Lbv-regeling kan deelnemen zonder dat 12,5% van de stikstofruimte wordt ingezet voor een nieuw project – in welk geval de volledige stikstofreductie ten goede zou komen aan het herstel van de betrokken Natura 2000-gebieden. Het ontbreken van een dergelijke alternatievenafweging draagt bij aan de motiveringsgebreken van de Ontwerpbeschikking.
- 2.9 Gelet op het voorgaande menen Cliënten dat de Ontwerpbeschikking op de hiervoor genoemde punten niet berust op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 Awb en om die reden niet in stand kan blijven.

3 Strijd met gelijkheidsbeginsel en transparantiebeginsel

- 3.1 Indien het College desondanks zou oordelen dat het additionaliteitsvereiste juist zou zijn toegepast, menen Cliënten dat de Ontwerpbeschikking in elk geval in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Het College is verplicht gelijke gevallen op een gelijke wijze te behandelen. Aan dit vereiste is in de Ontwerpbeschikking om de volgende redenen niet voldaan.
- 3.2 Het College kan vergelijkbare vergunningaanvragen waarbij stikstofdepositie optreedt momenteel niet toewijzen op grond van het feit dat niet is voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Cliënten zouden bijvoorbeeld zelf graag stikstofruimte zoals saldering als mitigerende maatregel inzetten voor een ontwikkeling op hun perceel, maar hun vergunningaanvraag hiervoor is afgewezen.
- 3.3 In dit verband is van belang dat de beschikbare stikstofruimte per definitie beperkt en daarmee schaars is. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij de verdeling van schaarse ontwikkelingsruimte – zoals stikstofruimte in de context van Natura 2000-gebieden – initiatiefnemers een gelijke kans moeten hebben om voor die ontwikkelingsruimte in aanmerking te komen. Uitsluitend ongelijke gevallen mogen ongelijk worden behandeld. Cliënten menen dat van een relevant verschil tussen hun situatie en die van De Heide BV geen sprake is. Maar ook indien het College zou oordelen dat wel sprake is van ongelijke gevallen, dient het College bij de behandeling daarvan transparante en consistente voorwaarden te hanteren.⁴ Daaraan is in de Ontwerpbeschikking niet voldaan.

- 3.4 Het additionaliteitsvereiste is namelijk niet consistent toegepast. Het College verbindt zijn positieve oordeel over het additionaliteitsvereiste in dit geval mede aan de omstandigheid dat de aanvraag samenhangt met de vrijwillige beëindiging van een veehouderij via de Lbv-regeling, en dat de samenhang tussen de beëindiging en het nieuw aangevraagde project maakt dat de mitigerende maatregel in deze specifieke situatie niet als passende of instandhoudingsmaatregel wordt beoordeeld. Hoewel dergelijke factoren een rol zouden kunnen spelen bij een verdelingssystematiek voor deze schaarse stikstofruimte, zijn deze niet transparant van tevoren bekendgemaakt en evenmin onderbouwd.
- 3.5 Indien het College van oordeel is dat deze specifieke configuratie (Lbv-deelname met behoud van 12,5% stikstofruimte) wel zou voldoen aan het additionaliteitsvereiste, dan dient dit standpunt op transparante wijze te worden onderbouwd op ecologische grondslag - zodat andere aanvragers, waaronder Cliënten, op gelijke voet aanspraak kunnen maken op een gelijkwaardige beoordeling wanneer hun situatie vergelijkbaar is, dan wel duidelijk wordt op welke gronden beleidsmatig een onderscheid wordt gemaakt.
- 3.6 Nu de vereiste rechtvaardiging voor het hanteren van Lbv-deelname als onderscheidend criterium ontbreekt, en Cliënten daardoor niet op gelijke voet voor de beschikbare stikstofruimte in aanmerking kunnen komen, is de Ontwerpbeschikking in strijd met zowel het gelijkheidsbeginsel als het transparantiebeginsel.
- 4 Conclusie**
- 4.1 Gelet op het voorgaande verzoeken Cliënten het College de zienswijze gegrond te verklaren en (mede) op grond daarvan de Ontwerpbeschikking zodanig te wijzigen dat de aangevraagde omgevingsvergunning wordt afgewezen.

Ik zie uw reactie met belangstelling tegemoet.

Hoogachtend,



