



Duiding uitspraken intern salderen

Informatiesessie PS 11 april 2025

Onderwerpen

- Samenvatting van de uitspraak
- Nadere duiding uitspraak
- Gevolgen
- Handelingsperspectief
- Wat gaan we doen



Voordat we beginnen...

- Na het vervallen van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) werden vergunning over het algemeen verleend door middel van **intern salderen** of **extern salderen** (met toepassing van beleidsregels)
 - Intern salderen werd door de Raad van State zelfs als vergunningsvrij aangemerkt
- Ook kon een periode een beroep worden gedaan op de **bouwvrijstelling**

Jurisprudentie

- In het geval **extern salderen** moet voldaan worden aan het additionaliteitsvereiste. Momenteel is dat niet mogelijk
- **Bouwvrijstelling** voldoet niet aan Europees natuurbeschermingsrecht en mag niet gebruikt worden
- **Intern salderen** was daarmee nog de enige mogelijkheid waarop projecten op een vrij gemakkelijke manier doorgang konden vinden

Intern salderen

De Afdeling zegt daarover het volgende:

“Het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op **dezelfde locatie toegestane activiteit** die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen.”

Als de aangevraagde situatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de reeds toegestane activiteit, dan is uitgesloten dat aangevraagde significante gevolgen heeft.

- Bestaande bedrijf wijzigt de bedrijfsvoering
- Andere functie op de locatie (woningbouw in plaats van agrarisch gebruik)

Samenvatting van de uitspraak

- Intern salderen is **vergunningplichtig**, waardoor in veel meer gevallen dan voorheen sprake zal zijn van een vergunningplicht
- Wijziging van een bestaand project of een nieuw project moet **op zichzelf** worden beoordeeld in de voortoets
 - Er mag geen rekening worden gehouden met de bestaande situatie
 - Alleen de voordelen van **standaardonderdelen** mogen in een voortoets worden betrokken
- Zijn significante effecten niet uitgesloten dan moet een **passende beoordeling** gemaakt worden
 - In de passende beoordeling mag de bestaande situatie wel worden betrokken
- Het **additionaliteitsvereiste** zoals we dat kennen bij extern salderen, geldt óók voor intern salderen
- Indien gesaldeerd wordt met een **natuurvergunning** mag daarin de totale vergunde ruimte worden betrokken (ook die niet gerealiseerd is)
- Indien gesaldeerd wordt met een **milieutoestemming** mogen daarin alleen de feitelijk gerealiseerde onderdelen worden betrokken. Structureel niet gebruikte ruimte mag niet worden betrokken
 - Geldt ook voor extern salderen

Samenvatting van de uitspraak

- Het nieuwe toetsingskader geldt voor **alle lopende** vergunningaanvragen, lopende handhavingsprocedures en (hoger) beroepsprocedures, alsook voor activiteiten die **tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek** zijn gestart op basis van intern salderen
- Provinciebesturen kunnen – vanwege het vergunningplichtig zijn – **beleid** gaan voeren op intern salderen
- Een **plan, programma of pakket van maatregelen** waarin gemotiveerd wordt welke maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstelling te bereiken en/of verslechtering van de beschermde natuur tegen te gaan kan behulpzaam zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het **additionaliteitsvereiste**
 - Dit pakket moet in uitvoering zijn en zo nodig vergezeld gaan van monitoring van de uitvoering en effecten en voorzien in bijsturing of aanvulling indien nodig

Vergunningplicht

- Wijziging van een bestaand project of een nieuw project moet **op zichzelf** worden beoordeeld in de voortoets
 - Er mag geen rekening worden gehouden met de bestaande situatie
 - Er mag wel rekening worden gehouden met de voordelen van standaardonderdelen
 - betreft een maatregel die verplicht is voor alle projecten van dezelfde soort

Voorbeeld: een bedrijf beschikt over een natuurvergunning voor een agrarisch bedrijf met drie stallen. Het bedrijf wil in twee stallen emissiebeperkende maatregelen treffen en een vierde stal bouwen. Het project omvat dan de realisatie van een vierde stal, het realiseren van wijzigingen aan twee bestaande stallen en de exploitatie van een agrarisch bedrijf in vier stallen. In de voortoets moeten de gevolgen van de bouwwerkzaamheden én de exploitatie van de vier stallen, zoals die ná de voorgenomen wijziging zal plaatsvinden, worden beoordeeld

Vergunningplicht

- Wijziging van een bestaand project of een nieuw project moet **op zichzelf** worden beoordeeld in de voortoets
 - Er mag geen rekening worden gehouden met de bestaande situatie
 - Er mag wel rekening worden gehouden met de voordelen van standaardonderdelen
 - betreft een maatregel die verplicht is voor alle projecten van dezelfde soort

Voorbeeld: op een locatie waar een industrieel bedrijf is gevestigd die over een natuurvergunning beschikt wordt een woningbouwproject gerealiseerd. De gevolgen van het totale woningbouwproject (zowel de aanleg als het gebruik), als zijnde het nieuwe project, moeten in de voortoets worden beoordeeld.

Vergunningplicht

- Zijn significante effecten niet uitgesloten, dan dient een **passende beoordeling** gemaakt te worden
- In de passende beoordeling mag rekening gehouden worden met de bestaande situatie op de locatie, maar hiervoor geldt wel het **additionaliteitsvereiste**
 - De bestaande situatie (=referentiesituatie) kan worden ontleend aan een eerder verleende natuurvergunning of milieutoestemming
- Er is **geen** vergunningplicht als sprake van voortzetting van **een-en-hetzelfde project**
 - Zal zich niet snel voordoen; wordt strikt uitgelegd door de Raad van State (PAS-uitspraak)

Additionaliteit

- Intern salderen met de bestaande situatie (referentiesituatie) is een **mitigerende maatregel**
- Daarop is ook het **additionaliteitsvereiste** van toepassing
 - Het mogen toepassen van een mitigerende maatregel is slechts mogelijk indien deze maatregel kortgezegd niet nodig is ten behoeve (van het herstellen) van de natuur. Het bevoegd gezag dient daartoe te motiveren op welke andere wijze invulling wordt gegeven aan de verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te treffen
- Dat kan door uit te leggen **welke andere maatregelen** zijn of zullen worden getroffen om te zorgen voor de noodzakelijke stikstofdaling, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd, wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn en waarom deze voldoende zijn om aan de verplichtingen van de Vogel- en Habitatrichtlijn te voldoen
 - Deze uitleg is nu over het algemeen vrijwel niet te geven, want dat (inzicht) maatregelenpakket hebben we niet. Wellicht dat dit in een sporadisch geval kan. Daardoor kan er naar verwachting in slechts zeer beperkte gevallen worden overgegaan tot juridisch houdbare vergunningverlening

Additionaliteit

- Bij wijziging van een project maakt ook de **voortzetting van bestaande onderdelen** deel uit van de mitigerende maatregel

Voorbeeld: een bedrijf beschikt over een natuurvergunning voor een agrarisch bedrijf met drie stallen. Het bedrijf wil in twee stallen emissiebeperkende maatregelen treffen en een vierde stal bouwen. Het project omvat dan de realisatie van een vierde stal, het realiseren van wijzigingen aan twee bestaande stallen en de exploitatie van een agrarisch bedrijf in vier stallen.

- Ook voor de stal waaraan **geen wijzigingen** plaatsvinden moeten dus voldaan worden aan het additionaliteitsvereiste

Direct van toepassing

- De nieuwe lijn is **direct** van toepassing op:
 - **Lopende vergunningsprocedures en beroepsprocedures.** Lopende aanvragen en ontwerpbesluiten moeten naar de nieuwe maatstaven beoordeeld worden
 - **Bestaande activiteiten** waarvoor door de eerdere rechtspraak vaststond dat er sinds 1 januari 2020 juist géén vergunningplicht was
 - Natuurvergunningaanvragen die door het bevoegd gezag zijn geweigerd omdat er geen vergunning nodig was, ook wel aangeduid als een '**positieve weigering**'
 - Lopende **handhavingsprocedures** en beroepsprocedures, al dan niet naar aanleiding van handhavingsverzoeken
 - Ingediende Wabo-vergunningaanvragen, waarvoor is beoordeeld dat er geen verplichting bestond het natuurgebied 'aan te haken'
- Voor al die activiteiten moet alsnog, op grond van de nieuwe lijn, beoordeeld worden of er een vergunningplicht is, en zo ja, dan moet de vergunning worden aangevraagd en beoordeeld worden aan de hand van het nieuwe kader
 - Dit geldt dus ook voor (te legaliseren) PAS-melders

Overgangstermijn

- Er geldt **overgangstermijn** voor activiteiten:
 - die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek zijn gestart, en
 - die na die datum nog in uitvoering zijn of nog worden geëxploiteerd én
 - waar op basis van intern salderen is geconcludeerd dat geen natuurvergunning nodig was.
- Hiertegen wordt tot **1 januari 2030** niet handhavend opgetreden
- In de periode tot 2030 moeten initiatiefnemers alsnog beoordelen of voor de voortzetting van de activiteit een natuurvergunning nodig is en deze alsdan aanvragen.
 - Dan wel dienen de activiteiten zodanig te worden aangepast dat geen natuurvergunning nodig is.
 - Niet duidelijk is wat exact moet worden verstaan onder de voorwaarde 'fysiek gestart'.

Ruimtelijke plannen

- De uitspraak ziet expliciet op vergunningverlening voor projecten, maar het is zeer aannemelijk dat het nieuwe kader ook geldt voor **ruimtelijke plannen**
- Mocht de nieuwe koers van toepassing zijn, dan is bij veel meer plannen ook een **passende beoordeling** nodig en zal ook aan **additionaliteit** moeten worden getoetst.
- Het ruimtelijk plan wordt dan ook **automatisch plan-mer-(beoordelings)plichtig**

Gevolgen

Uitspraak raakt in ieder geval:

- woningbouw (individueel en grote projecten)
- energietransitie/netcongestie
- (grote) industrie en (verduurzaming) grote industrieterreinen
- defensie
- infra-projecten
- waterveiligheidsprojecten
- Pasmelders, interimers
- alle projecten die intern gesaldeerd hebben of dat van plan waren te doen

Gevolgen

- **Vergunningverlening (algemeen)**

- Er is voor veel meer situaties een natuurvergunning nodig. De uitspraak heeft eveneens grote gevolgen voor Toezicht en Handhaving
- Voor het verkrijgen van een vergunning moet ook aan additionaliteit worden getoetst, hetgeen momenteel vrijwel onmogelijk is

- **PAS-melders**

- De groep PAS-melders die via intern salderen dacht legaal te handelen wordt alsnog (wederom) geraakt
- Dit maakt de groep nog te legaliseren PAS-melders weer groter

- **Beweiden en bemesten**

- Vergunningplicht voor beweiden en bemesten kon vaak via intern salderen worden voorkomen
- Beweiden en bemesten is naar verwachting nu weer vergunningplichtig
- Mogelijk ook opnieuw handhavingsverzoeken die zich richten tegen beweiden en bemesten

- **Handhaving**

- Er wordt een forse toename van het aantal handhavingsverzoeken verwacht. Voor zover deze handhavingsverzoeken betrekking hebben op activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 kunnen deze tot 1 januari 2030 worden afgewezen. Voor zover de handhavingsverzoeken zien op activiteiten die fysiek vóór of na deze periode zijn gestart zonder vergunning, kan er in beginsel niet worden afgezien van handhavend optreden (beginselplicht tot handhaven). Dit laatste geldt ook voor PAS-melders en voor beweiden en bemesten.

Gevolgen

- **Woningbouw**

- Woningbouwprojecten werden vaak mogelijk gemaakt via intern salderen
- Juridisch gezien mogelijk alsnog een natuurvergunning voor het gebruik van woonwijk
- Nu vergunning nodig met toets aan additionaliteit; waarschijnlijk ook bij plannen
- Mogelijk dat een ecologische beoordeling uitkomst kan bieden

- **Industrie**

- Nieuwe ontwikkelingen of wijziging van activiteiten op bestaande industrieterreinen zijn vergunningplichtig
- Verduurzaming kwalificeert als wijziging van een project en is daarmee vergunningplichtig
- Voldoen aan additionaliteit, hoe vreemd ook (viciëuze cirkel?) ➡ Passende maatregelen?

Gevolgen

- **Energie**

- Realisatie van energie-infrastructuur met een toename van stikstofdepositie tot gevolg zullen worden geraakt
- Ook op dit gebied raakt de uitspraak dus waarschijnlijk de verduurzamingsopgave

- **Infrastructuur**

- Aanleg of uitbreiding van wegen alsook onderhoud en gebruik zal gevolgen ondervinden
- Is de inzet van emissiearm materieel een mitigerende maatregel of standaardonderdeel?

- **Waterveiligheid**

- Realisatie van dijkversterkingsprojecten en/of andere overstromingsmaatregelen zullen gevolgen ondervinden

Handelingsperspectief

- De rechtspraak blijft oproepen doen aan de politiek om te voorzien in een maatregelenpakket. De Raad van State stelt in de uitspraken wederom onder andere:

“De Afdeling wijst er tot slot op dat een **plan, programma of pakket van maatregelen** waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om **uitvoering** te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl gemotiveerd worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het **additonaliteitsvereiste**. Daarvoor is wel van belang dat het gaat om een plan, programma of pakket van maatregelen dat **in uitvoering** is en dat zo nodig vergezeld gaat van **monitoring** van de uitvoering en effecten en dat voorziet in **bijsturing of aanvulling** indien nodig.”

“Is er **geen zicht** op de uitvoering van **andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn**, dan komt de **intrekking of wijziging** van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, **nadrukkelijk in beeld**, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.”

Handelingsperspectief

- Uit de natuurdoelanalyses blijkt dat de uitgevoerde en voorgenomen maatregelen **onvoldoende** zijn om verslechtering tegen te gaan. Er zullen dus **additionele maatregelen** getroffen **moeten** worden
- Het treffen van (additionele) maatregelen voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor en het tegengaan van verslechtering van de Natura 2000-gebieden een **wettelijke taak van de provincies**
- Het opstellen van een nationaal programma om de stikstofdoelen te halen alsook de instandhoudingsdoelstellingen voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden is een **wettelijke taak van het Rijk**
 - Maar kabinet spreekt er nu over dit waarschijnlijk uit de wet te halen (nadrukkelijke relatie met Greenpeace-uitspraak)

Handelingsperspectief

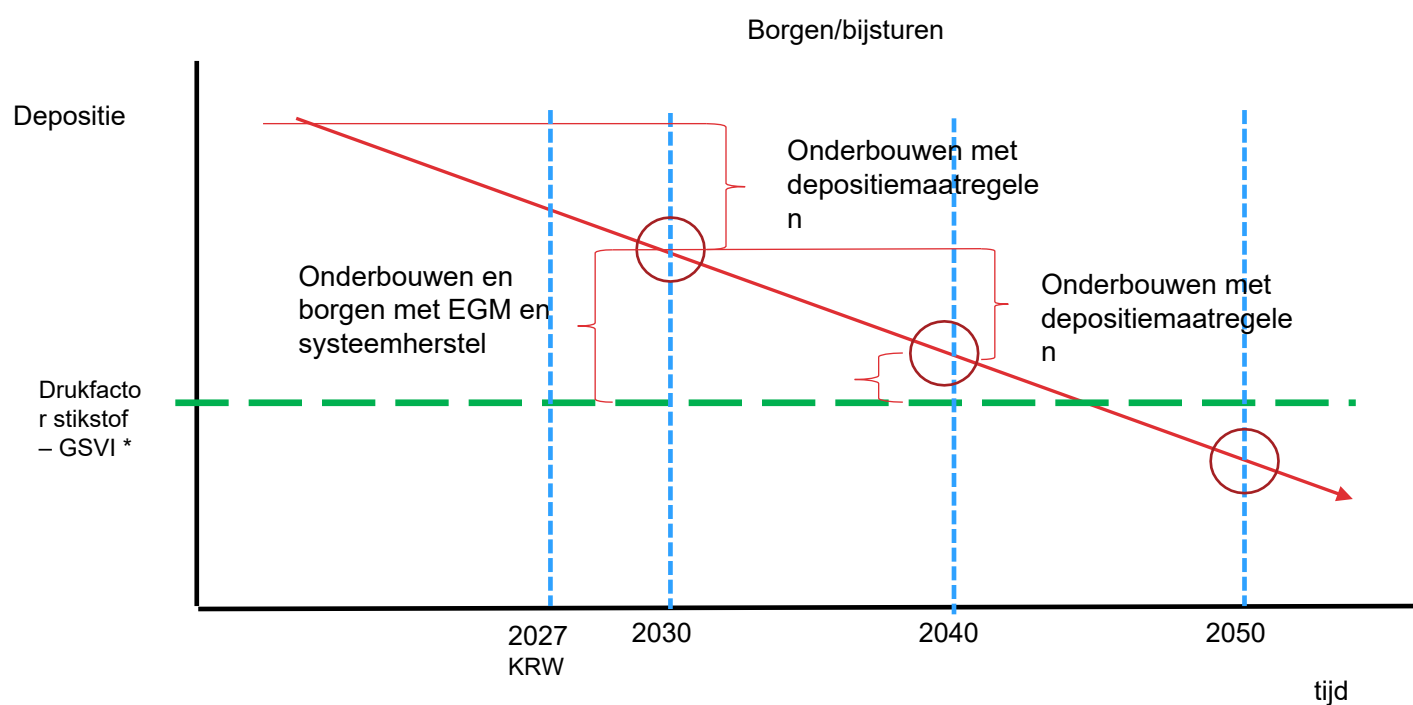
- Wat het plan, programma of pakket aan maatregelen exact moet inhouden is niet uitgekristalliseerd
- Uit onder andere de PAS-uitspraak kan in ieder geval het volgende worden afgeleid:
 - Inzicht bieden in de **keuzes die het bevoegd gezag** heeft gemaakt om het behoud en het voorkomen van achteruitgang van de natuurwaarden te waarborgen binnen afzienbare termijn
 - **Monitoringssysteem** van de uitvoering en effecten van maatregelen
 - Mogelijkheid van **bijsturing** indien nodig
- Basis voor de maatregelen zijn de **natuurdoelanalyses** (nee, tenzij)



Handelingsperspectief

- Om in een passende beoordeling naar de (additionele) maatregelen te kunnen verwijzen, moet voldaan worden aan een aantal voorwaarden (PAS-uitspraak):
 - de **verwachte voordelen** moeten ten tijde van die beoordeling **vaststaan**;
 - de passende beoordeling dient **definitieve bevindingen** te bevatten over de verwachte voordelen en de doeltreffendheid van de maatregel
 - de verwachte voordelen van de maatregelen staan **niet vast** als (cumulatief):
 - deze ten tijde van de passende beoordeling niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd/in uitvoering zijn
 - nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht
 - het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd
- **Additionele maatregelen gericht op geborgde dalende trend stikstofdepositie en natuurherstel**

Geborgde aanpak stikstofdeling en natuurherstel



Geborgde maatregelen
stikstofreductie

Geborgde maatregelen natuur
en systeemherstel

Geborgde maatregelen Rijk en
over de grens (aangrenzende
provincies en buitenland)

* Idem andere drukfactoren, o.a. verdroging

Wat gaan we doen per gebied?

Vertrekpunt

- NDA's, waar komen we vandaan, waar gaan we naar toe?
- Vertaling beheerplannen: wat is regulier, wat is extra, wat is nog te onderzoeken?

Doelen daling stikstopdepositie, ontwikkelpad (verbinden lange termijn met korte termijn)

- Om verslechtering te stoppen
- Om instandhoudingsdoelen te halen

Maatregelen, middelen en (beleids)instrumenten

- in beeld brengen van effect van de in te zetten maatregelen en instrumenten

Natuurmaatregelen die in combinatie met de stikstofmaatregelen er voor zorgen dat de verslechtering wordt gestopt en de instandhoudingsdoelen worden gehaald

- Grenzen effectgerichte maatregelen
- Geen communicerende vaten – versterken elkaar

Monitoring van de effecten van uitgevoerde en uit te voeren maatregelen

- Stikstof emissie/depositie
- Natuurkwaliteit: stoppen verslechtering, herstel
- Effecten van uitgevoerde en uit te voeren maatregelen

Actielijnen Limburgs Offensief Stikstof (LOS)

1. Geborgd maatregelenpakket per gebied gericht op daling van stikstof en natuurherstel
2. Ontwikkeling van (generiek) provinciaal stikstofbeleid om bij te dragen aan de geborgde daling van stikstof
3. Lobby richting het Rijk voor het nemen van landelijke generieke maatregelen en beleid
4. Grensoverschrijdende samenwerking, samen met andere grensprovincies en het Rijk om kennis en ervaring te delen over de geborgde daling van stikstof in het buitenland
5. Vergunningverlening op gang brengen



Gaat het werken?

- Via het **LOS** gaat invulling gegeven worden aan het additionaliteitsvereiste
- Zo veel als mogelijk aansluiting zoeken bij de **voorwaarden** die uit de jurisprudentie volgen
- Recent **twee positieve uitspraken** van de rechtbank Limburg over de weigering om natuurvergunningen in te trekken
 - Onder verwijzing naar maatregelen die zien op stikstofreductie (waaronder de MGA en de beoogde deelnemers aan de Lbv(+), heeft de Provincie terecht afgezien van het intrekken van de natuurvergunningen
 - De rechtbank heeft daarbij getoetst aan de jurisprudentie van de Raad van State
 - Een opsteker en bewijs dat een geborgd maatregelenpakket dat voldoet aan de voorwaarden effect sorteert
- De volgende vragen zullen we in een **second opinion** voorleggen:
 - Is het programma/geborgd maatregelenpakket voldoende om vergunningverlening weer mogelijk te maken?
 - Zijn de voorgestelde maatregelen natuurherstel en stikstofreductie voldoende om verslechtering tegen te gaan?
 - Welke eisen worden gesteld aan de monitoring?

Planning LOS

23 mei sonderend in Statencie LEO/ESA:

- Een juridische redeneerlijn dat we met het geborgd maatregelenpakket weer vergunningen kunnen verlenen
- Een geborgd pakket aan maatregelen
 - Opgave per gebied, reeds bekende maatregelen en nog te onderzoeken maatregelen
 - Benodigde middelen en instrumenten
 - Te ontwikkelen beleid (stikstof, buitenland, vergunningen)
 - Realisatiestrategie
- Uitvoeringsplan 2025-2026
- Monitoringsplan
- Periodieke bijstelling

Verdere uitwerking en second opinion

1 juli vaststelling in GS



Vragen
???