

RvS-uitspraken intern salderen 18 december 2024

Een project dat stikstofneerslag veroorzaakt moet passend worden beoordeeld en heeft een natuurvergunning nodig, als op grond van de voortoets niet kan worden uitgesloten dat het project een significant negatieve invloed heeft op één of meer van de circa 130 stikstofgevoelige N2000-gebieden in Nederland (op een totaal van 162 Nederlandse N2000-gebieden).

Na de val van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in mei 2019 zijn (wijzigingen of uitbreidingen van) projecten met stikstofneerslag doorgaans mogelijk gemaakt via intern salderen en extern salderen of een combinatie ervan. Intern salderen betekent een project mogelijk maken binnen de voor de betreffende locatie al geldende toestemming; extern salderen betekent een project mogelijk maken met de stikstofruimte van een activiteit elders die wordt gestopt of ingeperkt.

Tot de RvS-uitspraken van 18 december 2024 over intern salderen (uitspraken over Rendac en Amercentrale) was er voor intern salderen geen natuurvergunning nodig; intern salderen werd toegepast in de voortoets waarbij een significant negatieve invloed op N2000 werd uitgesloten. Voor extern salderen is altijd een natuurvergunning nodig. In de afgelopen paar jaar waren projecten eigenlijk alleen nog goed mogelijk te maken via intern salderen. Extern salderen werd feitelijk onmogelijk, omdat niet kan worden voldaan aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste.

Het additionaliteitsvereiste betekent dat de stikstofruimte van een gestopte of ingeperkte activiteit alleen mag worden benut, als kan worden aangetoond dat deze stikstofruimte niet nodig is om de natuur te ontlasten (en dus aanvullend is op stikstofruimte die via andere maatregelen wordt gereduceerd voor de natuur). Dit aantonen lukt niet, omdat de meeste stikstofgevoelige N2000-gebieden (zwaar) overbelast zijn met stikstof en overtuigende maatregelen om de natuur te ontlasten vooralsnog onvoldoende zijn genomen.

Door de RvS-uitspraken van 18 december 2024 over intern salderen is ook dat nu feitelijk onmogelijk geworden, net als extern salderen. De twee belangrijkste elementen van de RvS uitspraken intern salderen zijn:

1. voor intern salderen is een natuurvergunning nodig, het mag niet meer via de voortoets en
2. intern salderen moet voldoen aan het additionaliteitsvereiste, net als extern salderen.

Vooralsnog dit laatste maakt dat een natuurvergunning voor intern salderen feitelijk onmogelijk is, want net als bij extern salderen is het bij de huidige overbelasting van N2000-gebieden en het voorlopig uitblijven van overtuigende maatregelen nauwelijks mogelijk om te onderbouwen dat de intern te salderen stikstofruimte niet nodig is voor de natuur.

De vergunningplicht geldt vanaf de datum van de uitspraken, maar de RvS heeft ook bepaald dat alle projecten die in de afgelopen jaren via intern salderen vergunningvrij zijn uitgevoerd in de komende vijf jaar alsnog een vergunning moeten aanvragen of eventueel moeten stoppen.

De impact van de RvS-uitspraken intern salderen is dat Nederland nu op slot zit. Projecten met stikstofneerslag op stikstofgevoelige natuur kunnen momenteel vrijwel geen natuurvergunning krijgen en kunnen niet worden gerealiseerd. Zelfs niet als projecten op termijn structureel bijdragen aan daling zoals bepaalde energietransitieprojecten; ook die projecten lopen nu vast op het additionaliteitsvereiste en het feit dat stikstofgevoelige N2000-gebieden overbelast zijn en een overtuigend maatregelenpakket om de natuur te ontlasten vooralsnog ontbreekt. Dit raakt vrijwel alle private en publieke sectoren (landbouw, industrie, defensie, mobiliteit) en alle grote maatschappelijke opgaven (energietransitie, dijkversterking, woningbouw).