

## Raadsmemo

|                    |   |                                                                                    |
|--------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------|
| Datum              | : | 25 februari 2025                                                                   |
| Onderwerp          | : | Uitspraak Raad van State over intern salderen en de gevolgen voor De Fryske Marren |
| Behandeld door     | : | Team VTH                                                                           |
| Telefoon en e-mail | : |                                                                                    |
| Portefeuillehouder | : | Chris van Hes                                                                      |
| Zaaknummer         | : | Z.829896                                                                           |
| Doel memo          | : | informerend                                                                        |

### Inleiding

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan over intern salderen van stikstof. In deze memo informeren wij u kort wat de gevolgen zijn van deze uitspraak in het algemeen en in het bijzonder voor onze gemeente.

### Wat is intern salderen?

De uitbreiding van bijvoorbeeld een agrarisch bedrijf mag er niet voor zorgen dat er meer stikstof neerslaat in stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (stikstofdepositie) dan vóór de uitbreiding het geval was. Soms kan de toename van de depositie ongedaan worden gemaakt door bijvoorbeeld technische aanpassingen binnen het bestaande agrarische bedrijf. Dit gebeurde door de vergunde stikstofgevolgen van het oude project weg te strepen tegen de stikstofgevolgen van het nieuwe project. In dat geval spreken we van intern salderen. Dit intern salderen was vanaf 1 januari 2020 vergunningsvrij. Dit is veranderd door de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024.

### Kern van de uitspraak

De rechtspraak over het intern salderen bij de beoordeling van de gevolgen van projecten voor de natuur wijzigt. In de kern komt het erop neer dat intern salderen niet meer mag worden betrokken in de zogenoemde voortoets (Aerius berekening), dus bij de vraag of een natuurvergunning voor een project nodig is. Vanaf nu mag in de voortoets alleen nog worden gekeken naar de gevolgen van het project op zichzelf, zónder rekening te houden met de gevolgen van de oude situatie. Het tegen elkaar wegstrepen is dus niet meer mogelijk. Dit betekent dat alleen voor projecten waarbij de stikstofdepositie op zichzelf 0.00 mol/ha/j geen natuurvergunning nodig is.

Intern salderen mag vervolgens wel worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning voor een project kan worden verleend (de zogenoemde passende beoordeling). Het komt erop neer dat er bijna altijd een vergunningplicht geldt voor de Natura-2000 activiteit in het kader van stikstof.

Daarnaast wijzigt deze uitspraak ook de beoordeling van intern salderen. Na de uitspraak is het alleen nog mogelijk om met stikstofemissie intern te salderen als die stikstof niet nodig is voor het behoud van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Oftewel: het additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat bij een aanvraag van een vergunning beoordeeld moet worden of (een deel van) de stikstofemissie niet ten goede moet komen aan de natuur. Dit additionaliteitsvereiste was al van toepassing bij extern salderen.

De wijziging in de rechtspraak heeft directe gevolgen voor zowel lopende, toekomstige vergunningsprocedures, als voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 zonder natuurvergunning zijn gerealiseerd.

In het kader van de rechtszekerheid heeft de Raad van State voor activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 een overgangsperiode ingesteld tot 1 januari 2030. Gedurende die vijf jaar kunnen provincies, als bevoegd gezag voor natuur, niet handhaven tegen het voortzetten van deze activiteiten zonder natuurvergunning. Deze periode kan het bedrijf gebruiken om te bepalen of voor het voortzetten van de activiteit een natuurvergunning kan worden verleend, de activiteiten aanpassen of staken.

In de **bijlage** hebben we een stroomschema van de voorttoets en de beoordeling toegevoegd.

### **Achtergrond bij deze uitspraak**

Nederland stoot al jaren veel stikstof uit. Veel van die stikstof komt weer neer op de bodem en in de natuur. In veel natuurgebieden in Nederland komt zoveel stikstof terecht, dat schadelijk kan zijn voor stikstofgevoelige kwetsbare natuur. Dat is slecht voor de biodiversiteit, de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en voor de gezondheid van mensen. Europese wet- en regelgeving schrijft voor dat landen kwetsbare natuur moeten beschermen.

Kwetsbare stikstofgevoelige natuur wordt beschermd door het aanwijzen van Natura 2000-gebieden. Bij het aanwijzen van een Natura 2000-gebied worden natuurdoelen vastgesteld. Hierin wordt beschreven welke type natuur beschermd en hoe deze moet worden beschermd

De provincie heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de staat van de Natura 2000-gebieden in Fryslân. Uit dit onderzoek komt naar voren dat deze natuurgebieden in slechtere staat verkeren dan altijd werd gedacht. Dit betekent dat de natuurdoelen niet behaald worden. Om deze natuurdoelen wél te kunnen behalen, zal de emissie van stikstof moeten dalen. Dit betekent dat de stikstof emissie die bij intern salderen wordt bespaard, op dit moment moet worden ingezet voor de natuur en niet kan worden ingezet bij het eigen project.

### **De uitspraak heeft vooral gevolgen voor natuurvergunningen**

Als gevolg van de uitspraak moet voor projecten waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020, een natuurvergunning worden aangevraagd. Ook voor nieuwe projecten waarbij intern gesaldeerd wordt, moet een natuurvergunning worden aangevraagd. Voor deze vergunningaanvragen is de provincie bevoegd gezag. Bij een aanvraag voor een natuurvergunning moet een passende beoordeling gemaakt worden. Een passende beoordeling heeft betrekking op de potentiële gevolgen van het project waarvoor de vergunning wordt aangevraagd op de kwaliteit van Natura-2000 gebied.

### **Gevolgen voor projecten waarbij in de periode tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 gebruik is gemaakt van intern salderen**

De uitspraak heeft tot gevolg dat voor projecten waarbij tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 gebruik is gemaakt van intern salderen, alsnog een natuurvergunning aangevraagd moet worden. Bij de beoordeling van deze aanvragen moet, anders dan voorheen, rekening gehouden worden met het additionaliteitsvereiste.

Op dit moment is het onzeker of deze projecten met terugwerkende kracht alsnog een natuurvergunning kunnen krijgen. De provincie zal – als bevoegd gezag – eerst beleid moeten opstellen waarin objectieve beoordelingscriteria zijn opgenomen voor het toepassen van intern salderen. Daarnaast is beleid nodig dat natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden verbeterd moeten worden, zodat de natuurdoelen worden behaald en er ruimte ontstaat om stikstofruimte in te zetten voor de andere projecten.

### **De gevolgen voor Wabo vergunningen en vergunningen onder de Omgevingswet zijn verschillend**

Onder de Wabo gold de aanhaakplicht voor de natuuractiviteit. Dit betekent dat als iemand een aanvraag deed voor een omgevingsvergunning voor bouwen en er was voor het project een natuurvergunning nodig, deze activiteit automatisch aanhaakt bij de aanvraag voor het bouwen. In dat kader moesten wij onder de Wabo een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) vragen bij de provincie. In dat kader zijn in het verleden Wabo vergunningen verleend waarin is gemotiveerd dat er sprake was van intern salderen er geen sprake was van de aanhaakplicht voor de natuuractiviteit. Intern salderen was immers destijds vergunningsvrij.

Met inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen aanvragers elke benodigde activiteit voor hun plan apart aanvragen. Er is onder de Omgevingswet geen sprake van aanhaakplicht. Dit betekent dat aanvragers zelf verantwoordelijk zijn om alle vergunningen aan te vragen die nodig zijn voor hun project. We wijzen aanvragers er op als er nog vergunningen nodig zijn van andere activiteiten die nog niet zijn aangevraagd. Zodra een aanvrager alle benodigde vergunningen heeft gekregen, mag hij zijn project uitvoeren.

### **Gevolgen voor lopende en toekomstige omgevingsvergunning aanvragen:**

- Er zijn geen gevolgen voor de vergunningen voor de bouwactiviteit (omgevingsplan). Bij deze vergunning wordt namelijk alleen beoordeeld of het bouwplan voldoet aan het omgevingsplan en aan redelijke eisen van welstand. Als bij een projectberekening (Aerius) voor het bouwplan een toename aan stikstof emissie geconstateerd wordt, dan moet een extra vergunning aangevraagd worden voor de Natura 2000-activiteit (voorheen natuurvergunning). Deze vergunningen worden afgehandeld door de provincie als bevoegd gezag.
- Er zijn wel gevolgen voor vergunningen in afwijking van het omgevingsplan (de Bopa vergunningen). Bij het beoordelen van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) moet de uitvoerbaarheid van het plan onder andere in het kader van stikstof beoordeeld worden. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat intern salderen vergunningsplichtig is. Als een dergelijke natuurvergunning nodig is voor dit project, dan wijzen wij aanvrager daar actief op omdat we zonder 100% zekerheid op natuurvergunningverlening geen juridisch houdbare vergunning kunnen garanderen.

### **Gevolgen voor aanvragen binnen de gemeente DFM**

We merken over het algemeen dat bij de bouw van individuele woningen, kantoren of bedrijfsgebouwen ten behoeve van lichte bedrijfsactiviteiten binnen onze gemeente de projectberekening voor stikstof geen toename laat zien op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Intern salderen is dan niet nodig en er is dan geen vergunningplicht. Voor grotere woonbouwprojecten is dit zeer afhankelijk van de locatie van het project ten opzichte van een Natura 2000-gebied.

Bij ontwikkelingen binnen de agrarische sector en de zwaardere industrie (productie en fabricage e.d.) leidt de projectberekening eigenlijk altijd tot een toename van stikstof op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Bij de projectberekening moet altijd het gehele bestaande bedrijf inclusief de uitbreiding meegewogen worden. Hierdoor is altijd sprake van een toename van stikstofdepositie. Vanaf de nieuwe uitspraak van de Raad van State zal een initiatiefnemer hier een vergunning voor moeten aanvragen bij de provincie.

Zonder 100% zekerheid op natuurvergunningverlening kan zo'n plan waarbij intern gesaldeerd wordt op dit moment geen doorgang vinden, omdat deze dan niet juridisch houdbaar is. In een eventuele beroepsprocedure bij de rechtbank, zal het besluit daarom vernietigd worden. Wij wijzen aanvrager actief op het indienen van een aanvraag natuurvergunning.

### **Gevolgen voor lopende bezwaarzaken**

Bij het nemen van een beslissing op bezwaar vindt een heroverweging plaats van het eerdere besluit plaats. Deze heroverweging is *ex nunc*, dit betekent dat getoetst moet worden aan de regelgeving zoals deze geldt op het moment van de beslissing op bezwaar. Dit betekent dat bij gevallen waarin bij het primaire besluit (verleende omgevingsvergunning) gebruik is gemaakt van intern salderen, alsnog in de beslissing op bezwaar rekening gehouden moet worden met de uitspraak van de Raad van State.

In het geval van Wabo vergunningen betekent dit dat bij de beslissing op bezwaar alsnog een vvgb voor de natuuractiviteit gevraagd moet worden bij de provincie.

Voor Bopa vergunningen onder de Omgevingswet moet bij de beoordeling van de ETFAL rekening gehouden worden met het feit dat intern salderen vergunningplichtig is geworden. In het besluit voor een Bopa moet gemotiveerd worden dat voor het plan een vergunning voor de Natura 2000-activiteit verleend kan worden (additionaliteitsvereiste)

Zonder 100% zekerheid op natuurvergunningverlening kan zo'n plan waarbij intern gesaldeerd wordt op dit moment geen doorgang vinden, omdat deze dan niet juridisch houdbaar is. In een eventuele beroepsprocedure bij de rechtbank, zal het besluit daarom vernietigd worden. Wij wijzen aanvrager actief op het indienen van een aanvraag natuurvergunning.

### **Gevolgen voor lopende beroepszaken (omgevingsvergunningen)**

In de uitspraak van de Raad van State wordt aangegeven dat als op het moment van de beslissing op bezwaar geen aanhaakplicht gold voor de Natura 2000-activiteit vanwege intern salderen, dit niet kan leiden tot vernietiging van de onherroepelijke Wabo vergunning. Daar waar nog beroepszaken lopen, zal het nieuwe kader toegepast moeten worden. Dus ook bij beroepszaken is een natuurvergunning vereist (in voorkomende gevallen). Initiatiefnemer moet nagaan of alsnog een natuurvergunning nodig is voor het project. Mocht blijken dat voor het project een natuurvergunning nodig zijn, dan mag het project pas uitgevoerd worden als deze ook is verleend.

Zonder 100% zekerheid op natuurvergunningverlening kan zo'n plan waarbij intern gesaldeerd wordt op dit moment geen doorgang vinden, omdat deze dan niet juridisch houdbaar is. In een eventuele beroepsprocedure bij de rechtbank, zal het besluit daarom vernietigd worden. Wij wijzen aanvrager actief op het indienen van een aanvraag natuurvergunning.

### **Gevolgen onherroepelijke Wabo vergunningen waarbij intern salderen is toegepast**

Intern salderen was niet vergunningplichtig tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025. Voor Wabo vergunningen die in deze periode verleend zijn en waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen geldt op grond van de uitspraak dat alsnog een vergunning nodig is voor het intern salderen. Dit betekent dat alsnog beoordeeld moet worden of wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste. Hiervoor is een eerder genoemde overgangstermijn ingesteld tot 2030, waarbij het bevoegd gezag (de provincie) niet actief hoeft te handhaven.

### **Gevolgen voor specifieke dossiers**

Voor zover bij ons bekend (en na afstemming met Ruimtelijke Ontwikkeling) hebben we geen woningbouwontwikkelingen (gehad) waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen. We zien vooral dat deze uitspraak gevolgen heeft voor lopende dossiers waarbij er sprake is van ontwikkelingen bij agrarisch bedrijven of zwaardere industrie. Het ziet hier met name op bezwaaren/of beroepsprocedures tegen verleende Wabo omgevingsvergunningen van agrarische bedrijven.

Zonder 100% zekerheid op natuurvergunningverlening kan zo'n plan waarbij intern gesaldeerd wordt op dit moment geen doorgang vinden, omdat deze dan niet juridisch houdbaar is. In een

eventuele beroepsprocedure bij de rechtbank, zal het besluit daarom vernietigd worden. Wij wijzen aanvrager actief op het indienen van een aanvraag natuurvergunning.

Daarnaast heeft de uitspraak gevolgen voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv, de zogenaamde stoppersregeling). Deze regeling stimuleert agrarische bedrijven met veel stikstofuitstoot in de buurt van Natura 2000-gebieden om te stoppen. In het kader van deze regeling mogen deze agrarische bedrijven 15% van hun stikstofruimte inzetten voor de herontwikkeling van hun boerderij locatie. Uit navraag bij de provincie blijkt dat het op dit moment nog onduidelijk hoe de uitspraak van de Raad van State en in het bijzonder het additionaliteitsvereiste zich tot deze regeling zal verhouden. Verwacht wordt dat op korte termijn hierover nadere uitleg en/of instructies komen vanuit het Rijk. U wordt over deze regeling, later geïnformeerd.

Voor de specifieke dossiers, zoals lopende bezwaar- en beroepszaken, zullen wij betrokken partijen actief informeren, omdat de uitspraak gevolgen heeft voor het lopende proces. Daarnaast zullen wij voor lopende en toekomstige aanvragen rekening moeten houden met de wijzigingen die deze uitspraak tot gevolg heeft. Wij hebben op dit moment niet meteen inzichtelijk voor welke onherroepelijke Wabo vergunningen gebruik is gemaakt van intern salderen.

### **Conclusie**

De uitspraak heeft praktisch tot gevolg dat een natuurvergunning nodig is voor intern salderen. Daarnaast moet bij de beoordeling van natuurvergunning aanvragen rekening gehouden worden met het additionaliteitsvereiste. Dit brengt veel onzekerheid met zich mee omdat op dit moment niet duidelijk is of nog een natuurvergunning verleend kan worden, vanwege de slechte staat van Natura 2000-gebieden en het ontbreken van op te stellen beleid door de Provincie.

De provincie is bevoegd gezag voor de natuurvergunningen en de handhaving daarop. De provincie zal, als bevoegd gezag, eerst beleid moeten opstellen waarin objectieve beoordelingscriteria zijn opgenomen voor het toepassen van intern salderen. Daarnaast zullen de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden verbeterd moeten worden, zodat de natuurdoelen behaald worden en er ruimte ontstaat om stikstofruimte in te zetten voor andere projecten.

Omdat de provincie bevoegd gezag is, is er voor de gemeente geen actieve rol is weggelegd. Voor een aantal specifieke Wabo dossiers zullen we de uitspraak moeten beoordelen, vanwege de aanhaakplicht op grond van de Wabo. Voor lopende procedures onder de Omgevingswet moeten we de uitspraak uiteraard toepassen en aanvragers erop wijzen dat een natuurvergunning nodig is.

### **Digitaal bijgevoegd / ter inzage liggende stukken:**

Stroomschema