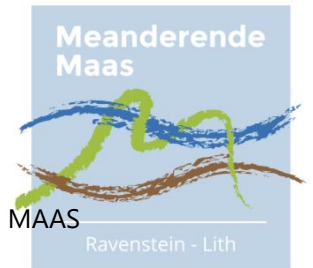


# NOTITIE



**Onderwerp** INTERNE SALDERING STIKSTOFDEPOSITIE MEANDERENDE MAAS  
**Aan** PROJECT MEANDERENDE MAAS  
**Datum** 21-4-2023  
**Referentie ON** WSD.3.3

**Referentie OG** <<op te vragen door secr. W+B bij secr. MM>>

**Status** Definitief 1.0

**Project** Planuitwerking Meanderende Maas

**Projectcode** 124679-WSD.3.3

**Kopie naar**

**Verificatie** Auteurs: [REDACTED], [REDACTED]  
gecontroleerd door: [REDACTED]  
goedgekeurd door: [REDACTED]  
Paraaf/handtekening:

**Bijlage(n)** I

## 1 INLEIDING

### 1.1 Over deze notitie

Met het project Meanderende Maas wordt landbouwgrond omgezet naar natuur en water. Door deze permanente functieverandering en het daardoor wegvallen van bemesting, daalt de uitstoot van stikstof en daar profiteert ook de natuur in de omgeving van. Tijdens de aanlegfase van het project is sprake van emissies vanuit het in te zetten materieel. Dit geeft een tijdelijke (beperkte) toename van stikstofdepositie op Natura2000-gebieden.

Door middel van 'intern salderen' is het mogelijk om tijdelijke negatieve effecten 'weg te strepen' (te salderen) tegen de (permanente) positieve effecten. In deze notitie is de toepassing van 'interne saldering' voor project Meanderende Maas beschreven.

## 1.2 Juridisch kader

Van belang bij intern salderen is het bepalen van de referentiesituatie. In de Wet natuurbescherming (Wnb) wordt onderscheid gemaakt tussen plannen en projecten, waarbij de referentiesituatie (mede door jurisprudentie) afwijkt. Om die reden is het in dit geval relevant om het onderscheid te duiden tussen het 'plan' (bestemmingsplan buitengebied gemeente Oss) en het 'project' (vergunning Wet natuurbescherming) in relatie tot de te hanteren referentiesituatie en het voornemen Meanderende Maas.

### Plantoets – bestemmingsplan buitengebied Oss

Bij de plantoets in de zin van artikel 2.7, eerste lid jo. artikel 2.8, eerste lid van de Wnb moet voor de referentiesituatie worden uitgegaan van de feitelijke, planologische legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Toegepast op intern salderen met bemeste percelen moet worden gekeken of de gronden op het moment van vaststellen van het bestemmingsplan feitelijk worden gebruikt voor bemesting en of dat gebruik voor bemesting ook is toegestaan. Daarbij is het dus niet relevant of het bemesten ook al plaatsvond op de referentiedatum (de datum waarop het Natura 2000-gebied onder de bescherming van de Vogel-/of Habitatrichtlijn is gekomen, zie hierna bij 'projecttoets'). Daarnaast is het hierbij ook niet relevant of voor het bemesten een natuurvergunning nodig was.

Voor het intern salderen in het kader van de plantoets dient volgens rechtspraak sprake te zijn van een zodanige ruimtelijke samenhang tussen de activiteit waarvan de stikstofemissie wordt gereduceerd/gestaakt en de nieuwe ontwikkeling die daarvan profiteert, dat deze beschouwd kunnen worden als één ruimtelijke ontwikkeling. Het enkele feit dat de activiteiten in elkaars nabijheid en in hetzelfde plangebied liggen, is niet voldoende

### Projecttoets – vergunning Wet natuurbescherming

Bij intern salderen in het kader van een projecttoets wordt in de rechtspraak van de Afdeling uitgegaan van een andere referentiesituatie dan bij de plantoets. Bij intern salderen in het kader van de projecttoets, wordt namelijk uitgegaan van de vergunde situatie en niet van de feitelijke situatie. In beginsel wordt met de 'vergunde situatie' bedoeld op de natuurvergunning ex artikel 2.7, tweede lid van de Wnb. Als er geen natuurvergunning is, dan wordt aangesloten bij de milieutoestemming ten tijde van de referentiedatum, tenzij nadien een milieutoestemming is afgegeven waarbij minder is vergund.

Als er een natuurvergunning is afgegeven voor het bemesten van gronden dan kan daaruit de referentiesituatie worden afgeleid. Bij salderen met bemesten geldt dat bemesten nooit vergunningplichtig is geweest, op grond van bijvoorbeeld de Hinderwet of andere milieuregelgeving. Dat leidt tot de vraag hoe de omvang van de 'bestaande situatie' / referentiesituatie dan wel kan worden vastgesteld. In de PAS-uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat aan de voorwaarde dat naar nationaal recht toestemming was verleend voorafgaand aan de Europese referentiedatum, ook wordt voldaan als een activiteit toen enkel op basis van algemene regels was toegestaan (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.4). Op dit uitgangspunt borduurt de Afdeling voort in een recente uitspraak waarin de Afdeling uiteenzet op welke wijze de emissie van het weiden van vee intern kan worden gesaldeerd tegen de afname van de emissie van het uitrijden van mest (bemesten). In r.o. 23 van deze uitspraak zet de Afdeling uiteen hoe voor dat intern salderen de referentiesituatie van bemesten kan worden bepaald (ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874):

*'Uit het voorgaande volgt dat de referentiesituatie van bemesten in het concrete geval aan de hand van de volgende stappen kan worden vastgesteld:*

- 1. Volgt uit het planologisch regime dat op de referentiedatum van kracht was dat bemesten was toegestaan?*
- 2. Werden de gronden voor de referentiedatum bemest? Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren. (uit de*

laatste zin van r.o. 26.1 volgt dat gegevens moeten worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat de gronden voor de referentiedatum in gebruik waren als landbouwgrond)

3. Is na de referentiedatum een planologisch regime van kracht geworden waaruit volgt dat bemesten niet langer is toegestaan? Onder referentiedatum wordt verstaan: 10 juni 1994. Daarvan kan gemotiveerd worden afgeweken.

Bij een positieve beantwoording van de eerste twee vragen en een negatieve beantwoording van de derde vraag kan een referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het planologisch regime. De omvang van de referentiesituatie kan vervolgens in het concrete geval aan de hand van de volgende stappen worden vastgesteld.

Staat het planologisch regime sinds 2006 onafgebroken het gebruik als grasland toe?

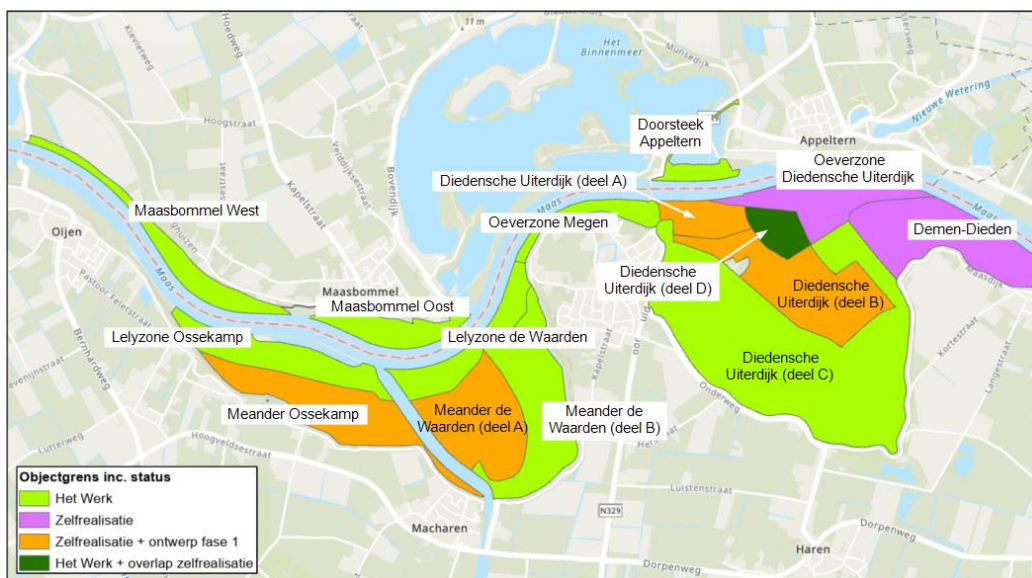
Zo ja: de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de stikstofgebruiksnorm voor grasland met volledig maaien.

Zo nee: de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. Onder stikstofgebruiksnorm wordt verstaan de stikstofgebruiksnorm die is opgenomen in Bijlage A van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet zoals die geldt op het moment van de aanvraag van de natuurvergunning of het nemen van het besluit als op dat moment een hogere norm geldt.'

## 2 TOETSING

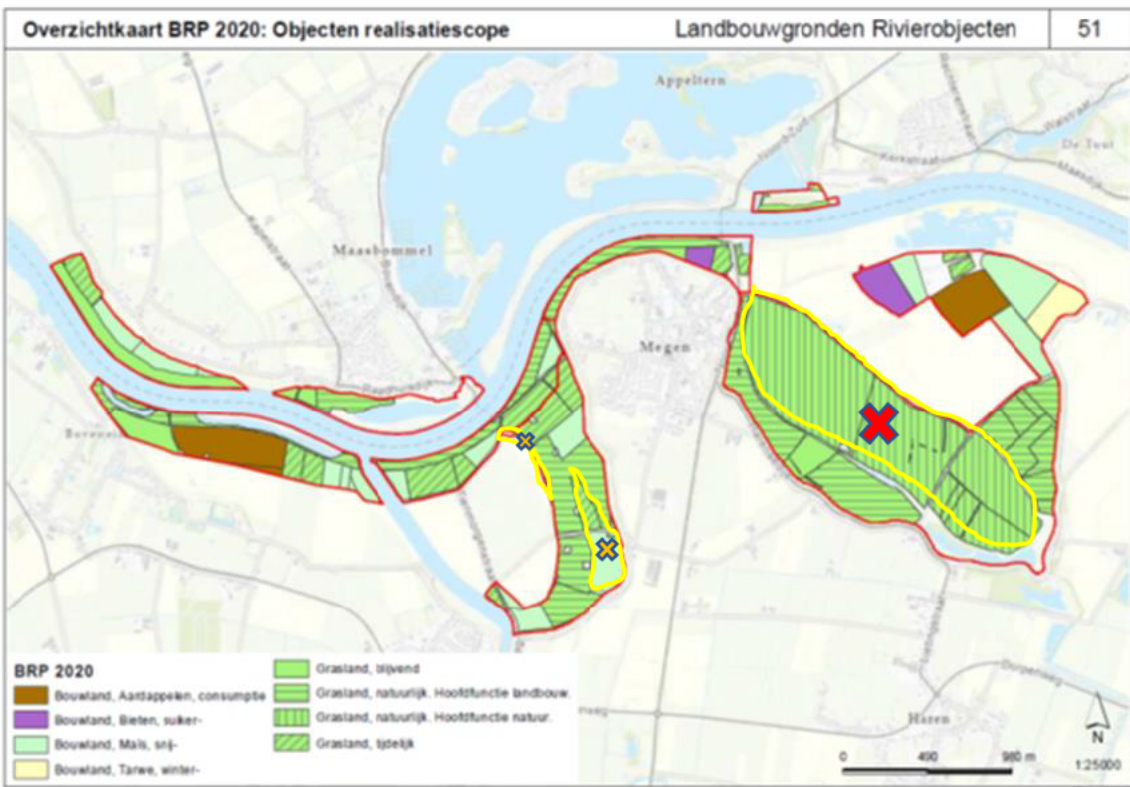
### 2.1 Beschouwde gronden

De gronden binnen het projectgebied van Meanderede Maas, vallend onder 'het werk' (groene gebied op onderstaande figuur), zijn beschouwd. Dit betreft het gebied dat met het project transformeert van hoofdzakelijk agrarisch gebruik naar natuur en water.



Uitzondering op bovenstaande en niet meegenomen zijn:

- gronden in de Dieldensche Uiterdijk waar al agrarisch natuurbeheer wordt toegepast (grasland natuurlijk, hoofdfunctie natuur (zie afbeelding hieronder; geel omlijnd met rood kruis) ;
- gronden die (nog) niet in eigendom zijn verworven op peildatum 1 januari 2023 (geel omlijnd met oranje kruis).



De overige gronden hadden vóór of op de referentiedatum een agrarische bestemming en bemesten was toegestaan (zie onderbouwing in paragraaf 2.3). De gronden waren en zijn in agrarisch gebruik, en kunnen dus worden ingezet voor de interne saldering. Het bemesten is niet meer toegestaan op moment dat de werkzaamheden voor Meanderende Maas starten.

Een deel van de gronden in de Diedensche Uiterdijk is in het bestemmingsplan buitengebied Oss aangeduid als weidevogelgebied. Deze aanduiding geeft geen restricties voor (de mate van) bemesting.

## 2.2 Plantoets

### *Samenhang*

Volgens rechtspraak is een randvoorwaarde voor interne saldering tussen twee of meer activiteiten, dat er een dusdanige ruimtelijke samenhang is, dat gesproken kan worden van één en dezelfde ruimtelijke ontwikkeling. Dat is voor hier het geval. De omzetting van bemeste gronden naar natuur en water en de werkzaamheden en planologische wijzigingen die hiermee gepaard gaan, zijn allen onderdeel van het project Meanderende Maas.

## 2.3 Projecttoets

### *Referentiesituatie*

Voor de te beschouwen gronden zijn er geen natuurvergunningen voor bemesting verleend/beschikbaar. De referentiesituatie kan (zie paragraaf 1.2) worden vastgesteld aan de hand van de volgende stappen:

1. *Volgt uit het planologisch regime dat op de referentiedatum van kracht was dat bemesten was toegestaan?*

Antwoord: **ja**, vóór/op de referentiedatum hadden de gronden een agrarische bestemming (zie toelichting hieronder bij subkop 'Referentiedatum en bestemmingsplannen').

2. *Werden de gronden voor de referentiedatum bemest? Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren. (uit de laatste zin van r.o. 26.1 volgt dat gegevens moeten worden overgelegd waaruit kan worden afgeleid dat de gronden voor de referentiedatum in gebruik waren als landbouwgrond)*

Antwoord: **ja**, vóór/op de referentiedatum hadden de gronden een agrarische bestemming, bemesting was toegestaan (er gold geen vergunningplicht), gronden waren landbouwkundig in gebruik; bemesting mag als vaststaand worden aangenomen.

3. *Is na de referentiedatum een planologisch regime van kracht geworden waaruit volgt dat bemesten niet langer is toegestaan? Onder referentiedatum wordt verstaan: 10 juni 1994. Daarvan kan gemotiveerd worden afgeweken.*

Antwoord: **nee**

*Bij een positieve beantwoording van de eerste twee vragen en een negatieve beantwoording van de derde vraag kan een referentiesituatie voor bemesten worden ontleend aan het planologisch regime.*

Conclusie is dat een referentiesituatie voor bemesten kan worden ontleend aan het planologisch regime. De referentiesituatie voor de project- en plantoets is dus dezelfde. De berekening kan dus voor beide situaties worden toegepast.

De omvang van de referentiesituatie is te bepalen aan de hand van de **stikstofgebruiksnorm**, uit Bijlage A Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

#### *Referentiedatum en bestemmingsplannen*

Of het projectgebied op de relevante referentiedatum\* legaal bemest kon worden op grond van het (toenmalige) bestemmingsplan en de Meststoffenwet, moet eerst gekeken worden naar de Natura 2000-gebieden waarop de uitvoering van het project Meanderende Maas - zonder interne saldering in ogenschouw te nemen- tot een toename van stikstofdepositie zou leiden.

---

\*de referentiedatum is de datum waarop het Natura 2000-gebied onder de bescherming van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) is gekomen. Dit geldt ook voor gebieden die op grond van de Vogelrichtlijn (79/409/EEG) zijn aangewezen.

---

Uit de voor het project uitgevoerde berekeningen zijn onderstaande Natura 2000-gebieden relevant. Met de Exceltool van BIJ12<sup>1</sup> is de referentiedatum van de Natura 2000-gebieden bepaald. Hieruit komt het volgende overzicht met referentiedata naar voren:

---

<sup>1</sup> <https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/wat-ismijn-referentiesituatie/>

Tabel 1

Natura 2000-nummer	Naam Natura 2000-gebied	Referentiedatum
38	Rijntakken	24-03-2000*
57	Veluwe	24-03-2000
65	Binnenveld	07-12-2004
132	Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek	07-12-2004
81	Kolland & Overlangbroek	07-12-2004
142	Sint Jansberg	07-12-2004

\* De Kil van Hurwenen (inmiddels onderdeel van het Natura 2000-gebied Rijntakken) is op 11-10-1996 aangewezen onder de Vogelrichtlijn.

Op basis van voorgaande referentiedata is gekeken naar het toen van toepassing zijnde bestemmingsplan en eventuele veranderingen in gebruiksmogelijkheden tot in het huidige (vigerende) bestemmingsplan. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de relevante bestemmingsplannen.

#### 1 Bestemmingsplan 'Buitengebied 1999' (gemeente Ravenstein)

Een klein deel van het projectgebied valt binnen het bestemmingsplan 'Buitengebied 1999'. Hierop is de bestemming 'Agrarisch gebied met abiotische waarden' (art. 2.3 van de planregels) van toepassing, hoofdzakelijk bestemd voor agrarische doeleinden. Op basis van deze bestemming is bemesting conform de Meststoffenwet toegestaan

De bijbehorende bestemmingsplankaart is opgenomen in bijlage 1.

#### 2 Buitengebied (Oss; oude gemeente), 1999

De rest van het projectgebied ligt binnen dit bestemmingsplan. Hierin is met name de bestemming 'uiterwaarden' van toepassing. Op basis van de voorschriften (artikel 6) is extensief agrarisch gebruik toegestaan. Op basis van deze bestemming is bemesting conform de Meststoffenwet toegestaan.

De bijbehorende bestemmingsplankaart is opgenomen in bijlage 2.

#### 3 Bestemmingsplan 'Buitengebied Oss 2010' (gemeente Oss)

Na de gemeentelijke herindeling is een aantal bestemmingsplannen, waaronder de onder punt 1 en een deel van de onder 2 genoemde bestemmingsplannen, samengevoegd en geactualiseerd.

Afbeelding 1 Verbeelding bestemmingsplan 'Buitengebied Oss 2010' (donkergroen 'Natuur', Lichtgroen 'agrarisch met waarden landschap en natuur')



In het bestemmingsplan 'Buitengebied Oss 2010' heeft het projectgebied deels de bestemming 'Agrarisch met waarden - Landschap en natuur', bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf. Op basis van deze bestemming is bemesting conform de Meststoffenwet toegestaan.

De rest van de percelen (van Natuurmonumenten) in de Diedensche Uiterdijk en Meander de Waarden zijn met het van kracht worden van het voornoemde bestemmingsplan als 'Natuur' aangewezen, terwijl deze delen nog niet zijn ingericht als natuur. Hoewel een deel van het projectgebied in gebruik is als blijvend grasland (met bijbehorende hoge stikstofgebruiksnormen), is voor het gehele gebied gerekend met de emissie kentallen, zoals deze zijn opgenomen in het landelijke toetsingskader<sup>4</sup>. Dit is een conservatieve benadering, omdat deze kentallen zijn afgeleid van de INITIATOR-data van RIVM en zijn een naar agrarische regio's herleid gemiddelde.

De bijbehorende bestemmingsplankaart is opgenomen in bijlage 3.

#### 4 Bestemmingsplan 'Buitengebied Lith 2013'

Ter plekke van Lelyzone Ossekamp gold het bestemmingsplan 'Buitengebied Lith 2013'. Hier was deels de bestemming 'Agrarisch met waarden - Landschap en natuur' van toepassing, voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf. Op basis van deze bestemming is bemesting conform de Meststoffenwet toegestaan.

Enkele percelen (van Natuurmonumenten) in de Diedensche Uiterdijk en Meander de Waarden zijn met het van kracht worden van het voornoemde bestemmingsplan als 'Natuur' aangewezen, terwijl deze delen nog niet zijn ingericht als natuur. Hoewel een deel van het projectgebied in gebruik is als blijvend grasland (met bijbehorende hoge stikstofgebruiksnormen), is voor het gehele gebied gerekend met de emissie kentallen, zoals deze zijn opgenomen in het landelijke

toetsingskader4. Dit is een conservatieve benadering, omdat deze kentallen zijn afgeleid van de INITIATOR-data van RIVM en zijn een naar agrarische regio's herleid gemiddelde.

De bijbehorende bestemmingsplankaart is opgenomen in bijlage 4.

#### 5 Bestemmingsplan 'Buitengebied Oss 2020' (gemeente Oss)

In 2020 is het bestemmingsplan 'Buitengebied Oss - 2020' in werking getreden. Ten opzichte van het vorige bestemmingsplan hebben zich voor wat betreft de Diedensche Uiterdijk geen noemenswaardige wijzigingen voorgedaan in het vigerende bestemmingsplan. Voor Meander de Waarden geldt dat een klein stukje wat de bestemming 'Agrarisch met waarden - Landschap en natuur' had, is omgezet naar 'Natuur'.

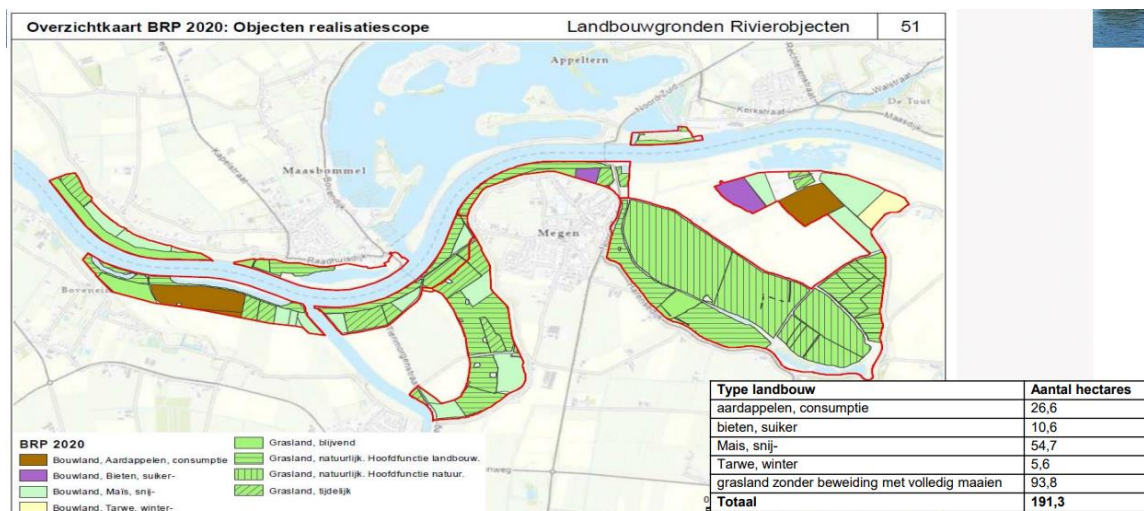
De bijbehorende bestemmingsplankaart is opgenomen in de bijlage 5.

#### Gebruik

Op basis van voorgaande kan geconcludeerd worden dat het projectgebied tot op heden grotendeels de agrarische bestemming heeft behouden.

#### Agrarisch gebruik op en sinds de referentiedatum

Ten tijde van de referentiedatum was het gebied in agrarisch gebruik en dat is niet gewijzigd. De huidige situatie is in onderstaande afbeelding weergegeven.



#### Geen toename van emissie als gevolg van bemesting sinds de referentiedatum

De voor interne saldering relevante percelen waren in de referentiesituatie regulier agrarisch in gebruik, als bouwland dan wel grasland. Doordat een aantal percelen binnen het projectgebied voor de referentiedatum agrarisch als grasland in gebruik waren, kan worden gesteld dat de emissie als gevolg van bemesting sinds de referentiedatum niet is toegenomen. Hoewel ook in de huidige situatie graslanden aanwezig zijn, kan hier niet meer van intensief agrarisch gebruik worden gesproken.

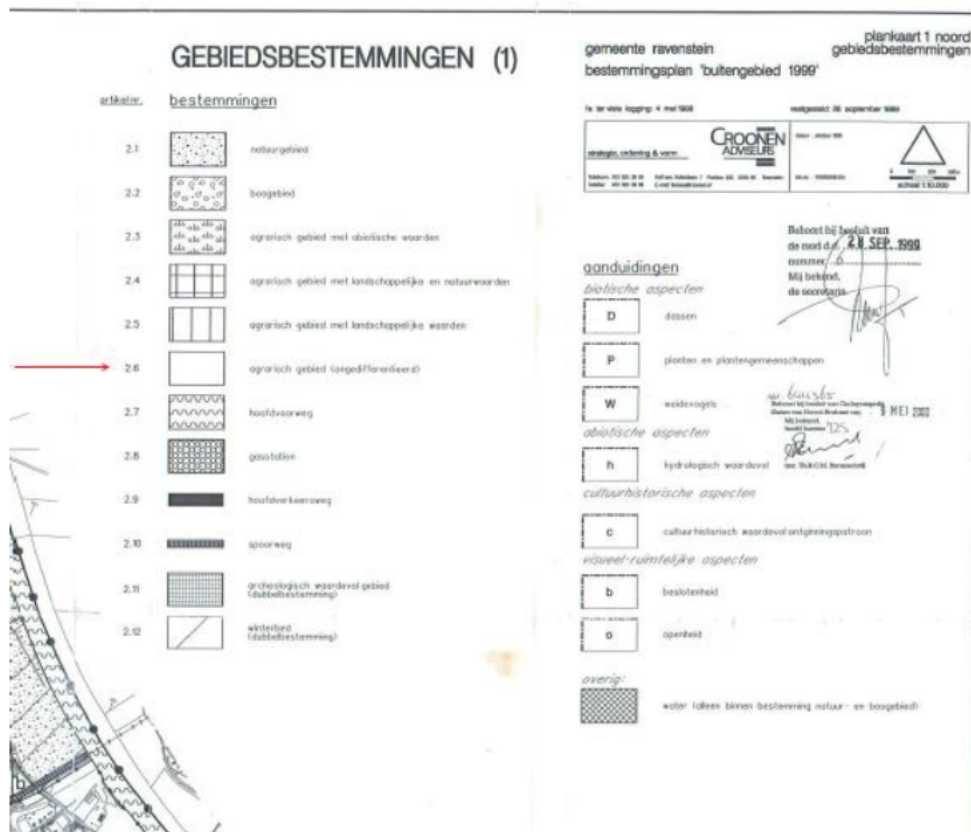
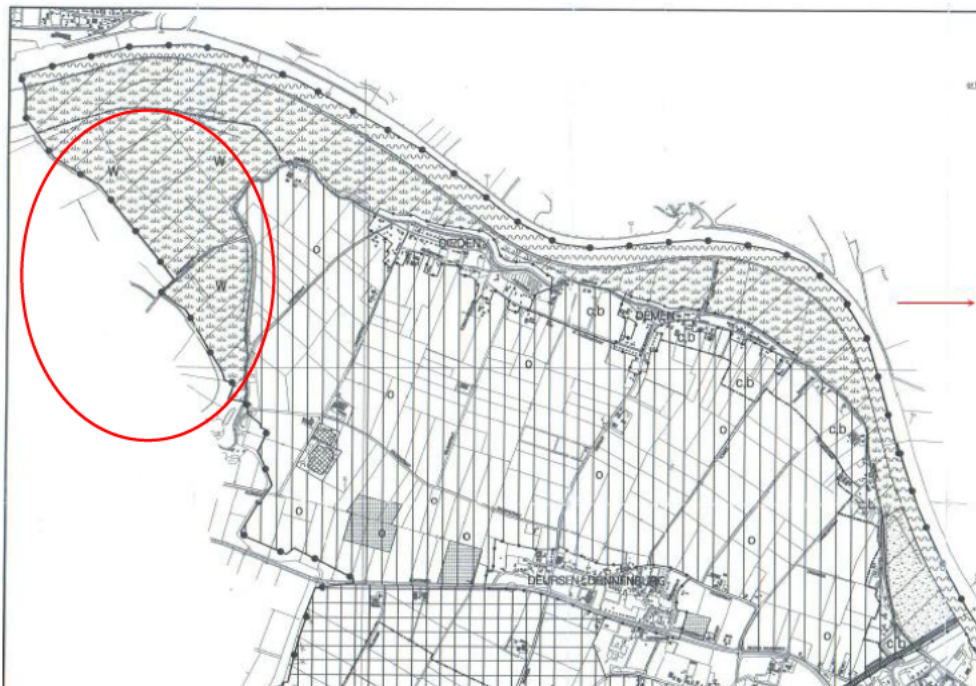
Op deze graslanden vindt in de huidige situatie alleen nog beweiding plaats (dus geen mestaanwending). Doordat grasland zonder beweiding de hoogste stikstofgebruiksnormen heeft, kan worden gesteld dat de emissie als gevolg van bemesting sinds de referentiedatum is afgenomen.



### *Bijlagen*

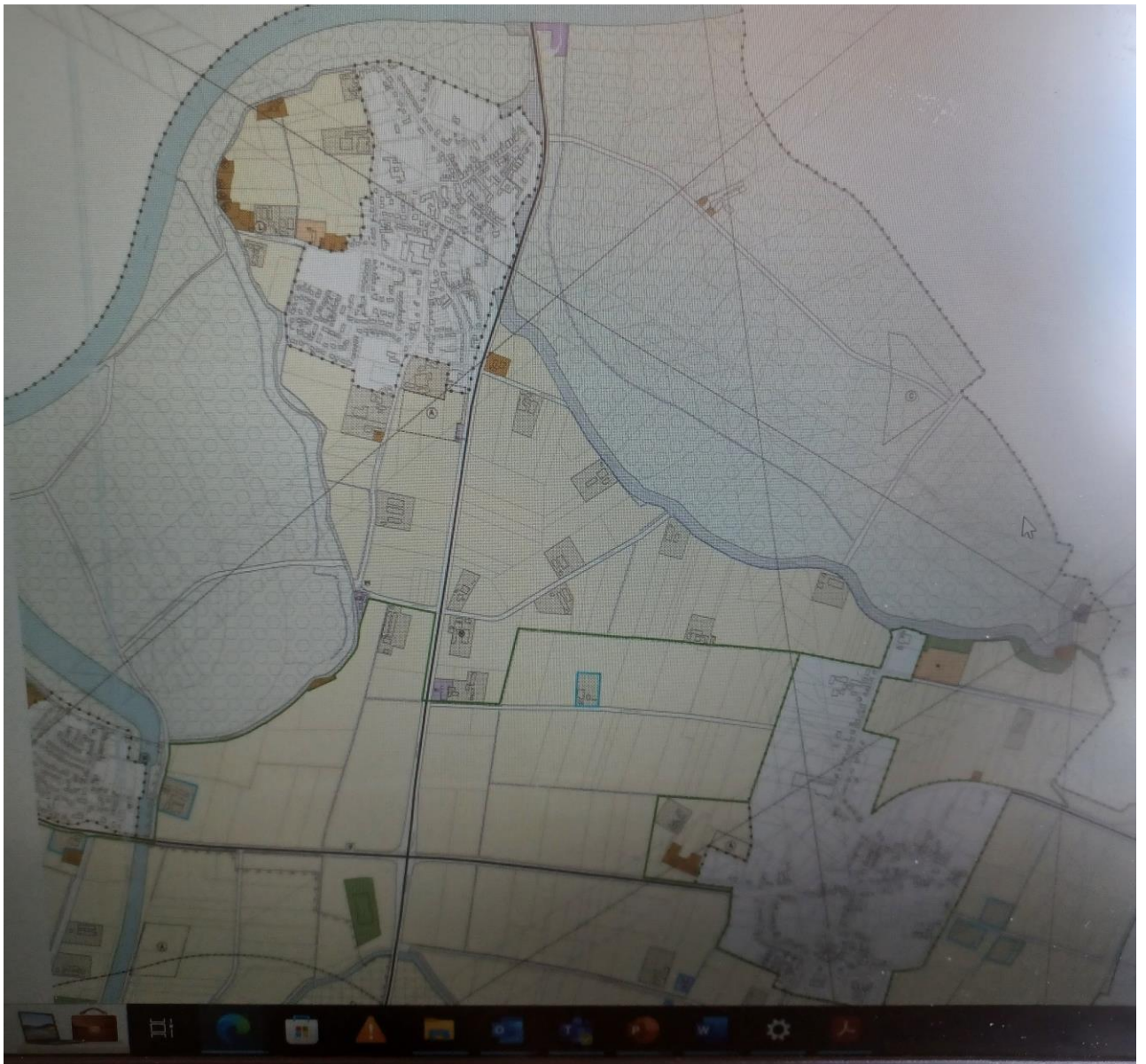
1. Bestemmingsplankaart 'Buitengebied 1999' (gemeente Ravenstein)
2. Bestemmingsplankaart 'Buitengebied' (gemeente Oss)
3. Bestemmingsplankaart 'Buitengebied Oss 2010' (gemeente Oss)
4. Bestemmingsplan kaart 'Buitengebied Lith 2013' (gemeente Oss)
5. Bestemmingsplankaart 'Buitengebied Oss - 2020' (gemeente Oss)

Bijlage 1 : Bestemmingsplankaart 'buitengebied 1999' (gemeente Ravenstein)\*



\*rode cirkel geeft globaal aan welk deel binnen het project Meanderende Maas valt.

Bijlage 2 : Bestemmingsplankaart 'Buitengebied' (gemeente Oss 1999)



Bijlage 3: Bestemmingsplan kaart 'Buitengebied Oss 2010'



Bijlage 4: Bestemmingsplankaart 'Buitengebied Lith 2013'



Bijlage 5: Bestemmingsplankaart 'Buitengebied Oss 2020'

