

## Nieuwsbrief 'Aftellen naar de Omgevingswet'

### Overname van stikstofrechten: Hoe werkt extern salderen?

Datum: 21 april 2022

*Deze blog maakt onderdeel uit van het thema 'Natuur en stikstof' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.*

Vanwege de huidige staat van de natuur in Nederland, bestaat een tekort aan stikstofruimte voor allerlei projecten en activiteiten. Woningbouw, energietransitie, landbouw, bereikbaarheid en zelfs defensie staan daardoor onder druk. Ook hebben initiatiefnemers en vergunningverleners te kampen met veel onzekerheid over verleende vergunningen en aanvragen voor nieuwe activiteiten. We zien dat verleende vergunningen regelmatig onderuitgaan bij de rechter.

Om de stikstofcrisis sneller en intensiever aan te pakken, heeft de minister van Natuur en Stikstof op 1 april 2022 de hoofdlijnen gepresenteerd van een nieuwe, gecombineerde aanpak van natuur, stikstof, klimaat en water. Als onderdeel van deze aanpak wordt nog voor de zomer een aanscherping en verduidelijking van het huidige beleid en de mogelijkheden voor vergunningverlening verwacht. Zo zou bijvoorbeeld duidelijker worden hoe het instrument extern salderen moet worden toegepast. Extern salderen is kort gezegd het schuiven met stikstofuitstoot ten behoeve van een activiteit, zonder dat de stikstofdepositie op beschermde natuur toeneemt. Bij de huidige stand van zaken is dit één van de beperkte mogelijkheden om ondanks stikstofuitstoot toch een ontwikkeling mogelijk te maken en een vergunning te krijgen.<sup>1</sup>

In dit blogbericht staan we stil bij de (on)mogelijkheden van extern salderen in de praktijk.

#### Wat is extern salderen?

Bij externe saldering is per saldo geen sprake van toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, doordat een stikstofveroorzakende activiteit op een andere locatie geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd. De vergunning van de saldogever wordt dan ingetrokken en de effecten van de activiteit van de saldo-ontvanger worden daardoor gemitigeerd (voorkomen of verminderd). De positieve effecten van het intrekken van de vergunning worden dus een-op-een weggestreept tegen het negatieve effect van een voorgenomen ontwikkeling.

Externe saldering is een van de manieren om toestemming te krijgen voor een activiteit. Voor plannen en projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden, kan namelijk pas een vergunning worden verleend als uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een gebied niet worden aangetast. De verwachte voordelen van mitigerende maatregelen als externe saldering mogen daarin betrokken worden.

#### Hoge motiveringseis bij extern salderen

De positieve effecten van extern salderen mogen volgens vaste rechtspraak echter niet zomaar worden benut voor een project. Dat komt omdat voor lidstaten ook een algemene opgave geldt om een te hoge stikstofdepositie terug te brengen, om zo te voldoen aan voor beschermde natuur geformuleerde instandhoudingsdoelstellingen en om te voorkomen dat die beschermde natuur niet verslechtert (artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn). Maatregelen die in dit verband moeten worden getroffen, worden

---

<sup>1</sup> Veel provincies hebben aangegeven voorlopig niet meer mee te werken aan vergunningverlening waarbij toepassing wordt gegeven aan extern salderen, vanwege de onzekerheid die hieraan kleefte over de comptabiliteit met Europese wet- en regelgeving en naar aanleiding van jurisprudentie.

instandhoudings- of passende maatregelen genoemd. Extern salderen is een maatregel die door zijn vormgeschikt is als instandhoudings- of passende maatregel en tegelijkertijd ook geschikt is als mitigerende maatregel. Een instandhoudings- of passende maatregel mag pas worden gebruikt in een passende beoordeling als mitigerende maatregel, indien het behoud van beschermde natuurwaarden is geborgd of wanneer een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op een andere manier kan worden bereikt. Er moet kortom gemotiveerd worden waarom de maatregel als mitigerende maatregel kan worden ingezet.

Een instandhoudings- of passende maatregel mag pas worden gebruikt als mitigerende maatregel in een passende beoordeling indien:

1. het behoud van beschermde natuurwaarden is geborgd of
2. als sprake is van een verbeter- of hersteldoelstelling, deze doelstelling ook op een andere manier kan worden bereikt.<sup>2</sup>

Er moet kortom gemotiveerd worden waarom de maatregel als mitigerende maatregel kan worden ingezet.

Dat is nog niet zo eenvoudig. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) vereist namelijk dat inzichtelijk wordt gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor de betrokken Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd. Het moet daarbij gaan om concrete maatregelen.<sup>3</sup> Dat betekent dat in een passende beoordeling niet kan worden volstaan met een simpele vergelijking van de toe- of afname van stikstofdepositie. En dat is een behoorlijke klus.

## **Overige aandachtspunten voor extern salderen**

Andere aandachtspunten voor extern salderen zijn de volgende:

- Extern salderen mag alleen met een legale natuurtoestemming of andere toestemming die gold op de Europese referentiedatum (de datum waarop een natuurgebied als beschermd werd aangewezen, veelal 1994 of 2004);
- Het is niet relevant of het saldo-gevende bedrijf nog in gebruik is. Van belang is dat de stikstofdepositie aanwezig was of kon zijn tot het moment van intrekking van de natuurvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van de saldo-ontvangende ontwikkeling;
- Er moet vaststaan dat de bedrijfsvoering van het saldo-gevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd, bijvoorbeeld door een overeenkomst tussen de saldo-gever en -ontvanger;
- Op grond van provinciale beleidsregels wordt 30% van het saldo afgeroomd ten gunste van de natuur. De overige 70% mag worden gebruikt voor de eigen ontwikkeling;
- Op grond van provinciale beleidsregels moet worden uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit en niet van de vergunde capaciteit. Dat is een beperking ten opzichte van de vergunde situatie;
- Externe saldering is toegestaan met onherroepelijke PAS-vergunningen. Hoewel deze vergunningen zijn verleend op basis van een inmiddels vernietigd stelsel, betekent dit niet dat de onherroepelijke vergunningen zelf ongeldig zijn geworden. Een schrale troost.

## **Wat verandert er onder de Omgevingswet?**

Met de komst van de Omgevingswet, vervalt de nu geldende Wet natuurbescherming. Het huidige beschermingsniveau verandert niet. Kortom, er is sprake van een beleidsneutrale wijziging. Zie ook het [blogbericht](#) dat wij hierover schreven. Bij de huidige stand van zaken betekent dit dat stikstof nog steeds een probleem zal zijn maar ook dat extern salderen nog enige soelaas kan bieden. Of dit zo blijft, moet

---

<sup>2</sup> AbRvS 20 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318 (Logistiek Park Moerdijk).

<sup>3</sup> AbRvS 19 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2318 (Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat), TBR 2022/30 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

# VAN BENTHEM & KEULEN

ADVOCATEN | NOTARIAAT

blijken uit nieuwe berichtgeving van de minister van Natuur en Stikstof. Wij houden u daarvan op de hoogte.

Deze blog is geschreven door Mathilde van Velzen-de Boer en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet. Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

Voor meer informatie:

Mathilde van Velzen-de Boer

+31 30 25 95 521

[mathildevanvelzen@vbk.nl](mailto:mathildevanvelzen@vbk.nl)