omgevingsdienst
Haaglanden

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Postadres
Postbus 14060
2501 GB Den Haag
(070) 21 899 02
vergunningen@odh.nl
www.odh.nl

Zaaknummer : 01177309
Ons Kenmerk : ODH1858058
Datum : 5-10-2026

Beschikking
Omgevingswet - Natura 2000-activiteit

Onderwerp
Op 16 juli 2026 hebben wij van u een aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet. De aanvraag betreft het realiseren van een nieuw dorp ‘Cortelande’ met 8000 woningen op locatie Cortelande te Zuidplas.

Besluit
Wij besluiten:

I. de aangevraagde omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit te **verlenen**;

II. de in het vervolg van deze beschikking opgenomen voorschriften te verbinden aan deze omgevingsvergunning;

III. de onder “Relevante documenten” genoemde stukken onderdeel te laten zijn van deze omgevingsvergunning;

Ondertekening
Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
namens dezen,



D.C.G. Ruseler, MSc
Hoofd Toetsing & Vergunningverlening Milieu
van de Omgevingsdienst Haaglanden

Rechtsmiddelen
Voor de mogelijkheid rechtsmiddelen aan te wenden tegen deze beschikking wijzen wij op de desbetreffende tekst in het begeleidende schrijven.

VOORSCHRIFTEN

Algemeen

1. Wijzigingen van het project waarvoor deze omgevingsvergunning is verleend dienen direct te worden gemeld. Deze melding dient te worden ingediend bij de Unit Groen, Bodem en Opsporing van de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid, Postbus 550, 3300 AN Dordrecht, e-mailadres toezichtnatuur@ozhz.nl. De melding mag schriftelijk of digitaal worden gedaan.

2. De vergunninghouder dient:
    a. de start van het project uiterlijk twee weken van tevoren te melden;
    b. uiterlijk één week na het beëindigen van de werkzaamheden hiervan kennis te geven.

   Voorgaande meldingen moeten worden toegezonden aan de Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid (zie voor contactgegevens voorschrift 1) en aan de Afdeling Toetsing en Vergunningverlening Milieu van de Omgevingsdienst Haaglanden, Postbus 14060, 2501 GB Den Haag, e-mailadres vergunningen@odh.nl onder vermelding van “Natura 2000” en bovengenoemd zaaknummer. De meldingen mogen schriftelijk of digitaal worden gedaan.

3. Het aangevraagde project mag pas worden aangevangen vanaf het moment dat de vergunning van de saldogevende locatie Zuidelijke Dwarsweg 17 te Zevenhuizen (van 25 juni 2014, OLO-nummer 491521) onherroepelijk is ingetrokken ten behoeve van dit project. De meldingsplicht zoals genoemd onder voorschriften 1 en 2 is van overeenkomstige toepassing.

4. Het gebruik van het project is uitsluitend toegestaan indien de agrarische gronden buiten gebruik genomen zijn en de bemesting van deze agrarische gronden niet meer is toegestaan met inachtneming van de volgende fasering:

   - 51% van de gronden in de referentiesituatie dient vanaf 2033 definitief buiten gebruik te zijn genomen;
   - 74% van de gronden in de referentiesituatie dient vanaf 2038 definitief buiten gebruik te zijn genomen;
   - 100% van de gronden in de referentiesituatie dient vanaf 2042 definitief buiten gebruik te zijn genomen,

   een en ander conform de technische passende Beoordeling van 15 juli 2026 (ODH1839252).

5. Ten aanzien van de handelingen onder voorschrift 4 is de meldingsplicht zoals genoemd onder voorschriften 1 en 2 van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat in alle drie de kalenderjaren vóór de ingebruikname van de gronden dient te worden gemeld:
   - Welke gronden buiten gebruik zijn genomen;
   - Hoe groot de afname van de N-emissies is als gevolg van de buitengebruikstelling van de gronden.

OVERWEGINGEN

Aanleiding

Op 16 juli 2026 hebben wij van u een aanvraag ontvangen voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet (hierna: Ow). De aanvraag betreft het realiseren van een nieuw dorp ‘Cortelande’ met 8000 woningen op locatie Cortelande te Zuidplas (DSO-nummer 20260716 00930 000).

Relevante documenten

Bij de aanvraag zijn de volgende, voor dit besluit relevante, documenten toegevoegd:

- Aanvraag Omgevingsvergunning, DSO-nummer 20260716 00930 000, 16 juli 2026 (ODH1834461);
- Technische passende Beoordeling Cortelande, Sweco, projectnummer 51032586, 15 juli 2026 (hierna technische passende beoordeling) (ODH1839252)
- Bijlage 1: AERIUS berekening van de aanlegfase in 2033 van 10 juli 2026 met kenmerk RXrHBnHJ2b8S (ODH1839237);
- Bijlage 2: AERIUS berekening van de aanlegfase in 2038 van 10 juli 2026 met kenmerk RS6C9VJBD5z5 (ODH1839238)
- Bijlage 3: AERIUS berekening van de aanlegfase in 2042 van 10 juli 2026 met kenmerk RPSntLBHRtwU (ODH1839240);
- Bijlage 4: AERIUS berekening van de gebruiksfase in 2047 van 10 juli 2026 met kenmerk RohURMDhMBvG (ODH1839242);
- Bijlage 7: AERIUS verschilberekening van de referentie situatie en de beoogde situatie in 2033 van 13 juli 2026 met kenmerk S3N6WyTGasHG (ODH1839243)
- Bijlage 8: AERIUS verschilberekening van de referentie situatie en de beoogde situatie in 20238 van 13 juli 2026 met kenmerk RPgdFhEwuphZ (ODH1839248);
- Bijlage 9: AERIUS verschilberekening van de referentie situatie en de beoogde situatie in 2024 van 13 juli 2026 met kenmerk RfF74PEojhqZ (ODH1839249);
- Bijlage 10: AERIUS verschilberekening van de referentie situatie en de beoogde situatie in 2047 van 13 juli 2026 met kenmerk RbPyb4hukdzx (ODH1839250);
- Bijlage 11: Uitdraai AERIUS hulpmiddel randeffecten bij de AERIUS berekening van 13 juli 2026 met kenmerk RbPyb4hukdzx (ODH1839251);
- Aanvullende Ecologische Beoordeling Cortelande Vogelrichtlijn gebied Biesbosch, Sweco, projectnummer 51032586, 29 juli 2026 (hierna: aanvullende ecologische beoordeling) (ODH1848570).

Procedure

Gelet op artikel 10.24, eerste lid onder j, van het Omgevingsbesluit is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast op deze aanvraag.

Bevoegd gezag

De Natura 2000-activiteit wordt verricht binnen de provincie Zuid-Holland. Gelet op artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder e, van het Omgevingsbesluit zijn wij bevoegd gezag voor de beoordeling van de aanvraag.

Afstemming

Het gevraagde project kan nadelige gevolgen hebben voor Natura 2000-gebieden die geheel of gedeeltelijk in de provincies Noord-Brabant en Utrecht liggen. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.2, eerste lid, van de Ow is de besluitvorming afgestemd met de bovengenoemde provincies.

Zienswijzen
De ontwerpbeschikking heeft ter inzage gelegen van 12 augustus 2026 tot en met 22 september 2026. Naar aanleiding hiervan zijn de volgende zienswijzen binnen de termijn ingebracht:

ODH1902907
De zienswijze bevat samengevat de volgende punten:

1. De indiener van de zienswijze wil niet dat het stopzetten van bemesten wordt ingezet voor intern salderen ten behoeve van het project. Door stopzetting van het agrarische gebruik op de percelen is geen gangbare agrarische bedrijfsvoering meer mogelijk;
2. Het pas uiterlijk in 2047 buiten gebruik stellen van agrarische percelen is te laat. Om dubbelgebruik te voorkomen, moet het beëindigen van emissies op voorhand verzekerd zijn;
3. Er is niet voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

Reactie
Ad 1.
In het besluit wordt uitsluitend gesaldeerd met het buiten gebruik stellen van bemestingsactiviteiten op agrarische percelen. Aangezien dit op basis van algemene regels is toegestaan, kunnen de activiteiten uitsluitend worden ingetrokken door het planologisch gebruik te wijzigen.

De wijze waarop dit proces verloopt valt buiten het beoordelingskader van de Natura 2000-activiteit. Wij kunnen enkel het project beoordelen zoals dat bij ons wordt aangevraagd. Volledigheidshalve hebben wij voor de beantwoording van de zienswijze de gemeente Zuidplas gevraagd een toelichting te geven hoe dit proces is verlopen en hoe bestaande gebruikers hierin betrokken zijn. Hierin hebben zij aangegeven dat alle inwoners van de gemeente Zuidplas op meerdere momenten zijn uitgenodigd voor informatie avonden. De gebruikers en bewoners binnen de projectlocatie van het toekomstige dorp Cortelande zijn allemaal persoonlijk benaderd voor deze informatiemomenten.

De gemeente geeft tevens aan dat de zienswijze indiener al vele jaren op de hoogte is van de voorgenomen gebiedsontwikkeling. Ten minste sinds 2021 rust er een voorkeursrecht op gronden in het gebied en is er uitwerking gegeven aan het masterplan en bestemmingsplan. Meerder malen in de periode van 2021-2024 zijn alle inwoners van het gebied uitgenodigd voor informatiebijeenkomsten. Uit de informatie die de gemeente heeft verstrekt, blijkt dat er met de zienswijze indiener sinds 2021 meerdere persoonlijke contactmomenten zijn geweest omtrent de gebiedsontwikkeling. Hierin zijn de mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing nadrukkelijk aan de orde gekomen. Met de transactie van de gronden van de Grondbank naar de gemeente Zuidplas worden ook agrarische percelen overgenomen die buiten het ontwikkelingskader vallen. Indien de inbreng van een dergelijk perceel kan bijdragen aan het bereiken van minnelijke overeenstemming is de gemeente hiertoe bereid.

Deze zienswijze leidt niet tot aanpassing van de beschikking.

Ad 2.
De gemeente Zuidplas heeft dit verzekerd door in het bestemmingsplan een andere bestemming op te nemen voor de percelen. Het huidige gebruik is nog uitsluitend toepasbaar binnen het overgangsrecht, wat niet gelijktijdig kan bestaan met de nieuwe bestemming.

Het is onjuist dat alle saldogevers dienen te zijn gestopt op het moment dat de natuurvergunning wordt verleend. Uit jurisprudentie volgt dat in de natuurvergunning van de saldo-ontvanger dient te worden geborgd dat op het moment dat wordt gestart met de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten moet zijn

verzekerd dat de bedrijfsvoering van de saldogever(s) daadwerkelijk is beëindigd en niet kan worden hervat.[1] Dit is geborgd in voorschrift 3.

Wij benadrukken dat de intrekking van de vergunning van de saldogevende locatie Zuidelijke Dwarsweg 17 te Zevenhuizen genoeg saldo biedt om het gehele project mogelijk te maken.

In tegenstelling tot wat de indiener van de zienswijze naar voren brengt is voorschrift 4 niet opgenomen om te voldoen aan de eis dat de bedrijfsvoering van de saldogever(s) tijdig is beëindigd en niet kan worden hervat. Voorschrift 4 dient ertoe om te borgen dat in de gebruiksfase sprake is van een reductie van (minimaal) 35% van de N-emissies om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Daarmee wordt voldaan aan een van de voorwaarden uit de Beleidsregel stikstofreductieprojecten.

Naar aanleiding van deze zienswijze hebben wij voorschriften 4 en 5 verduidelijkt door een fasering aan het voorschrift te koppelen. Deze fasering sluit aan bij hetgeen is opgenomen in de technische passende beoordeling.

Ad 3.
Ten aanzien van de onderbouwing van additionaliteitvereiste verwijzen wij naar de betreffende paragraaf in ons besluit.

Deze zienswijze leidt niet tot aanpassing van de beschikking.

ODH1904622
De zienswijze luidt “Naar aanleiding van de ontwerpbeschikking met zaaknummer 01177309. Wil ik bezwaar maken tegen de wijze waarop ze de stikstofuitstoot van het nieuwe dorp Cortelande willen gaan compenseren. Het kan niet dat zo zijn dat dit gecompenseerd word in de AERIUS-berekening, door op landbouwgrondgebied niet langer toe te staan om te beweiden of te bemesten. En de toekomst van de landbouw op deze wijze nog verder weggenomen word rondom Cortelande.”

Reactie
Wat de indiener van de zienswijze naar voren brengt is geen onderdeel van het toetsingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet (zie ook onze voorgaande reactie onder Ad 1). Deze zienswijze leidt daarom niet tot aanpassing van de beschikking.

ODH1904624, als aanvulling en ter vervanging van ODH1904616, ODH1904612 en ODH1903898
De aangevulde zienswijze bevat samengevat de volgende punten:

1. Door beëindiging van agrarisch gebruik van percelen blijft er onvoldoende toekomstperspectief over voor agrarische ondernemers in het gebied.
    a. Bestaande natuurwaarden zijn in het geding
    b. De huidige agrarische activiteiten zijn niet meer mogelijk
2. Er heeft onvoldoende afstemming plaatsgevonden met grondeigenaren over het stopzetten van beweiden en bemesten van percelen. Daarover is in ieder geval geen overeenstemming bereikt.
3. De stikstofruimte die vrijkomt mag niet ingezet worden voor intern salderen en moet dienen voor natuurherstel binnen Natura2000-gebieden. Beëindiging van de varkenshouderij binnen het plangebied ten behoeve van het project dient aangemerkt te worden als extern salderen.
4. De opmerkelijk snelle vergunningverlening wekt de suggestie van belangenvoorkeur.

[1] ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (*ViA15).*

Reactie
Ad 1.
Wat de indiener van de zienswijze naar voren brengt is geen onderdeel van het toetsingskader voor het verlenen van een omgevingsvergunning zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Omgevingswet.

Deze zienswijze leidt daarom niet tot aanpassing van de beschikking.

Ad 2.
Voor de beantwoording van deze zienswijze verwijzen wij naar de beantwoording onder Ad 1. van zienswijze ODH1902907.

Deze zienswijze leidt niet tot aanpassing van de beschikking.

Ad 3.
Het natuurbelang van het buiten gebruik nemen van de bemeste percelen en de vleesvarkenshouderij is integraal meegewogen in het tot stand komen van de Beleidsregel stikstofreductieprojecten. Wij verwijzen naar hetgeen wij daarover hebben toegelicht in ons besluit.

Bij intern salderen gaat het om een initiatief op de locatie waar ook de toestemming geldt die voor intern salderen wordt ingezet.[2] In het geval van het vleesvarkensbedrijf is dat het geval.

Deze zienswijze leidt niet tot aanpassing van de beschikking.

Ad 4.
Indien louter gekeken wordt naar de termijn tussen het indienen van de aanvraag en de besluitvorming daarna, dan kan inderdaad geconcludeerd worden dat de behandeltijd korter is dan de wettelijke termijn van 26 weken. Dit geeft echter een vertekend beeld aangezien er een zeer lang vooroverleg traject voorafgegaan is aan de aanvraag. Hierdoor was de aanvraag op het moment van indienen direct volledig en kon deze afgehandeld worden binnen de geldende kaders. Aangezien het vooroverleg geen onderdeel uitmaakt van de officiële procedure, is hierover niets opgenomen in het besluit.

Deze zienswijze leidt niet tot aanpassing van de beschikking.

Wijziging ten opzichte van ontwerpbeschikking
Ten opzichte van de ontwerpbeschikking de volgende wijziging aangebracht:
- De formulering van voorschriften 3, 4 en 5 is gewijzigd;
- Onder het kopje ‘voorschriften’ is een extra toelichting toegevoegd.

Toetsingskader en grondslag beschikking

De aanvraag is getoetst aan:
- artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 16.53c van de Ow;
- paragraaf 7.2.1 en artikel 7.197h van de Omgevingsregeling;
- de vastgestelde aanwijzingsbesluiten van de Natura 2000-gebieden zoals vermeld in de AERIUS-berekening van de gebruiksfase in 2047 van 10 juli 2026 met kenmerk RohURMDhMBvG. De aanwijzingsbesluiten zijn opgenomen in de gebiedendatabase[3] voor deze gebieden;

[2] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), ro. 19.
[3] https://www.natura2000.nl/gebieden.

- de beheerplannen van de Natura 2000-gebieden zoals genoemd in de AERIUS-berekening van de gebruiksfase in 2047 van 10 juli 2026 met kenmerk RohURMDhMBvG;
- de Beleidsregel stikstofreductieprojecten, provincie Zuid-Holland, 20 november 2025.

Beoordeling

Aangevraagde activiteit
De initiatiefnemer heeft een aanvraag om vergunning ingediend op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Ow voor de ontwikkeling van het dorp Cortelande. Het gaat om een integrale gebiedsontwikkeling waarin ruimte wordt geboden aan woningen, bedrijvigheid, (maatschappelijke) voorzieningen, infrastructuur en natuur. De kern van de ontwikkeling wordt gevormd door de realisatie van een nieuw dorp van 8.000 woningen. Tevens is een uitbreiding beoogd van de industrieterreinen Doelwijk en Gouwe Park. Het dorp Cortelande ligt in de oksel van de A12 en de A20, tussen de kernen Nieuwerkerk a/d IJssel, Moordrecht en Zevenhuizen.

De aanleg en het gebruik van de projectlocatie vindt gefaseerd plaats. De aanvang is gepland in 2029 en zal gereed zijn in 2047. Voor een gedetailleerde omschrijving van de uitgangspunten van de bronnen wordt verwezen naar de technische passende beoordeling.

Realisatiefase
Voor het maatgevende jaar in de realisatiefase is uitgegaan van het jaar 2042. In de realisatiefase vindt emissie plaats door mobiele werktuigen en verkeer. Uit de AERIUS-berekening van 10 juli 2026 met kenmerk RPSntLBHRtwU blijkt dat de activiteiten leiden tot een toename van stikstofdepositie van maximaal 0,28 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck.

Gebruiksfase
In de gebruiksfase vindt emissie plaats door verkeersbewegingen (en koude start), sfeerverwarming van woningen en bedrijfsemissies. Uit de AERIUS-berekening van de gebruiksfase in 2047 van 10 juli 2026 met kenmerk RohURMDhMBvG blijkt dat de activiteiten leiden tot een toename van stikstofdepositie van maximaal 0,25 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck.

Vergunningplicht
Artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Ow bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een Natura 2000-activiteit te verrichten, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval. Onder een Natura 2000-activiteit wordt verstaan: een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden zijn opgenomen in de aanwijzingsbesluiten voor de desbetreffende gebieden.

De beoordeling van de aanvraag heeft uitsluitend betrekking op verzuring en vermesting als gevolg van atmosferische stikstofdepositie. Overige effecten anders dan stikstofdepositie zijn uit te sluiten gezien de afstand tot gebieden.

Voor de beoordeling van de vraag of er sprake is van (significant) negatieve effecten als gevolg van stikstofemissie ten gevolge van het project, is het van belang de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden te bepalen. Het gaat daarbij om de stikstofdepositie van alle onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten die tezamen het project vormen. Voor de beoordeling van overige effecten gaat het om het tijdelijk of blijvend oppervlakteverlies van

habitattypen. Bij de beoordeling van het projecteffect mogen ook de onlosmakelijk met het project samenhangende positieve gevolgen betrokken worden.

Projecteffect
Ten behoeve van de bepaling van het projecteffect is een AERIUS-berekening uitgevoerd van de beoogde situatie. In de AERIUS-berekening van 10 juli 2026 met kenmerk RohURMDhMBvG zijn de gevolgen van de activiteiten op de stikstofdepositie weergegeven. Hieruit blijkt dat het project een bijdrage van stikstofdepositie van maximaal 0,25 mol/ha/jaar veroorzaakt op het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck en een kleinere bijdrage van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Meijendel & Berkheide, Uiterwaarden Lek, Biesbosch en Zouweboezem.

Conclusie vergunningplicht
Op basis van de aangeleverde documenten en AERIUS-berekeningen en de passende beoordeling hebben wij vastgesteld dat het gevraagde project vergunningplichtig is op grond van artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Ow. Het project kan significant negatieve effecten hebben op de Natura 2000-gebieden Nieuwkoopse Plassen & De Haeck, Meijendel & Berkheide, Biesbosch, Uiterwaarden Lek en Zouweboezem.

Beoordeling aanvraag ten aanzien van stikstofdepositie
In deze beoordeling wordt nader ingegaan op de bijdrage aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden ten gevolge van het project.

Intern salderen
Uit het rapport Technische Ecologische Beoordeling Cortelande, Sweco, projectnummer 51032586, 15 juli 2026 en de AERIUS-verschilberekeningen van de verschillende aanlegfasen en de gebruiksfase blijkt dat de activiteiten leiden tot een afname van stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Nieuwkoopse Plassen & De Haeck, Meijendel & Berkheide, Biesbosch, Uiterwaarden Lek en Zouweboezem.

Referentiesituatie
Binnen de projectlocatie is een varkenshouderij Zuidelijke Dwarsweg 17 te Zevenhuizen (vergunning van 25 juni 2014 (OLO-nummer 491521) (zie bijlage 5 bij de technische passende beoordeling) aanwezig en bemeste percelen (zie bijlage 6 bij de technische passende beoordeling). Bij de beoordeling van het project worden deze toegestane activiteiten als referentiesituatie gehanteerd. De referentiesituatie betreft het huisvesten van vee, het bemesten van landbouwpercelen en bijbehorende verkeersbewegingen zoals opgenomen in de AERIUS-verschilberekeningen.

Mitigerende maatregel
Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat getoetst moet worden aan het additionaliteitsvereiste bij het inzetten van mitigerende maatregelen.

Uit de PAS-uitspraak van 29 mei 2019[4] volgt dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel ingezet zou kunnen worden, alleen als mitigerende maatregel bij vergunningverlening ingezet mag worden als het behoud van natuurwaarden is geborgd. Hierbij moet worden gelet op de instandhoudingsdoelstellingen en huidige staat van instandhouding, op basis van bijvoorbeeld natuurdoelanalyses. Of, in het geval dat er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd.

[4] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13-13.8.

Uit een uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2025[5] volgt 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, waardoor mitigerende maatregelen die worden getroffen ten behoeve van individuele projecten niet nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregel. Daarbij kan er worden gewezen op een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudings- en passende maatregelen, die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn, worden getroffen. In dat plan, programma of pakket van maatregelen kan beleid over het afromen van de omvang van de referentiesituatie in relatie tot bepaalde projecten een rol spelen, evenals beleid over projecten waarvan de omvang van de referentiesituatie niet wordt gebruikt als instandhoudings- of passende maatregel. Op die manier kunnen de instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers treffen een rol spelen in de additionaliteitstoets. De provincie heeft het voorgaande verwerkt in haar 'Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE) en de Beleidsregel stikstofreductieprojecten. Dit zal hierna verder worden toegelicht.

Beleidsregel stikstofreductieprojecten

Op 20 november 2025 is de Beleidsregel stikstofreductieprojecten[6] van de Provincie Zuid-Holland in werking getreden. Deze beleidsregel maakt het verlenen van vergunningen weer mogelijk voor projecten die leiden tot een aanzienlijke reductie van N-emissie. Op deze manier wil de provincie Zuid-Holland projecten toestaan die bijdragen aan het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en die een (dreigende) verslechtering de facto tegengaan.

De Beleidsregel stikstofreductieprojecten staat niet op zichzelf maar is een van de maatregelen uit het maatregelenpakket van de provincie Zuid-Holland om de N-emissie terug te dringen[7]. Een van de manieren om reductie te bewerkstelligen is het faciliteren van projecten van initiatiefnemers (burgers, bedrijven, instellingen of medeoverheden) die op korte termijn een grote reductie van N-emissie realiseren. Deze projecten worden stikstofreductieprojecten genoemd.

Op basis van de beleidsregel kan een natuurvergunning voor een stikstofreductieproject worden verleend als voldaan wordt aan alle onderstaande voorwaarden:

- Er is sprake van een emissiereductie van minimaal 35% binnen één project (intern salderen) ten opzichte van de stikstofemissie van de referentiesituatie[8];
- Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de referentiesituatie, de verlening van de natuurvergunning voor het stikstofreductieproject en de reductiemaatregel;
- Het verlenen van de natuurvergunning leidt niet tot een feitelijke toename van de stikstofemissie en/of stikstofdepositie.

Additionaliteitsvereiste

Stikstofreductieprojecten betreffen reductiemaatregelen die niet, althans niet op korte termijn, door gedeputeerde staten zelf getroffen (kunnen) worden. Door initiatiefnemers te faciliteren die deze reductiemaatregel wél treffen, wordt op de kortst mogelijke termijn een reductie van N-emissies behaald die anders niet wordt behaald. Dit is in het belang van de betrokken Natura 2000-gebieden en geeft invulling aan de Europeesrechtelijke verplichtingen uit hoofde van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

[5] ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, r.o. 19.5.

[6] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/prb-2025-19152.html

[7] Statenvoorstel Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE) | Provincie Zuid-Holland

[8] Een AERIUS-berekening geeft de uitstoot in massa van NOx (stikstofoxiden) en NH3 (ammoniak) weer. Deze massa bestaat echter geheel uit moleculen N. De bijdrage N kan worden berekend met een omrekeningsfactor. In de Beleidsregel is opgenomen dat er mag worden gerekend met de omrekeningsfactoren uit TNO-rapport R107573. Uit dit rapport volgt dat 1 kg NO_x overeenkomt met circa 0,30 kg N en dat 1 kg NH_3 overeenkomt met circa 0,82 kg N.

Het verlenen van een vergunning voor een stikstofreductieproject is daarmee onderdeel van het provinciale maatregelpakket om stikstofreductie te realiseren en draagt bij aan een structurele verlaging van stikstofdepositie op de relevante Natura 2000-gebieden.

Het niet verlenen van een vergunning voor een stikstofreductieproject betekent dat er geen substantiële daling van emissie plaatsvindt. Deze onlosmakelijke samenhang tussen de intrekking van de referentiesituatie, de verlening van de natuurvergunning voor het stikstofreductieproject en de reductiemaatregel maakt dat wij - wanneer sprake is van een stikstofreductieproject – tot het oordeel komen dat voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste.

Beoordeling voorwaarden beleidsregel

Uit de aangeleverde informatie, Technische Ecologische Beoordeling Cortelande, Sweco, projectnummer 51032586, 15 juli 2026 blijkt het volgende:

Bij de berekening van de totale stikstofuitstoot is gebruikgemaakt van de omrekenfactoren zoals opgenomen in TNO-rapport R10757. Deze omrekenfactoren zijn toegepast om per situatie de uitstoot uit te drukken in massa N per jaar. Op basis van deze resultaten is het percentage verschil bepaald tussen de gebruiksfase van de beoogde situatie en de referentiesituatie. Voor de volledigheid zijn ook de reducties in de tussenliggende aanlegfases berekend. De resultaten zijn opgenomen in onderstaande tabel 1.

Jaar	2033	2038	2042	2047	Eenheid
Emissie bemesting en veehouderij (salderingsemissie)	12925	15161	17721	17721	kg/jaar
65% restant emissie N	8401	9855	11519	11519	kg/jaar
35% emissiereductie N	4524	5306	6202	6202	kg/jaar
Benodigde emissie	6013	8004	9602	10829	kg/jaar
Emissieruimte resterend	2388	1851	1917	690	kg/jaar

Tabel 1 berekening afname N-emissies (tabel 5.1 uit het document , Technische Ecologische Beoordeling Cortelande, Sweco, projectnummer 51032586, 15 juli 2026)

Het project leidt na de realisatiefase tot een structurele verlaging van de stikstofdepositie ten opzichte van de vergunde situatie. In 2047 is de aanlegfase afgerond en treedt de definitieve gebruiksfase in werking. Uit bovenstaande tabel blijkt dat er een reductie van 39% optreedt ten opzichte van de referentiesituatie.

Op grond van de aangeleverde informatie kan het project worden aangemerkt als een stikstofreductieproject zoals bedoeld in de Beleidsregel stikstofreductieprojecten. Het project voldoet aan de voorwaarden:

- Er is sprake van een emissiereductie van tenminste 39% ten opzichte van de stikstofemissie van de referentiesituatie(zie tabel 1);
- Het beoogde project zal op dezelfde locatie worden uitgevoerd als de locatie van de saldogevende activiteiten (de varkenshouderij en de bemeste percelen). Om deze reden is verzekerd dat de saldogevende activiteiten niet gelijktijdig kunnen plaatsvinden met het aangevraagde project. Middels voorschriften verbonden aan deze vergunning is tevens verzekerd dat de referentiesituatie van de saldogevende activiteiten wordt ingetrokken/eindigt ten behoeve van de beoogde projectontwikkeling/woningbouw. Er bestaat daarmee directe samenhang tussen de intrekking van de referentiesituatie, de verlening van de natuurvergunning voor het stikstofreductieproject en de reductiemaatregel;

- De veehouderij en de bemeste percelen zijn op dit moment nog volledig in gebruik en zullen geleidelijk in samenhang met de planning van de projectontwikkeling buiten gebruik genomen worden waardoor de beoogde situatie dus niet tot een feitelijke toename leidt.

Randeffecten

Uit de AERIUS verschilberekening van de referentie situatie en de beoogde situatie in 2047 van 13 juli 2026 met kenmerk RbPyb4hukdzx blijkt dat de beoogde situatie ten opzichte van de referentiesituatie resulteert in een berekende toename van stikstofdepositie op hexagonen die zich op de grens van 25 kilometer afstand van de projectlocatie bevinden. Deze bedraagt maximaal 0,01 mol/ha/jaar op 4 hexagonen.

Uit analyse van de AERIUS-berekeningen blijkt dat toenames alleen voorkomen op locaties waar bronnen van de referentiesituatie als gevolg van de 25 kilometer afstandsgrens niet samenvallen met de beoogde situatie. Dit gevolg van de modelmatige keuze wordt een randeffect genoemd. De berekende depositiebijdrage in de zone van overlap van hexagonen blijft gelijk of vertoont een afname. Hiernaast is sprake van een afname van de totale stikstofemissie. Gelet hierop kunnen effecten op Natura 2000-gebieden door toenames op hexagonen, waarbij sprake is van een randeffect, bij voorbaat worden uitgesloten en is een passende beoordeling van deze berekende depositietoename of een mitigerende maatregel niet nodig.

Voorschriften

Ten aanzien van de saldogevende activiteiten dient gewaarborgd te zijn dat deze mitigerende maatregelen geëffectueerd zijn voordat effecten van het beoogde project optreden. Verzekerd moet zijn dat de wijziging of beëindiging van de bestaande vergunde situatie is gerealiseerd en niet meer kan worden hervat en dat de daarmee gepaard gaande positieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd voordat de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen.[9] Dit is geborgd middels voorschriften verbonden aan dit besluit. De intrekking van de omgevingsvergunning van de veehouderij aan de Zuidelijke Dwarsweg 17 te Zevenhuizen van 25 juni 2014 (OLO-nummer 491521) en buitengebruikstelling moet al volledig gerealiseerd en onherroepelijk zijn voor de aanvang van het project.

Uit de aanvraag blijkt dat het project gefaseerd zal worden uitgevoerd en dat niet direct alle agrarische percelen buiten gebruik genomen worden. Pas zodra de ruimte voor de woningbouw noodzakelijk is, zal doelgericht het agrarisch gebruik (bemesting) buiten werking worden gesteld. Uit de aard van de aangevraagde activiteiten (reductieproject) blijkt dat die buitengebruikstelling niet automatisch gelijk op hoeft te gaan met de benodigde beschikbare ruimte, maar tevens met de benodigde afname van emissie en depositie. Zo dient voorschrift 4 ertoe om te borgen dat in de gebruiksfase, welke gefaseerd aanvangt, sprake is van een reductie van (minimaal) 35% van de N-emissies om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Daarmee wordt voldaan aan een van de voorwaarden uit de Beleidsregel stikstofreductieprojecten. Om deze emissiereductie te borgen is in de voorschriften aangesloten bij het in de aanvraag opgenomen minimale benodigde percentage van beëindiging van bemesting per fase en moet de beëindiging van de bemesting op de percelen gemeld worden.

Aanvullende beoordeling Biesbosch

De Biesbosch is op 11 oktober 1996 aangewezen als beschermd gebied op grond van de Vogelrichtlijn. De eerder in dit besluit vastgestelde referentiesituatie voor de varkenshouderij ligt na deze datum (Wet milieubeheer vergunning van 20 augustus 1999 en later vervangen door een lagere toestemming op 25 juni 2014) kan niet gelden als referentiesituatie voor de Biesbosch ten aanzien van aangewezen vogelsoorten, voor zover deze afhankelijk zijn van leefgebied dat gevoelig is voor de nadelige effecten van atmosferische stikstofdepositie. Ten aanzien van de doelstellingen waarvoor de Biesbosch is aangewezen voor deze vogelsoorten is hieronder een aanvullende

[9] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 20.2.

beoordeling opgesteld. Voor zover de Biesbosch is aangewezen op grond van de Habitatrichtlijn is de eerdere beoordeling in dit besluit ten aanzien van de Beleidsregel reductieprojecten onverminderd van toepassing.

Voor het gevraagde project zijn in verband met een bijdrage van atmosferische stikstofdepositie op leefgebied van aangewezen vogelsoorten de in tabel 1 genoemde instandhoudingsdoelstellingen van belang.

Tabel 1. Instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000-gebied Biesbosch

Habitattype	**Oppervlakte**	**Kwaliteit**
A081 Bruine Kiekendief (H6510A Glanshaver- en vossenstaarthooilanden (glanshaver) H6510B Glanshaver- en vossenstaarthooilanden (grote vossenstaart) Lg08 Nat, matig voedselrijk grasland Lg11 Kamgrasweide & Bloemrijk weidevogelgrasland van het rivieren- en zeekleigebied)	Behoud	Behoud

Andere aangewezen vogelsoorten voor de Biesbosch zijn niet gerelateerd aan leefgebied dat gevoelig is voor atmosferische stikstofdepositie. De effecten van atmosferische stikstofdepositie op de doelstelling van andere aangewezen vogelsoorten is om die reden verder niet nader beoordeeld.

Ecologische beoordeling Bruine Kiekendief

De effecten van de toename van stikstofdepositie per Natura 2000-gebied en per habitattype nader zijn beoordeeld in de aanvullende ecologische beoordeling. Deze informatie is afkomstig uit de betreffende natuurdoelanalyses en AERIUS Monitor. Vervolgens is een specifieke beoordeling uitgewerkt op basis van de huidige kwaliteit en omstandigheden en de reeds in uitvoering zijnde beheermaatregelen voor ieder habitattype waarop het beoogde project een toename van stikstofdepositie veroorzaakt. Per Natura 2000-gebied is per habitattype is gekeken of op één of meerdere van de hexagonen met het betreffende vegetatietype de kritische depositiewaarde wordt overschreden of naderend wordt overschreden (als de achtergronddepositie binnen een marge van 70 mol/ha/jaar van de kritische depositiewaarde ligt). De habitattypen waarbij dit niet het geval is worden niet beschreven omdat hiervan op voorhand is uit te sluiten dat de instandhoudingsdoelstellingen in het geding komen door een toename van stikstofdepositie.

Uit de aanvullende ecologische beoordeling blijkt dat significant negatieve effecten door een toename van stikstofdepositie op leefgebied van de Bruine Kiekendief in het Natura 2000-gebied Biesbosch kunnen worden uitgesloten. De toename van depositie is te gering om tot een zichtbare of meetbare verandering van de kwaliteit van habitats en leefgebied te kunnen leiden, mede gelet op de plaatselijke kenmerken en omstandigheden van de habitattypen en leefgebieden. De toename van depositie kan daarom ook geen belemmering vormen voor de beheermaatregelen in de gebieden. Voor dit gebied is in de aanvullende passende beoordeling geoordeeld dat aantasting van de natuurlijke kenmerken is uitgesloten. Wij onderschrijven deze conclusie.

Cumulatieve effecten

In de aanvullende ecologische beoordeling is beschreven wat de effecten van cumulatie zijn. De Omgevingswet schrijft voor dat het effect van een project moet worden beoordeeld in cumulatie met de andere plannen en projecten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft bepaald dat gecumuleerd moet worden met projecten waarvoor (1) wel een natuurvergunning is verleend maar die nog niet of slechts ten dele zijn uitgevoerd ten tijde van het nemen van het besluit én (2) die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen hebben (ECLI:NL:RVS:2015:2848). In die uitspraak heeft de Afdeling ook bepaald dat in beginsel niet gecumuleerd wordt met andere projecten waarvoor een vergunning is verleend én die ten tijde van de besluitvorming reeds zijn uitgevoerd en ook niet met bestaande activiteiten waarvoor geen vergunning is benodigd. In de aanvullende ecologische beoordeling is geconcludeerd dat de depositie die wordt veroorzaakt door het project niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden waarop die depositie plaatsvindt. Dezelfde conclusie wordt getrokken als niet alleen de depositie van de projectlocatie afzonderlijk, maar in cumulatie met

reeds vergunde maar nog niet gerealiseerde projecten wordt beoordeeld. Uit ons vergunningendossier blijkt dat er geen aanvullende projecten binnen de invloedssfeer gelegen zijn en/of die in dezelfde tijdsperiode gerealiseerd zullen worden.

Conclusie stikstofdepositie
In de technische passende beoordeling is onderbouwd dat voldaan wordt aan de voorwaarden uit de Beleidsregel stikstofreductieprojecten van de Provincie Zuid-Holland. Daarmee is de zekerheid verkregen dat de stikstofdepositie als gevolg van het project **niet** leidt tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden. Het project leidt tot een reductie van stikstofemissie en leidt niet tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie.

Uit de aanvullende ecologische beoordeling voor de Biesbosch en de AERIUS berekeningen blijkt een maximale bijdrage in realisatiefase en de gebruiksfase van respectievelijk maximaal 0,09 en 0,07 mol/ha/jaar op leefgebied van de Bruine Kiekendief. Gelet op de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied, zijn wij van oordeel dat in de aanvullende ecologische beoordeling op voldoende wijze is aangetoond dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast als gevolg van de berekende stikstofdepositie in de aanlegfase en de gebruiksfase.

Resumerend stellen wij vast dat voldoende zekerheid is verkregen dat de stikstofdepositie op alle relevante hexagonen geen significant negatief effect heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

Samenhangende besluiten
Bij deze beoordeling is uitsluitend gekeken naar mogelijke effecten (inclusief stikstofdepositie) van het project op Natura 2000-gebieden op basis van de aangeleverde informatie. Er kunnen nog andere bepalingen van kracht zijn, op grond waarvan vergunningen, toestemmingen, ontheffingen of meldingen benodigd zijn om de gevraagde activiteit te kunnen uitvoeren.

Zorgplicht
Op ieder moment dient de specifieke zorgplicht, zoals opgenomen in artikel 11.6 van het Bal, te worden nageleefd om schade aan de natuurlijke leefomgeving te voorkomen.

Conclusie
Op grond van het vorenstaande is de zekerheid verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet aantast en dat een omgevingsvergunning zoals bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Ow kan worden verleend.
Afschrift aan: