

Informatie voor de raad

Onderwerp	-	Uitspraken stikstof en intern salderen
Portefeuillehouder	-	A. Schuurman (wethouder)
Domein	-	Ruimte
Contactpersoon	-	E. Boksebeld
Contactgegevens	-	e.boksebeld@dalfsen.nl
Openbaarheid	-	Openbaar

Behandeld in collegevergadering van
Behandeling in raadsvergadering van

18 maart 2025
7 april 2025

Kernboodschap:

Het college van B&W stelt u voor kennis te nemen van:

De situatie met betrekking tot het milieuaspect stikstof, naar aanleiding van recente uitspraken van de Raad van State en de rechtbank Den Haag.

Toelichting

Op 18 december heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State twee uitspraken gedaan (Rendac en Amercentrale). Deze uitspraken hebben gevolgen voor de vergunningverlening van de provincie voor “een Natuurtoestemming” voor aanvragen waarbij gebruik is gemaakt of wordt gemaakt van “intern salderen”. Bij intern salderen wordt de stikstofuitstoot van een nieuwe activiteit verrekend met de stikstofruimte die eerder vergund was (in het kader van de Wet Natuurbescherming of Wet milieubeheer) was. In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over stikstof komen verschillende begrippen voor die niet voor elke lezer duidelijk zijn. Om die reden heeft de Raad van State op de website een artikel opgenomen “stikstof nader uitgelegd” om de begrippen toe te lichten.¹

Door de uitspraken is intern salderen vergunningplichtig geworden voor wat betreft de provinciale Natuurtoestemming. De stikstofruimte die door intern salderen wordt verkregen, moet als gevolg van de uitspraken worden ingezet voor natuurherstel van Natura 2000-gebieden.

De uitspraken gelden per direct voor alle gevallen en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020. Dus ook voor eerder verleende vergunningen. De uitspraak heeft betrekking op projecten, niet op plannen. Er is een kans dat de Raad van State elementen uit de lijn doortrekt naar de toetsing van plannen.

Daarnaast heeft de Rechtbank Den Haag op 22 januari 2025 (uitspraak Greenpeace) uitgesproken dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen. De rechtbank beveelt de Staat zich aan het wettelijke doel (bepaald in 2023) te houden. Dit betekent dat 50% van het oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de kritische depositie waarden moet zijn gebracht. Hierbij moet voorrang worden gegeven aan de meest kwetsbare natuur.² De ligging van de gebieden van de Urgente Lijst in Nederland is uitgewerkt in een afbeelding en opgenomen in de uitspraak van de rechtbank Den Haag onder 3.353. De gemeente Dalfsen heeft zelf geen Natura 2000 gebied, dichtstbij

¹ [Stikstof nader uitgelegd - Raad van State](#)

² Kritische depositiewaarde:

dit is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitat significant wordt aangetast door de invloed van stikstofdepositie. Een beperkte mate van stikstofdepositie zal niet direct leiden tot een aantasting van stikstofgevoelige natuurwaarden. Maar als de kritische depositiewaarde wordt overschreden, dan kan niet langer op voorhand worden uitgesloten dat de kwaliteit van habitattypen zal worden aangetast door de invloed van stikstofdepositie.

³ ECLI:NL:RBDHA:2025:578

gelegen gebieden zijn: Uiterwaarden Zwarte Water en Vecht (bij Zwolle) en Vecht- en Beneden-Reggegebied (bij Lemele).

Standpunt provincie

De provincie is het bevoegd gezag voor vergunningverlening voor wat betreft de Natuurtoestemming (Flora en Fauna activiteiten en verhoging van stikstofuitstoot op Natura 2000 gebieden bij vergunningaanvragen). Een Natuurtoestemming moet bij de provincie worden aangevraagd als een activiteit (zoals bouw/gebruik/aanleg/sloop) zorgt voor meer stikstofneerslag op een Natura 2000 gebied. Vaak loopt dit parallel met een vergunningaanvraag (bijvoorbeeld voor het bouwen) bij de gemeente.

Half januari hebben wij met onze contactpersoon bij de provincie gesproken en is gevraagd naar een standpunt vanuit de provincie. Daarin geeft de provincie aan: "We zijn nu nog aan het duiden wat de uitspraak precies betekent in alle gevallen waar het invloed op kan hebben. Denk woningbouw, agrarische sector, industrie. Wij verwachten begin februari een duidingsbrief te sturen, maar ook alle initiatiefnemers op de hoogte te brengen van lopende aanvragen en waarin er ooit een positieve weigering⁴ is afgegeven."

Op 10 februari 2025 hebben Gedeputeerde Staten (verder: GS) van Overijssel een brief gestuurd over dit onderwerp. Deze brief is bij deze memo gevoegd. GS hebben besloten: "Gedeputeerde Staten hebben besloten om tot 1 februari 2026 de vergunningverlening voor nieuwe en lopende aanvragen op basis van de Omgevingswet (Natura 2000-activiteit) en lopende aanvragen op basis van de Wet natuurbescherming met intern en/of extern salderen op te schorten. Daarnaast zijn Gedeputeerde Staten bezig om de scenario's te verkennen om vergunningverlening zo snel als kan weer mogelijk te maken en indien daar zicht op is het besluit tot opschorting zo snel mogelijk te heroverwegen.

De provincie zal de komende periode benutten om een duiding te geven van de verdere consequenties van deze uitspraken voor Overijssel".

Gevolgen

Over de exacte gevolgen voor onze gemeente kan op dit moment nog geen uitspraak worden gedaan. De provincie heeft dit beeld ook nog niet. Zoals aangegeven gaat de provincie de komende tijd nader onderzoeken wat de uitspraken betekenen.

Zoals het er nu naar uitziet gaat dit onderwerp vooral spelen bij aanvragen van agrarische- en overige bedrijven, waarbij sprake is van een zekere uitstoot van stikstof, die van plan waren een provinciale natuurtoestemming te verkrijgen middels intern salderen of die de afgelopen periode een vergunning of een toestemming hebben gekregen op basis van intern salderen.

De Rendac-uitspraak gaat niet over een ruimtelijk plan, maar over een natuurvergunning. Zoals gezegd is er een kans dat het nieuwe beoordelingskader voor intern salderen ook voor de zogenoemde plantoets gaat gelden. Dit wordt nog verder onderzocht, maar als blijkt dat gebruik gemaakt moet worden van intern salderen moet dit worden beoordeeld in een passende beoordeling. Hierdoor wordt het plan plan-mer-(beoordelings) plichtig. De passende beoordeling gaat met meer detail in op de aspecten uit de voortoets. Dit betekent dat de aard van de activiteit voldoende concreet uitgewerkt moet zijn.

Binnen onze gemeente zijn onder andere een aantal woningbouwprojecten in ontwikkeling. Voor de projecten waarvoor de planologische procedure al is afgerond en waar we op het punt staan om gronden bouwrijp te maken, hebben we bekeken of deze projecten mogelijk worden belemmerd voor de aanleg en gebruiksfase. Voor de projecten Ooster Dalfsen Noord en uitbreiding Hoonhorst De Koele 2 levert dit geen belemmering op. Uit de berekeningen blijkt dat er geen significant negatieve effecten optreden voor nabij gelegen Natura-2000 gebieden. Over het project Waterinkweg Lemelerveld wordt opgemerkt dat er beroep is ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het

⁴ Positieve weigering: Appellabel besluit op een aanvraag natuurvergunning waarbij GS heeft beoordeeld dat geen natuurvergunning nodig is.

bestemmingsplan. Voor de projecten waarvoor nu nog planologische procedures moeten worden doorlopen wordt geadviseerd om het nieuwe beoordelingskader toe te passen.

Voor nu is het lastig om een precieze inschatting te geven van mogelijke belemmeringen in de praktijk. De afgelopen 5 jaar speelde dit onderdeel bij zeker 20 projecten (vergunningaanvragen) binnen Dalfsen. Dit geeft enigszins een beeld over het aantal projecten waarbij we rekening moeten houden met de aangescherpte beoordelingsregels. Als uit de zogenaamde voortoets blijkt dat een natuurvergunning van GS vereist is, loopt een project voor nu zeker vertraging op. GS heeft immers, vooralsnog, de behandeling van aanvragen (onderdeel natuur) opgeschort tot 1 februari 2026.

Vervolg

Dit memo is voor nu informierend. Zodra er meer duidelijkheid komt over dit dossier informeert en adviseert het college u wederom. Hierbij wordt opgemerkt dat wij als gemeente inhoudelijk volledig afhankelijk zijn van ontwikkelingen vanuit het Rijk en Provincie. De Raad van State 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. Nationale en provinciale maatregelen zullen hieraan moeten bijdragen.

Het college volgt de ontwikkelingen nauwgezet met een interne regiegroep en heeft intensieve bestuurlijke afstemming met provincie en regiogemeenten.

Verder volgt het college de ontwikkelingen vanuit het ministerie van LNV en het aangekondigde plan van minister Wiersma op de voet. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de P10 om namens plattelandsgemeenten te lobbyen en input te leveren op de planvorming. Ditzelfde geldt voor de ontwikkelingen vanuit de provincie Overijssel.

Bijlagen:

1. Brief Provincie Overijssel.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen,

de burgemeester
H. Jager

de gemeentesecretaris
H.J. van der Woude

Provincie Overijssel

Luttenbergstraat 2
Postbus 10078
8000 GB Zwolle
Telefoon 038 499 88 99
www.overijssel.nl
overijsselloket@overijssel.nl
KvK 51048329
IBAN NL45 RABO 0397 3411 21

Inlichtingen bij

Overijssel loket
Telefoon 038 499 88 99
doorkiesnummer 2

Datum	Kenmerk	Zaaknummer	Pagina	Bijlagen	Uw kenmerk
10.02.2025	D2025-02-006783	2025-004526	1 van 3		

Onderwerp: Informatiebrief uitspraak 18 december 2024

Geachte lezer,

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Raad van State) in de zaken de Amercentrale en Rendac uitspraak gedaan over intern salderen. Uit de uitspraken volgt dat intern salderen met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020 weer vergunningplichtig is. Met deze uitspraken heeft de Raad van State naast het herintroduceren van de vergunningplicht ook het beoordelingskader van intern salderen gewijzigd. Daarmee zijn de voorwaarden voor intern salderen en extern salderen nagenoeg gelijkgetrokken. In deze brief leggen wij uit wat de belangrijkste gevolgen van deze uitspraken zijn.

De projectbeoordeling in de voortoets

In de voortoets wordt beoordeeld of een project significante effecten heeft op een Natura 2000-gebied. Daarin wordt onder andere gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Van significante gevolgen is sprake wanneer de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied in gevaar komen door de activiteit. Als op voorhand vaststaat dat er geen significante gevolgen zijn voor een Natura 2000-gebied, is er geen natuurvergunning nodig voor de betreffende activiteit.

Uit de nieuwe regels volgt dat intern salderen niet langer meer mogelijk is in de voortoets. Waar je eerder de vergunde natuurgevolgen van een bestaand project af kon trekken van de stikstofgevolgen van een nieuw project, is dit nu niet meer toegestaan (intern salderen). Dit houdt in dat in de voortoets de nieuwe activiteit niet meer mag worden vergeleken met de al toegestane activiteit op dezelfde locatie (hierna: referentiesituatie). Uit de uitspraken volgt dat op het moment dat geen sprake meer is van één- en-hetzelfde-project, moet worden beoordeeld of het nieuwe totale beoogde project significante gevolgen kan hebben in de Natura 2000-gebieden. De provincie Overijssel werkt samen met andere provincies op dit moment aan de duiding van het begrip "één-en-hetzelfde-project".

Intern salderen wordt natuurvergunningplichtig

Intern salderen houdt in dat de effecten die met de nieuwe activiteit optreden in de Natura 2000-gebieden onder de referentiesituatie worden gebracht. Met andere woorden betekent dit dat de effecten met de wijziging binnen de toegestane effecten blijven van de voorheen geldende toestemming. Dit kon tot de nieuwe regels zonder vergunning. De Raad van State heeft nu bepaald dat intern salderen voortaan vergunningplichtig is. In de meeste gevallen moet voor een wijziging van een project nu een vergunning worden aangevraagd. Een belangrijk verschil is dat intern salderen alleen nog als mitigerende maatregel mag worden gebruikt binnen een passende beoordeling.

Voordat intern gesaldeerd kan worden, moet - zoals bij extern salderen al het geval is - worden onderzocht of de vrijgekomen ruimte ten goede moet komen aan de natuur (hierna: additionaliteitsvereiste). Dat houdt in dat ruimte 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. Dit geldt zowel voor ruimte uit natuurvergunningen als milieutoestemmingen van vóór de Europese referentiedatum.

Op dit moment is het niet mogelijk om in Overijssel te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste, met name voor betrekking op stikstof. Momenteel zijn wij in afwachting van de concrete uitwerking van de nieuwe plannen van het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur na het wegvallen van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en in het verlengde daarvan het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG). Daarnaast verkennen wij ook de mogelijkheden die we als provincie hebben om (mede) te kunnen voldoen aan het additionaliteitsvereiste, bijvoorbeeld door middel van gebiedsgerichte maatregelen.

De omvang van de referentiesituatie wordt in sommige gevallen beperkt

Om te bepalen hoeveel stikstof kan worden afgetrokken, is het noodzakelijk om te weten wat er volgens de oude natuurvergunning of milieutoestemming was toegestaan.

Natuurvergunning

De manier waarop de referentiesituatie wordt bepaald bij intern salderen op basis van een natuurvergunning is niet gewijzigd door de uitspraken. Als er een natuurvergunning is verleend, geldt de vergunde situatie als referentie. Dit geldt ook voor een activiteit die niet feitelijk aanwezig is, maar wel gerealiseerd en in gebruik genomen kan worden. Alle natuurgevolgen die aan de vergunning zijn toe te rekenen, kunnen worden gebruikt om te vergelijken of er sprake is van minder of gelijkblijvende natuurgevolgen. Het is niet relevant of alle vergunde onderdelen daadwerkelijk gerealiseerd zijn, of dat de passende beoordeling achteraf voldoende was.

Voorbeeld: Een PAS-vergunning mag helemaal worden ingezet voor de vergelijking of sprake is van meer natuurgevolgen of niet, ook al heeft de Raad van State in 2019 vastgesteld dat de passende beoordeling die ten grondslag lag aan het PAS niet in overeenstemming was met de Habitatrichtlijn.

Milieutoestemming

Bij intern salderen op basis van een milieutoestemming mag alleen ruimte worden gebruikt van onderdelen die in de omgevingsvergunning zijn vergund én feitelijk aanwezig zijn. Structureel onbenutte ruimte in een omgevingsvergunning die niet zonder nieuwe natuurvergunning in gebruik kan worden genomen, ook wel latente ruimte genoemd, maakt geen deel meer uit van de referentiesituatie. Bedrijven kunnen hierdoor minder ruimte hebben bij het compenseren van hun natuurgevolgen. De mogelijkheden voor interne- en externe saldering met een milieutoestemming zijn daarmee beperkter dan voorheen.

Een positieve weigering moet opnieuw beoordeeld worden

De uitspraken hebben per direct en met terugwerkende kracht gevolgen voor bedrijven die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 intern hebben gesaldeerd en die op basis van de oude regels geen natuurvergunning nodig hadden. Volgens de nieuwe regels kunnen die activiteiten nu wel vergunningplichtig zijn. Projecten die in de periode vanaf 1 januari 2020 een vergunning hebben aangevraagd en die in de vorm van een 'positieve weigering' is afgewezen vanwege interne saldering, dienen alsnog een vergunning aan te vragen.

Wat betekenen de uitspraken voor de praktijk?

De uitspraken hebben directe gevolgen voor vergunningverlening in verschillende sectoren en activiteiten, zoals onder andere: landbouw, industrie, infrastructuur, evenementen, wegenprojecten, woningbouw, PAS-melders.

Om bedrijven rechtszekerheid te bieden, heeft de Raad van State besloten om een overgangperiode in te voeren tot 1 januari 2030. Gedurende deze vijf jaar kan de provincie in beginsel niet handhaven tegen het voortzetten van activiteiten zonder natuurvergunning. Bedrijven kunnen in die periode onderzoeken of ze een natuurvergunning nodig hebben en of ze hun activiteiten kunnen aanpassen. Dit betekent echter niet dat de provincie tot 2030 helemaal niet kan ingrijpen. De provincie kan bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften stellen om te voorkomen dat een Natura 2000-gebied verslechtert.

Hoe nu verder?

Gedeputeerde Staten hebben besloten om tot 1 februari 2026 de vergunningverlening voor nieuwe en lopende aanvragen op basis van de Omgevingswet (Natura 2000-activiteit) en lopende aanvragen op basis van de Wet natuurbescherming met intern en/of extern salderen op te schorten. Daarnaast zijn Gedeputeerde Staten bezig om de scenario's te verkennen om vergunningverlening zo snel als kan weer mogelijk te maken en indien daar zicht op is het besluit tot opschorting zo snel mogelijk te heroverwegen.

De provincie zal de komende periode benutten om een duiding te geven van de verdere consequenties van deze uitspraken voor Overijssel. Verder zijn wij in afwachting van de nieuwe aanpak van het Rijk. Het Rijk zal een invulling moeten geven aan de nationale stikstof-opgave voordat wij verder kunnen met vergunningverlening. Degenen die een 'positieve weigering' hebben ontvangen van de provincie worden door ons apart geïnformeerd zodra er meer duidelijkheid is over het plan van aanpak.

Vragen?

Heeft u vragen? Dan kunt u bellen met het Overijssel Loket (telefoon 038 – 499 88 99, keuze 2 en bereikbaar van ma t/m vrij van 8.30 tot 17.00 uur). Daarnaast kunt u de website van BIJ12 (www.bij12.nl) raadplegen. U gaat dan naar het onderwerp 'Helpdesk stikstof en Natura 2000'.

Met vriendelijke groet,
namens Gedeputeerde Staten van Overijssel,

Lars Wuijster,
teamleider Vergunningverlening