

Stikstofvrije stroken en interne saldering in het Gelderse natuurbeleid

mr. dr. D. Korsse

1. Inleiding

In december vorig jaar is de ontwikkelingspraktijk opgeschrikt door nieuwe jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin strikte eisen worden gesteld aan de praktijk van het intern salderen. Intern salderen houdt in dat de gevolgen van een beoogde nieuwe activiteit voor de natuurlijke kenmerken en waarden van een Natura 2000-gebied worden beoordeeld op basis van een vergelijking met de gevolgen van de activiteiten die reeds zijn toegestaan op de projectlocatie. Voor veel ontwikkelingen moet op intern salderen worden teruggevallen om stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden te kunnen rechtvaardigen. Die rechtvaardiging houdt kort gezegd in dat op basis van een geldende natuurvergunning¹, milieutoestemming of een bestemmingsplan (de referentiesituatie) tenminste eenzelfde hoeveel depositie kan plaatsvinden, zodat met de realisatie van de nieuwe activiteit geen verslechtering kan plaatsvinden.

De striktere eisen aan intern salderen betekenen dat veel ontwikkelingen momenteel niet vergund kunnen worden. Vrij algemeen wordt aangenomen dat het Rijk en de provincies in actie moeten komen om de vergunningverlening weer vlot te trekken. Dat moeten zij doen door een plan of pakket aan maatregelen op te stellen om het totaal aan stikstofdepositie binnen stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden omlaag te brengen. Als duidelijk is hoe en wanneer de noodzakelijke reductie wordt gerealiseerd en de natuur weer in een goede toestand zal worden gebracht, kan weer worden gerechtvaardigd dat projecten worden gerealiseerd die een (beperkte) toename van stikstofdepositie veroorzaken.

De provincie Gelderland heeft de handschoen opgepakt door haar natuurbeleid op twee punten te wijzigen. In de eerste plaats heeft de provincie het

initiatief genomen voor de invoering van stikstofarme stroken rondom de overbelaste Natura 2000-gebieden. In de tweede plaats zijn de provinciale beleidsregels over salderen aangepast door daar eisen aan intern salderen aan toe te voegen. Met deze initiatieven hoopt de provincie de vergunningverlening weer op gang te kunnen brengen. Naar mijn mening moet worden toegejuicht dat de provincie in actie komt om de bestaande impasse bij het verlenen van natuurvergunningen te doorbreken. Tegelijkertijd hebben de provinciale maatregelen een grote maatschappelijke impact. Dat rechtvaardigt een kritische benadering van de stappen die de provincie voor ogen heeft.

In deze bijdrage worden de initiatieven van de provincie Gelderland besproken in het licht van het herijkte kader voor intern salderen dat in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is neergelegd. Daarvoor wordt dat herijkte kader eerst uiteengezet (onder II). Vervolgens wordt het beleid voor de stikstofarme stroken beschreven (onder III) en worden de nieuwe beleidsregels over intern salderen behandeld (onder IV). Daarop volgt een korte analyse waarin wordt ingegaan op de vraag of de vergunningverlening met de Gelderse maatregelen inderdaad weer kan worden hervat (onder V).

2. Het nieuwe juridisch kader voor intern salderen

Met de uitspraak van 18 december 2024 (Rendac) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak ingrijpende wijzigingen aangebracht in de voorwaarden om gebruik te maken van intern salderen.² Die wijzigingen komen er kort gezegd op neer dat voor intern salderen een natuurvergunning nodig is en dat aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste moet worden voldaan

1 In dit artikel wordt met een natuurvergunning bedoeld op een vergunning als bedoeld in art. 19d lid 1 Natuurbeschermingswet 1998, art. 2.7 lid 2 Wet natuurbescherming of art. 5.1 lid 1 onder e Omgevingswet.

2 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923. De uitspraak is onder meer gepubliceerd in *TvAR* 2025/8202, *M en R* 2025/25 en *TBR* 2025/46 en wordt daar meer uitvoerig besproken.

om die natuurvergunning te kunnen verlenen. Het additionaliteitsvereiste houdt in dat het verdwijnen van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied die plaatsvindt in de referentiesituatie alleen gebruikt mag worden als rechtvaardiging van een toename van stikstofdepositie als gevolg van een nieuw project, als vaststaat dat de afname van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie niet nodig is om de natuurlijke waarden in het betrokken Natura 2000-gebied te herstellen of achteruitgang daarvan te voorkomen. Omdat de achtergronddepositie van stikstofgevoelige habitats in veel gevallen al te hoog is, kan momenteel niet goed worden gemotiveerd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Om het verlenen van natuurvergunningen weer vlot te trekken, moet een plan, programma of pakket aan natuurherstelmaatregelen voorhanden zijn, waarmee zicht ontstaat op de manier waarop het Rijk en de provincies de achtergronddepositie van stikstof in overbelaste Natura 2000-gebieden structureel zullen verlagen.

Deze wijzigingen worden in de Rendac-uitspraak opgehangen aan een nieuwe interpretatie van het project-begrip. Die interpretatie vloeit volgens de Afdeling voort uit twee arresten van het Europese Hof van Justitie, te weten AquaPri en Eco-advocacy.³ Uit AquaPri leidt de Afdeling af dat ook de gewijzigde voortzetting van een bestaand project voor de toepassing van de natuurvergunningplicht als een nieuw project moet worden beschouwd. Als op voorhand niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat dit nieuwe project significante effecten heeft op een Natura 2000-gebied, dan moet een passende beoordeling worden gemaakt en is dat project dus natuurvergunningplichtig. In Eco-advocacy is volgens de Afdeling bepaald dat bij de voorttoets of een project significante effecten kan hebben alleen rekening mag worden gehouden met projectonderdelen die schadelijke gevolgen van dat project beperken als dat standaardonderdelen zijn, oftewel onderdelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort. De positieve effecten van het verdwijnen van de referentiesituatie zijn volgens de Afdeling geen standaardonderdelen, zodat intern salderen niet in de voorttoets mag worden betrokken. Dit betekent dat als intern salderen nodig is om een (de gewijzigde voortzetting van een) project te rechtvaardigen, significante effecten op een Natura 2000-gebied op voorhand niet kunnen worden uitgesloten. Er moet

dan een passende beoordeling worden gemaakt en een natuurvergunning worden aangevraagd.

De Rendac-uitspraak heeft verstrekkende gevolgen voor de uitvoeringspraktijk. Dat komt duidelijk naar voren in een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 juli 2025 over een pluimvee- en varkenshouderij.⁴ Het bedrijf wil een gecombineerde luchtwasser met een verwijderingsrendement van 85% vervangen door een chemisch luchtwassysteem met een rendement van 95%. Het aantal dieren dat het bedrijf kan houden, neemt niet toe. Het aantal legkippen neemt zelfs iets af (van 119.998 naar 109.801). De capaciteit van de mestverwerkingsinstallatie en de stalsystemen voor de varkensstal en de legkippenstal wijzigen evenmin. Het is goed verdedigbaar dat hier sprake is van de voortzetting van één-en-hetzelfde project, waarbij alleen een technische maatregel wordt getroffen die zorgt voor een vermindering van de milieubelasting als gevolg van de bedrijfsvoering. Er zou dan geen natuurvergunning nodig zijn voor het wijzigen van de bedrijfsvoering. Onder verwijzing naar de Rendac-uitspraak oordeelt de Afdeling echter anders. Zij overweegt eerst dat de gewijzigde voortzetting van de bedrijfsvoering voor de toepassing van de natuurbeschermingswetgeving als een nieuw project moet worden beschouwd:

“De Afdeling deelt het standpunt van het college dat de aangevraagde situatie beschouwd kan worden als de voortzetting van één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor op 17 november 2016 een natuurvergunning is verleend, niet. De andere verdeling van de kippen over de stallen en de toepassing van een ander luchtwassysteem leiden tot een wijziging van de exploitatie van het bedrijf die op grond van de natuurvergunning van 17 november 2016 niet is toegestaan. Door de andere verdeling van de kippen over de stallen en de toepassing van een ander luchtwassysteem, is geen sprake van volledige overeenstemming met het project waarvoor de natuurvergunning van 17 november 2016 is verleend. Dit betekent dat de aanvraag voor de natuurvergunning betrekking heeft op de wijziging van een eerder vergund project en daarmee op een nieuw project (vergelijk 17.5 van de 18 december-uitspraak).”

Vervolgens overweegt de Afdeling dat bij de voorttoets of het project significante effecten heeft een verschilberekening is gemaakt, waarbij de stikstofdepositie in de referentiesituatie in mindering is gebracht bij de

³ Respectievelijk HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 en HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477.

⁴ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389.

depositie in de aangevraagde situatie. Er is dus intern gesaldeerd, zodat sprake is van een natuurvergunningplicht. De interne saldering mag pas worden meegenomen in de passende beoordeling die ten behoeve van de aanvraag moet worden gemaakt:

“In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling in 17.7 uiteengezet dat de aanvraag voor de natuurvergunning voor de wijziging van een bestaand vergund project betrekking heeft op het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen van een project die worden voortgezet. Voor dat nieuwe project, moet worden beoordeeld of een vergunning nodig is (vergelijk 17.5-17.7 van de 18 december-uitspraak). Bij die beoordeling – de voortoets – mag, zo volgt uit de 18 december-uitspraak, niet langer een vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. Bij die beoordeling moeten de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit die beoordeling volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. De referentiesituatie mag onder voorwaarden wel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken bij de verlening van de natuurvergunning. De rechtbank heeft het beroep van de Stichting en anderen beoordeeld op basis van de rechtspraak over intern salderen zoals die vóór de 18 december-uitspraak luidde. Uit het voorgaande volgt dat de Stichting en anderen terecht aanvoeren dat het beoordelingskader dat aan die rechtspraak is ontleend en door de rechtbank is toegepast ten onrechte ervan uitgaat dat de referentiesituatie mag worden betrokken bij de vraag of de aangevraagde activiteit vergunningplichtig is. De beslissing van de rechtbank om zelf voorziend de aanvraag voor de vergunning af te wijzen omdat geen natuurvergunning nodig is kan daarom niet in stand blijven.”

Dit voorbeeld laat zien dat de voorwaarden voor het intern salderen die in de Rendac-uitspraak zijn uitgewerkt, ertoe kunnen leiden dat zelfs maatregelen met positieve effecten voor de natuur natuurvergunningplichtig kunnen zijn en dat daarbij moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. De gevolgen van de Rendac-uitspraak blijven bovendien niet beperkt tot de agrarische en industriële sector. Uit de

jurisprudentie volgt bijvoorbeeld dat het staken van bemesting ten behoeve van een woningbouwproject een vorm van intern salderen is die dus leidt tot een vergunningplicht.⁵ En ook het beoordelen van de gevolgen van een verkeersmaatregel op basis van de verandering van de verkeersstromen als gevolg van die maatregel is interne saldering.⁶

De Rendac-uitspraak heeft dus tot gevolg dat in voor tal van ontwikkelingen een natuurvergunning nodig is en dus aan het additionaliteitsvereiste moet worden voldaan. De voorbeelden in de jurisprudentie waarin de additionaliteitstoets met succes wordt doorlopen, zijn vooralsnog schaars. Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 juli 2025 volgt dat hiervoor per Natura 2000-gebied waar de depositie plaatsvindt een onderbouwing moet worden gegeven waarin wordt stilgestaan bij de daling van de achtergronddepositie die met het oog op het natuurherstel noodzakelijk is, de termijn waarbinnen deze daling zal plaatsvinden, de maatregelen die gelet op de specifieke kenmerken van het gebied nodig zijn om invulling te geven aan art. 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en de manier waarop een (dreigende) verslechtering wordt voorkomen.⁷ De Afdeling oordeelt in de uitspraak dat de daar voorliggende onderbouwing van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland aan deze vereisten voldoet.⁸ In die onderbouwing werd onder verwijzing naar landelijke maatregelen, de herstelmaatregelen in het beheerplan en het Gebiedsprogramma ‘Vitaal Landelijk Gebied Gelderland’ gemotiveerd dat de stikstofgevoelige habitats in het Natura 2000-gebied Rijntakken in 2030 niet meer overbelast zullen zijn. In een andere uitspraak van 2 juli 2025 gaat het echter mis voor de daar voorliggende onderbouwing van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.⁹

In de ontwikkelingspraktijk bestaat een grote behoefte aan handvatten om te kunnen motiveren dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, zodat interne saldering kan worden toegepast om nieuwe ontwikkelingen te rechtvaardigen. De aangehaalde uitspraken van 2 juli 2025 laten zien dat de provincies hiervoor per Natura 2000-gebied een gebiedsspecifieke onderbouwing moeten kunnen geven van de maatregelen die getroffen worden om de achtergronddepositie terug te brengen en een (dreigende) verslechtering van de staat van instandhouding te voorkomen. De provincie Gelderland heeft daarmee een begin gemaakt. Met twee belangrijke beleidsinitiatieven is

5 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404

6 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465

7 ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2973.

8 Waarbij moet worden opgemerkt dat de onderbouwing betrekking had op de weigering om een natuurvergunning in te trekken.

9 ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969

een start gemaakt met een plan van aanpak voor het verminderen van de achtergronddepositie in de overbelaste Natura 2000-gebieden binnen de provincie. Deze initiatieven zijn het invoeren van stikstofarme stroken rondom die gebieden en het vaststellen van beleidsregels waarin nadere eisen worden gesteld aan intern salderen.

3. De invoering van stikstofarme stroken

3.1 Doelstelling van het beleid

De provincie Gelderland is gestart met de invoering van stikstofarme stroken rondom de natuurgebieden Veluwe, Landgoederen Brummen, Bekendelle en Willinks Weust. Het doel is om het aantal en de omvang van emissiebronnen binnen de stroken te reduceren en op die manier een bijdrage te leveren aan de reductie van de achtergronddepositie binnen de overbelaste natuurgebieden.

Er is gekozen voor een zonering rondom de natuurgebieden, omdat een behoorlijk aandeel van de stikstofemissie op korte afstand van de bron neerslaat. Dat geldt zeker voor ammoniak. Op grotere afstand neemt de gemiddelde depositie van een individuele bron af en neemt de invloed van andere bronnen verhoudingsgewijs toe. De provincie stelt zich daarom op het standpunt dat op korte afstand van de natuurgebieden effectiever en kostenefficiënter gerichte maatregelen kunnen worden getroffen om de stikstofdepositie binnen de gebieden te verminderen.¹⁰ De stroken hebben een breedte van 500 meter vanaf stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden. Deze omvang is gebaseerd op onderzoek van de Universiteit van Amsterdam. Uit dat onderzoek blijkt dat er in de eerste 500 meter rondom een emissiebron een duidelijk verband is te leggen tussen de emissiebron en de bijbehorende neerslag van stikstof. Het onderzoek zou aantonen dat 9% van de ammoniakemissies van een boerderij binnen 500 meter weer neerdalen. Buiten de 500 meter is het moeilijker om de herkomst van depositie vast te stellen, zodat daarvoor meer algemeen beleid over een reductie van de stikstofdeken nodig is, aldus de provincie.¹¹ De provincie streeft binnen de zones naar een reductie van 60 tot 70% van de stikstofuitstoot om een bijdrage te leveren aan natuurherstel, zodat het weer mogelijk wordt

om vergunningen te verlenen voor bijvoorbeeld woningbouw en de uitbreiding van bedrijven binnen de stroken.

Het beleid voor de regulering van stikstofuitstoot binnen de stroken wordt in twee stappen uitgewerkt. In de eerste plaats is een voorbereidingsbesluit genomen, waarmee de realisatie of uitbreiding van activiteiten met stikstofdepositie binnen de stroken is bevroren. In de tweede plaats wordt het beleid uitgewerkt met toepassing van een participatietraject.

3.2 Het voorbereidingsbesluit

Provinciale staten hebben een eerste stap genomen door de realisatie of uitbreiding van activiteiten in de stroken te bevriezen voor zover die activiteiten stikstofdepositie veroorzaken in de betrokken Natura 2000-gebieden. Dat is gebeurd middels het voorbereidingsbesluit 'beperkingengebied stikstofemissie'.

De juridische grondslag van het voorbereidingsbesluit is art. 4.15 lid 1 van de Omgevingswet. Dit artikel geeft provinciale staten de bevoegdheid om in de omgevingsverordening tijdelijk activiteiten te reguleren die op grond van het omgevingsplan zijn toegestaan, maar die een belemmering kunnen vormen voor de verwezenlijking van provinciale beleidsdoelstellingen. Het voorbereidingsbesluit biedt provinciale staten de gelegenheid om de regulering van ongewenste activiteiten zorgvuldig en in alle openheid voor te bereiden, zonder in de tussentijd met ongewenste ontwikkelingen te worden geconfronteerd. Met het voorbereidingsbesluit worden tijdelijke voorbeschermingsregels over activiteiten toegevoegd aan de omgevingsverordening, die kunnen worden gekoppeld aan een meldingsplicht of een vergunningplicht. Het voorbereidingsbesluit geldt voor anderhalf jaar, waarbinnen een permanente regeling van de betrokken activiteiten in de verordening moet worden neergelegd. De regels voor de stikstofarme stroken rondom de Natura 2000-gebieden in Gelderland moeten dus in oktober 2026 gereed zijn.

Inhoudelijk bepaalt het voorbereidingsbesluit het volgende. Op grond van de voorbeschermingsregels is het zonder omgevingsvergunning verboden om een nieuwe activiteit te starten of een bestaande activiteit uit te breiden die stikstofdepositie binnen het betrokken Natura 2000-gebied veroorzaakt.¹² Deze vergunning wordt alleen verleend als de activiteit wordt gerechtvaardigd door redenen van groot openbaar

10 Provincie Gelderland, 'Denkrichting invulling beleid stikstofstroken', p. 3. De denkrichting is terug te vinden via <https://www.gelderland.nl/themas/stikstof/invulling-stroken-voor-stikstofvermindering>.

11 Provincie Gelderland, 'Denkrichting invulling beleid stikstofstroken', p. 3.

12 Art. 4a.3 van de omgevingsverordening.

belang.¹³ Dit betekent effectief dat veel ontwikkelingen binnen de stroken tijdelijk niet vergund kunnen worden. Relevant is dat de vergunningplicht uit het voorbereidingsbesluit geldt als een aanvulling op de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit. De vergunningplichten gaan niet in elkaar op. Voor een activiteit kan dus zowel een natuurvergunning nodig zijn als een omgevingsvergunning op grond van de voorbeschermingsregels.

De vergunningplicht uit het voorbereidingsbesluit kent een aantal beperkingen. In de eerste plaats geldt deze alleen voor het aangewezen werkingsgebied ‘beperkingengebied stikstofemissie’.¹⁴ Dit werkingsgebied kan onder meer worden getoond in de functionaliteit ‘Regels op de kaart’ van het DSO. In de tweede plaats geldt onder specifieke voorwaarden voor een activiteit geen vergunningplicht, maar een meldingsplicht.¹⁵ Dat is het geval voor natuurbeheermaatregelen, instandhoudingsmaatregelen of passende maatregelen. Er geldt ook een meldingsplicht voor bedrijven die deelnemen aan een van de stoppersregelingen, als door de nieuwe activiteit een emissiereductie wordt gerealiseerd van 70% ten opzichte van het referentiejaar 2018 of als sprake is van een tijdelijke depositie van maximaal twee jaar. In de derde plaats geldt de vergunningplicht niet voor activiteiten die onder het overgangsrecht vallen dat in de voorbeschermingsregels is opgenomen.¹⁶ In de toelichting bij het voorbereidingsbesluit wordt hier nog aan toegevoegd dat in voorkomende gevallen een beroep kan worden gedaan op de hardheidsclausule uit art. 1.4 van de omgevingsverordening, op grond waarvan een maatwerkvoorschrift kan worden vastgesteld in afwijking van de regels voor activiteiten die in de omgevingsverordening zijn opgenomen.

3.3 De denkrichting ‘Invulling beleid stikstofstroken’

De logische vervolgstap op het voorbereidingsbesluit is de uitwerking van het beleid voor de reductie van de stikstofuitstoot in de zones. De provincie heeft hierover een denkrichting geformuleerd, waarover

discussie en inspraak zal plaatsvinden.¹⁷ In dit document worden enkele algemene lijnen geschetst, waarna voor verschillende sectoren (waaronder de agrarische) de maatregelen worden beschreven die overwogen worden om tot een lagere stikstofemissie te komen. Daarnaast worden enkele keuzes beschreven die bij de uitwerking van het beleid kunnen worden gemaakt.

In de denkrichting komt duidelijk naar voren dat een stikstofvermindering binnen de agrarische sector een belangrijk speerpunt zal zijn. De reden daarvoor is dat 65% van de uitstoot van stikstof binnen de stroken uit die sector afkomstig is. Hoewel ook voor andere bedrijven wordt voorgesorteerd op de verplaatsing van piekbelasters, blijven de overige maatregelen voor de sector bedrijven een maatschappelijke functies hoofdzakelijk beperkt tot elektrificatie en innovatie, mogelijk gesteund door subsidies of een nadeelcompensatieregeling.¹⁸ Voor agrarische bedrijven binnen de zones worden striktere eisen in het vooruitzicht gesteld, waar de sector waarschijnlijk vanaf 2030 aan zal moeten voldoen. Het voordeel van deze krappe deadline is volgens de provincie dat er ruimhartigere vergoedingen kunnen worden toegekend, dat een grotere stimulans ontstaat voor het gebruik van de verschillende stoppersregelingen, dat tussentijdse bijsturing mogelijk is tot aan 2035 en dat al met al een overtuigendere basis ontstaat om het verlenen van natuurvergunningen weer vlot te trekken.¹⁹

In de denkrichting worden verschillende maatregelen voor de agrarische sector beschreven die bij de uitwerking van het beleid voor de stroken overwogen zullen worden. Met die maatregelen moet een emissiereductie worden gerealiseerd van een gemiddelde per dierplaats of per hectare. Gedacht wordt aan emissienormen, verplichte overschakeling naar BBT, de beperking van bemesting en de invoering van een minimumpercentage blijvend grasland dat slechts beperkt gescheurd mag worden. Deze maatregelen worden geflankeerd met subsidieregelingen ten behoeve van extensivering, verplaatsing of het staken van de bedrijfsactiviteiten.²⁰

13 Art. 4a.4 van de omgevingsverordening. Onder ‘redenen van groot openbaar belang’ worden verstaan openbare veiligheid (dijkversterking, defensie, verkeersveiligheid); volksgezondheid; drinkwatervoorzieningen; of verbetering van verkeersveiligheid.

14 Art. 4a.2 van de omgevingsverordening.

15 De voorwaarden zijn neergelegd in art. 4a.5 van de omgevingsverordening.

16 Art. 4a.6 van de omgevingsverordening.

17 De denkrichting is terug te vinden via <https://www.gelderland.nl/themas/stikstof/invulling-stroken-voor-stikstofvermindering>.

18 Denkrichting, p. 12-13.

19 Denkrichting, p. 14-15.

20 Denkrichting, p. 16-17.

4. Beleidsregels over intern salderen

Gedeputeerde staten van de provincie Gelderland hebben de beleidsregels ‘salderen in Gelderland’ gewijzigd door daaraan regels toe te voegen over intern salderen. De mogelijkheid om aanvullende eisen te stellen aan interne saldering is ontstaan doordat intern salderen vergunningplichtig is. Gedeputeerde staten kunnen daarom beleid voeren over de inzet van deze bevoegdheid. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft daar in de Rendac-uitspraak uitdrukkelijk op gewezen.²¹ De provincie Gelderland stelt zich op het standpunt dat de vergunningverlening met de beleidsregels weer in beweging kan komen, in ieder geval voor kleinschalige ontwikkelingen.

De belangrijkste voorwaarden voor intern salderen zijn neergelegd in art. 5 lid 8 van de beleidsregels. De hoofdregel is dat slechts mag worden gesaldeerd met 65% van de stikstofruimte die in de referentiesituatie beschikbaar is. Er moet dus een reductie van 35% worden gerealiseerd ten behoeve van natuurherstel. Intern salderen is ook mogelijk als een reductie wordt gerealiseerd van tenminste 4.000 kg. Er hoeft geen reductie te worden gerealiseerd als het gaat om een activiteit met een tijdelijke emissie (van maximaal 2 jaar) waarvoor een permanente emissie wordt gestaakt, als het gaat om een situatie waarin een nieuwe natuurvergunning nodig is voor de voortzetting van een bestaande activiteit, of als het een activiteit betreft die nodig is voor het behalen van de doelstellingen voor een Natura 2000-gebied.

De beleidsregels schrijven verder voor dat niet intern gesaldeerd mag worden met ruimte die structureel buiten gebruik is.²² Hiermee wordt bereikt dat de beperkingen die in de Rendac-uitspraak zijn neergelegd voor het gebruik van latente ruimte in een milieutoestemming ook van toepassing zijn als wordt gesaldeerd met een referentiesituatie die wordt ontleend aan een natuurvergunning. Daarnaast is in de beleidsregels bepaald dat niet gesaldeerd mag worden met stikstofruimte die nodig is om te voldoen aan art. 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn. Op het eerste gezicht lijkt dit een herhaling te zijn van het additionaliteitsvereiste. Het lijkt mij echter waarschijnlijk dat deze voorwaarde beperkt moet worden geïnterpreteerd, in de zin dat het niet mag gaan om concrete maatregelen die de provincie al wil treffen om de achtergronddepositie van stikstof in Natura 2000-gebieden te reduceren. Als de beleidsregels een volle toets aan het additionaliteitsvereiste zouden voorschrijven, dan zou de belangrijkste

belemmering voor het verlenen van natuurvergunningen immers niet worden weggenomen en zouden de beleidsregels hun beoogde effect niet sorteren.

De strekking van de beleidsregels is duidelijk, maar de inhoud daarvan oogt rommelig. Dat komt in de eerste plaats naar voren in de formulering. Zo wordt in de definitiebepaling van het begrip ‘referentiesituatie’ verwezen naar een randnummer 5 van de definitie van het begrip ‘toestemming’, dat echter niet bestaat. In het toepassingsbereik van de beleidsregels dat is neergelegd in art. 2 wordt uitsluitend extern salderen genoemd, terwijl de beleidsregels nu juist ook zijn gaan voorzien voorwaarden voor intern salderen. En in art. 5 lid 5 wordt gesuggereerd dat intern salderen in alle gevallen gepaard gaat met het intrekken van een toestemming, terwijl zich ook situaties voordoen waarin intrekking helemaal niet aan de orde is, bijvoorbeeld als de referentiesituatie wordt ontleend aan een milieumelding of aan algemene regels.

Belangrijker is echter dat uit de strekking van en de toelichting bij de beleidsregels volgt dat de beleidsregels enkele inhoudelijke bepalingen zouden moeten bevatten die (deels) lijken te ontbreken. In artikel 7 van de beleidsregels is een belangrijke regeling vervat voor de situatie waarin saldering in het projectspoor wordt voorafgegaan door saldering in het planspoor. Het artikel bepaalt dat als het gebruik in het planspoor al beëindigd is voordat vergunningen voor een nieuwe activiteit worden aangevraagd, de saldering nog kan worden ingezet voor vergunningen ter uitvoering van het plan. Dit kan zich ook voordoen in gevallen van interne saldering. Maar de regeling in artikel 7 is uitsluitend van toepassing als extern gesaldeerd wordt, althans, de nuancering in de beleidsregels dat niet intern gesaldeerd mag worden met ruimte die structureel buiten gebruik is, blijft bij intern salderen onverkort van toepassing.

In meer algemene zin wordt in de toelichting bij de beleidsregels gesteld dat rechten voor interne saldering niet onbedoeld moeten worden beperkt in situaties waarin de saldogevende activiteit al beëindigd is ten behoeve van een nieuwe activiteit, maar voordat vergunningen voor die nieuwe activiteit zijn aangevraagd. In de artikelsgewijze toelichting over art. 5 lid 6 van de beleidsregels wordt hierover het volgende vermeld:

“Met deze regeling wordt beoogd ruimte te bieden voor inzet van het instrument van intern salderen wanneer ten tijde van de beëindiging van de saldo-gevende activiteit (en sloop van de bebouwing) een aantoonbaar voornemen bestond voor realisering van de nieuwe

²¹ Zie onder meer ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 1.6.

²² Art. 5 lid 1 van de beleidsregels.

ontwikkeling. Daarbij is niet nodig dat er al een ontwerp-vergunningaanvraag voorlag. Een initiatiefnemer moet echter wel aantonen dat de beëindiging (en sloop) hebben plaatsgevonden met de intentie de nieuwe activiteit in de toekomst te realiseren, of dat er aantoonbare stappen zijn gezet om het vergunde project (al dan niet gewijzigd, waarvoor een nieuwe vergunning nodig zou zijn) uit te voeren. Door voor te schrijven dat sprake dient te zijn van een rechtstreeks verband tussen de beëindiging en de voorgenomen ontwikkeling wordt geborgd dat oude rechten voor stikstofemissie op locaties die langere tijd niet meer werden gebruikt voor de functie waarvoor toestemming is verleend, maar waarvoor de nieuwe of voortzettende activiteit destijds nog niet was voorzien, niet kunnen worden ingezet voor intern salderen.”

Dergelijke situaties doen zich in de praktijk veelvuldig voor, zodat de in de toelichting beschreven regeling inderdaad in een belangrijke behoefte voorziet. Art. 5 lid 6 van de beleidsregels bevat echter alleen een voorziening voor gevallen waarin drie jaar na het verlenen van een natuurvergunning nog niet met de fysieke realisatie van de activiteit is gestart en nuanceert op die manier slechts het verbod op het gebruik van latente ruimte dat in art. 5 lid 1 is neergelegd. Het artikel wijdt geen woorden aan de situatie waarin de saldogevende activiteit al werd gestaakt voordat de vergunningen voor de nieuwe activiteit worden aangevraagd. Elders in de beleidsregels is een dergelijke bepaling evenmin terug te vinden.

5. Analyse

De vraag is of het initiatief voor stikstofarme stroken en de beleidsregels over het intern salderen betekenen dat voor ontwikkelingen in Gelderland kan worden onderbouwd dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, zodat het verlenen van natuurvergunningen weer op gang kan worden gebracht. De provincie meent van wel.²³ In de toelichting bij de nieuwe beleidsregels worden hier echter niet veel woorden aan gewijd. Er wordt volstaan met de opmerking dat natuurvergunningen kunnen worden verleend als met projecten een depositieverlaging van 35% kan worden gerealiseerd, omdat anders een onnodig hoge depositie zou blijven bestaan.

Of het standpunt van de provincie juist is, is moeilijk te voorspellen. De hoeveelheid jurisprudentie

waarin een inhoudelijke toetsing aan het additionaliteitsvereiste aan de orde is, is daarvoor simpelweg te klein, zodat een vastomlijnd referentiekader ontbreekt. Als de stappen die de provincie Gelderland genomen heeft naast de eisen worden gelegd die zijn neergelegd in de richtinggevende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 juli 2025, dan valt op dat nog geen sprake is van een volledig plan voor de noodzakelijke emissiereductie. Het Gelderse beleid moet nog worden uitgewerkt, zodat duidelijk is welke maatregelen nodig zijn om te voldoen aan art. 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn en binnen welke termijn die maatregelen getroffen zullen worden. Het is daarom niet zeker of op dit moment al voldoende aanknopingspunten bestaan om een motivering te kunnen geven dat in een concreet geval aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

Hier kan echter tegenover worden gesteld dat uit de Gelderse initiatieven tot op zekere hoogte duidelijk wordt welke maatregelen in ieder geval *niet* zullen worden getroffen om de noodzakelijke emissiereductie te bereiken. In algemene zin geldt dat voor initiatieven waarmee een verlaging van de stikstofdepositie wordt bereikt van 35%. De provincie stelt zich (impliciet) op het standpunt dat de overige 65% van de depositie in de referentiesituatie in beginsel niet gereduceerd hoeft te worden om (met andere maatregelen) achteruitgang van de staat van instandhouding van de betrokken stikstofgevoelige habitats te voorkomen. Daarom zou betoogd kunnen worden dat voor de overige stikstofdepositie aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan en dat dit deel van de referentiesituatie dus kan worden ingezet ten behoeve van een nieuwe ontwikkeling. In de Denkrichting invulling beleid stikstofstroken zijn ook meer concrete aanknopingspunten te vinden. Daarin valt bijvoorbeeld te lezen dat de provincie geen beperkingen zal stellen aan houtstook bij woningen en maatschappelijke functies (zoals pizza-ovens of houtgestookte sauna's) en niet zal verplichten om evenementen emissieloos te laten plaatsvinden (zonder diesellaggregaten).²⁴ Ook voor dergelijke activiteiten kan dus worden aangenomen dat ze niet als passende maatregel in het provinciale maatregelenpakket zullen belanden en zou dus betoogd kunnen worden dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan. Als het verbieden van deze activiteiten kennelijk niet nodig is om de benodigde reductie van de achtergronddepositie te bereiken, omdat in de plaats daarvan andere maatregelen zullen worden getroffen, dan

²³ <https://www.gelderland.nl/nieuws/gelderland-maakt-natuurvergunningen-weer-mogelijk>

²⁴ Provincie Gelderland, 'Denkrichting invulling beleid stikstofstroken', p. 11.

kunnen de betrokken deposities mogelijk worden ingezet voor interne saldering.

6. Tot slot

De provincie Gelderland heeft met twee belangrijke beleidswijzigingen een begin gemaakt met de opgave om de achtergronddepositie van stikstof in Natura 2000-gebieden te verminderen. Dat moet worden toegejuicht, omdat hiermee concrete stappen worden gezet om de vergunningverlening voor ontwikkelingen weer op gang te brengen. In de komende periode zal het beleid verder worden uitgewerkt. Omdat dit grote maatschappelijke consequenties zal hebben, niet in de minste plaats voor de agrarische sector, is het voor belanghebbenden van groot belang om de ontwikkelingen te volgen en om tijdig gebruik te

maken van de mogelijkheden voor participatie die de provincie biedt. Of met de huidige stappen al voldoende aanknopingspunten worden geboden om (in bepaalde gevallen) te kunnen motiveren dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, moet worden afgewacht. De mogelijkheid voor intern salderen zal in ieder geval beperkt blijven tot reducties ten opzichte van de referentiesituatie waarvan zeker is dat ze niet terecht zullen komen in het maatregelenprogramma dat de provincie moet opstellen om te voldoen aan art. 6 lid 2 van de Habitatrichtlijn.

Over de auteur

Daan Korsse is advocaat bij RNMW advocaten in Almelo.