

Inhoudelijke factsheet Uitspraken RvS Vergunningverlening (intern salderen)

Aanleiding

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State (RvS) twee belangrijke uitspraken gedaan over intern salderen. Bij intern salderen worden de natuurgevolgen, zoals stikstofdepositie, van een nieuw project vergeleken met natuurgevolgen van een reeds eerder afgegeven natuurtoestemming (referentiesituatie) voor een project op dezelfde locatie. De RvS wijzigt de vaste jurisprudentie en geeft een nieuw beoordelingskader waarmee de mogelijkheden voor intern salderen worden beperkt. Reden voor de rechtspraakwijziging zijn recente arresten van het Hof van Justitie in Luxemburg.

Vooraf: wat is intern en extern salderen?

In de praktijk wordt intern en extern salderen vooral toegepast bij activiteiten die stikstofneerslag veroorzaken op een Natura 2000-gebied. Als een bedrijf dat stikstof uitstoot wil uitbreiden of zijn bedrijfsvoering wil wijzigen, dan moet worden onderzocht of dat gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Daarbij kunnen de stikstofgevolgen van het nieuwe project worden weggestreept tegen de stikstof die het oude, vergunde project op die locatie al veroorzaakte. Dat wordt **intern** salderen genoemd. Bij **extern** salderen wordt de stikstofneerslag van het nieuwe project juist weggestreept tegen de stikstofruimte van een bedrijf op een andere locatie.

Voortoets:

Op grond van het natuurbeschermingsrecht moet eerst worden onderzocht of de uitbreiding of wijziging van een bedrijf significante gevolgen heeft voor beschermde natuurgebieden. Dit wordt gedaan in een **voortoets**. Als significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, volstaat een voortoets niet maar is een natuurvergunning nodig waarbij een passende beoordeling moet worden gemaakt.

Belangrijkste wijzigingen van het nieuwe beoordelingskader voor de praktijk:

- Intern salderen mag niet meer in de voortoets. In de voortoets mag niet langer worden betrokken dat de situatie door een wijziging van het project per saldo minder stikstofdepositie veroorzaakt, om op die manier te concluderen dat significante gevolgen voor de natuur op voorhand zijn uit te sluiten.
- Het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde voortzetting van het project, moet worden beoordeeld in de voortoets. Daarbij mag alleen nog worden gekeken naar de gevolgen van het project op zichzelf, zónder rekening te houden met de gevolgen van de oude.
- Hierdoor wordt intern salderen natuurvergunning plichtig. De vermindering van stikstofdepositie door de wijziging van het project (intern salderen) mag pas worden betrokken in de passende beoordeling.
- Een natuurvergunning kan alleen met intern salderen worden verleend als de verlaging van de stikstofdepositie die samenhangt met het wijzigen of voortzetten van de bestaande activiteit niet nodig is voor natuurherstel (additionaliteitsvereiste). De hele activiteit moet dus opnieuw getoetst worden op additionaliteit. Dat betekent dat een vergunning alleen kan worden gegeven als het bevoegd gezag onderbouwt welke concrete andere natuurmaatregelen (dan het beperken of beëindigen van de bestaande activiteit) worden uitgevoerd en dat die genoeg zijn om het behoud van Natura 2000-gebieden te verzekeren. Dat leidt tot een verdere beperking van de mogelijkheden voor vergunningverlening.
- Hiermee gelden voor intern salderen nagenoeg dezelfde voorwaarden als voor extern salderen.
- Het is niet meer mogelijk om ongebruikte stikstofruimte (latente ruimte) in te zetten als de eerder toegestane ruimte niet gebaseerd is op een natuurvergunning maar op een oude milieutoestemming. Intern salderen met een oude milieutoestemming kan daarmee alleen nog met feitelijk gerealiseerde ruimte. Dit beperkt ook de mogelijkheden voor *extern* salderen.

- Aangezien intern salderen, net als extern salderen, op grond van het nieuwe beoordelingskader veelal zal leiden tot de verplichting om een natuurvergunning aan te vragen, wordt het voor provincies mogelijk om beleid te voeren over de mogelijkheden voor intern salderen.
- Het nieuwe beoordelingskader geldt direct voor alle lopende en toekomstige vergunningprocedures en in nog lopende (beroeps)procedures over projecten ten behoeve waarvan intern is gesaldeerd en waarin nog geen uitspraak in hoger beroep is gedaan door de RvS.
- Bedrijven die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 intern hebben gesaldeerd en op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig hadden, moeten alsnog bezien of hun activiteiten op grond van het nieuwe beoordelingskader alsnog vergunning plichtig zijn. Zij hebben daar vijf jaar de tijd voor. Tot 1 januari 2030 kan het bevoegd gezag niet handhaven op het voortzetten van de bedrijfsactiviteiten zonder natuurvergunning.
- De uitspraken tasten de geldigheid van onherroepelijke natuurvergunningen niet aan, maar de RvS herhaalt wel – in navolging van het Europese Hof van Justitie – zijn eerdere rechtspraak dat het bevoegd gezag uit zichzelf moet optreden tegen bestaande activiteiten die de doelstellingen van de Habitatrictlijn in gevaar brengen. Het kan dat doen door het opleggen van beperkingen of door vergunningen geheel of gedeeltelijk in te trekken. Doet het bevoegd gezag niet uit zichzelf, dan kunnen derden, zoals milieuorganisaties, erom vragen en tegen een weigering procederen.
- De rechtspraakwijziging geldt niet alleen voor intern salderen met stikstof, maar bijvoorbeeld ook over intern salderen met geluid- of lichthinder.