




Provinciale Staten van 

Leeuwarden, 11 februari 2025  
Verstuurd, **11 FEB. 2025**

Ons kenmerk : 02338295  
Domein/ Team : Provinciale Omgeving, Team Groene Regelgeving  
Opgesteld door :  /  of @fryslan.frl  
Uw kenmerk :  
Bijlage(n) :

Onderwerp : Informatie inzake Rendac uitspraak Raad van State

Geachte statenleden,

De Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (hierna: Afdeling) heeft op 18 december 2024 uitspraken gedaan over intern salderen bij de Amercentrale en Rendac (hierna: de uitspraken). Deze uitspraken veranderen de manier waarop stikstofvergunningen worden beoordeeld en hebben grote gevolgen voor alle projecten die stikstof uitstoten. In deze brief leggen wij uit wat deze wijzigingen betekenen, welke gevolgen ze hebben en hoe wij hierop inspelen.

De belangrijkste wijzigingen zijn:

1. Intern salderen is voortaan vergunningplichtig;
2. Intern salderen kan alleen op basis van een passende beoordeling, met toepassing van het additionaliteitsvereiste;
3. De inzet van latente ruimte (niet-gebruikte ruimte in vergunningen) wordt ingeperkt;
4. Handhaving vanwege het ontbreken van een vergunning wordt tot 1 januari 2030 niet toegepast voor projecten en/of wijzigingen die zijn uitgevoerd tussen 2020 en 2025;

*Wat was de aanleiding?*

De aanleiding voor deze uitspraken was het gebruik van intern salderen zonder vergunning. In beide zaken werd stikstofuitstoot van nieuwe activiteiten verrekend met niet-gebruikte stikstofruimte uit oude vergunningen. Dit leidde tot juridische discussies over de toelaatbaarheid en effecten hiervan op Natura 2000-gebieden. In hoger beroep heeft de Afdeling hierover een definitief oordeel gegeven. Deze uitspraken hebben niet alleen gevolgen voor de betrokken projecten, maar ook voor de beoordeling van stikstofvergunningen in heel Nederland. Dit raakt alle projecten en activiteiten waarbij intern salderen wordt toegepast.



### *Wat is er veranderd?*

Bij intern salderen gaat het, in algemene zin, om een inrichting die haar eigen activiteiten herstructureert, zonder dat dit tot extra stikstofdepositie zal leiden. De uitstoot van het nieuwe beoogde project wordt verrekend met eerder vergunde ruimte. Dit kan ruimte uit een milieutoestemming of natuurvergunning zijn. Na de wijziging van de Wet natuurbescherming op 1 januari 2020 kon dit zonder een vergunning. De Afdeling bevestigde dit in de zogenoemde Logtsebaanuitspraak.<sup>1</sup> Met de uitspraken van 18 december 2024 wijzigt de Afdeling haar jurisprudentie over intern salderen ingrijpend. Voor elke wijziging van een project die ziet op intern salderen, moet een vergunning worden aangevraagd.

Een belangrijk verschil ten opzichte van de werkwijze van voor 18 december jl. is dat intern salderen alleen nog als mitigerende maatregel mag worden gebruikt binnen een passende beoordeling. In een passende beoordeling dient onderbouwd te worden dat significante gevolgen van een project op Natura 2000-gebieden kunnen worden uitgesloten. Dit heeft tot gevolg dat voortaan elke vergunningaanvraag verplicht getoetst moet worden aan het zogenaamde "additionaliteitsvereiste". Dat houdt in dat stikstofruimte die vrijkomt door het stoppen of wijzigen van een activiteit, pas mag worden ingezet voor een nieuwe activiteit als deze ruimte niet nodig is voor natuurherstel van de Natura 2000-gebieden. In [REDACTED] is dit vrijwel niet mogelijk, omdat de stikstofruimte vrijwel altijd nodig is voor herstel van de Natura 2000-gebieden. De Natuurdoelanalyses uit 2023 laten zien dat stikstofoverbelasting de grootste drukfactor in onze Natura 2000-gebieden is. Daardoor zal stikstofruimte gelet het additionaliteitsbeginsel voorlopig niet gebruikt kunnen worden voor het verlenen van vergunningen of een passende beoordeling.

### *Inperking van latente ruimte*

De uitspraken hebben ook gevolgen voor de inzet van latente ruimte. Latente ruimte is het deel van de vergunning of toestemming dat op dit moment niet wordt gebruikt.

Het onderscheid tussen verschillende soorten toestemmingen waar latente ruimte van toepassing kan zijn is hierbij van belang:

- bij een natuurvergunning: de volledige vergunde stikstofruimte mag nog steeds worden benut, zelfs als deze tot nu toe niet volledig is gebruikt;
- bij een milieutoestemming: structureel onbenutte ruimte uit milieutoestemmingen geldt niet meer als referentie en mag zonder natuurtoestemming niet meer worden gebruikt.

### *Gevolgen voor handhaving*

De uitspraken gelden per direct voor alle gevallen en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020. Voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 zijn gewijzigd op basis van intern salderen, geldt dat alsnog een natuurvergunning nodig is. Echter, handhaving vanwege het ontbreken van een vergunning is tot 1 januari 2030 niet aan de orde, als het project:

- (1) tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek is gestart,
- (2) na die datum nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd én
- (3) waar op basis van intern salderen is geconcludeerd dat geen natuur- vergunning nodig was.

Deze overgangperiode biedt betrokkenen de tijd om de benodigde vergunningen aan te vragen.

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2021:71



### *Voor welke projecten heeft de uitspraak gevolgen?*

De uitspraken hebben directe gevolgen voor vergunningverlening in verschillende sectoren en activiteiten, waaronder:

- PAS-melders;
- Interimmers;
- Woningbouw;
- Industrie;
- Infrastructuur, zoals wegenprojecten en spoorverbredingen;
- Evenementen;
- Landbouw, waaronder innovaties en bedrijfswijzigingen;
- Natuurherstelprojecten die niet nodig zijn voor Natura 2000-doelstellingen .

Bij al deze sectoren wordt, in meer of mindere mate, gebruik gemaakt van intern salderen.

### *Gevolgen van de uitspraken voor* [REDACTED]

Van een absolute vergunningenstop is geen sprake, maar vergunningverlening voor het onderdeel stikstof is voorlopig zeer lastig. In onze provincie zijn momenteel circa 200 aanvragen voor een Natura 2000-activiteit in behandeling. In praktisch alle gevallen wordt er gebruik gemaakt van intern salderen. Deze aanvragen moeten nu beoordeeld worden op basis van de nieuwe juridische situatie.

Veel zaken zijn nu ook nog niet direct duidelijk. Daarom zullen wij in IPO- verband met andere provincies en het Rijk afstemming zoeken over hoe wij het beste met de aanvragen om kunnen gaan. Tevens zullen wij de aanvragers per brief informeren over de opties met betrekking tot hun aanvraag. Op dit moment zien wij de volgende opties die we in de brief aan de aanvragers zullen benoemen:

- De aanvraag aanhouden totdat er meer duidelijkheid is over vergunningverlening;
- De aanvraag laten intrekken om een formele weigering te voorkomen;
- De aanvraag afwijzen om desgewenst in beroep te kunnen gaan.

### *Hoe gaan wij verder?*

De Afdeling benadrukt het belang van een integraal en geborgd plan, waarin wordt vastgelegd hoe het behalen van de natuurdoelen van de verschillende Natura 2000-gebieden zeker kan worden gesteld. Hierbij moet gedacht worden aan een plan met geborgde maatregelen dat zich richt op de belangrijkste drukfactoren. Dit zijn in de meeste gebieden stikstof en hydrologie. Zowel nationale als provinciale maatregelen zullen hieraan moeten bijdragen. In dit kader zijn wij voor de stikstofreductie opgave in grote mate afhankelijk van maatregelen die het Rijk gaat nemen. De additionaliteit van andere mitigerende maatregelen, zoals bij een vergunningaanvraag wordt gevraagd, moet met geborgde maatregelen worden onderbouwd. Pas als er een onderbouwing ligt waarin additionaliteit voldoende wordt onderbouwd kunnen vergunningen voor intern en extern salderen weer worden verleend. Hoewel de eisen streng zijn, biedt dit onder de huidige wet- en regelgeving een route om uit de stikstofimpasse te komen. Een plan met geborgde maatregelen is noodzakelijk om intern en extern salderen mogelijk te maken en tegelijkertijd de natuur te beschermen.

### *Voortoets als oplossing voor kleine projecten (zonder intern salderen)*

Voor kleine projecten die geen gebruik maken van intern salderen, zoals evenementen, blijft de voortoets een optie. Deze toets beoordeelt de effecten van een project op Natura 2000-gebieden. Belangrijk is dat bij de voortoets de referentiesituatie niet meer mag worden betrokken. Dit betekent dat alleen de stikstofeffecten van het project zelf worden onderzocht. Activiteiten, zoals evenementen, waren altijd al verplicht om een voortoets uit te voeren. Als

uit de voortoets blijkt dat deze projecten geen significante effecten hebben, kunnen deze projecten doorgang vinden zonder natuurvergunning.

Meer informatie over de uitspraak en de gevolgen voor intern salderen vindt u op <https://www.bij12.nl/onderwerp/informatiepunt-stikstof-en-natura-2000/veel-gestelde-vragen-over-stikstof/>

De komende periode zullen wij benutten om de verdere consequenties van deze uitspraken voor [redacted] nader te duiden. Wij kijken uit naar de nieuwe aanpak van het Rijk die een belangrijke invulling moet geven aan de nationale stikstof-opgave. Die nieuwe aanpak heeft nog meer prioriteit gekregen door de recente uitspraak in de zaak Greenpeace.

Wij gaan ervan uit u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van [redacted],

[redacted]  
d[redacted] aris