

Notitie Raad over stikstof

Het onderwerp stikstof is de afgelopen jaren veelvuldig in het nieuws geweest. In 2019 oordeelde de Raad van State dat Nederland zich moet houden aan de wet- en regelgeving over natuurbescherming. In Europees verband zijn hierover bindende afspraken gemaakt. De natuurkwaliteit staat onder druk door de aanzienlijke neerslag (depositie) van stikstof op kwetsbare natuurgebieden.

Als gevolg van deze uitspraak is het sindsdien aanzienlijk moeilijker geworden om een natuurvergunning te verkrijgen voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken.

Ontwikkelingen sinds 2019

Na de uitspraak van 2019 ontstond er een werkbare aanpak waarmee onder andere met *intern salderen* veel (bouw)projecten, mits voorzien van de juiste onderbouwingen, uiteindelijk toch doorgang konden vinden, soms in aangepaste vorm.

Op 18 december 2024 deed de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (RvS) echter uitspraken in de hoger beroepszaken van de Amercentrale en Rendac. Deze uitspraken hebben ingrijpende gevolgen voor het verkrijgen van stikstofvergunningen en zetten de sinds 2019 gehanteerde werkwijze op losse schroeven.

Intern salderen wordt vergunningplichtig

Tot nu toe konden ontwikkelaars en initiatiefnemers met intern salderen vaak projecten realiseren zonder natuurvergunning. Bij intern salderen worden de stikstofeffecten van een project afgezet tegen de referentiesituatie (de bestaande vergunde situatie). Deze beoordeling vond plaats via een voortoets met een Aerius-berekening, waarin stikstofdepositie in de nieuwe situatie werden vergeleken met de referentiesituatie.

Wanneer intern salderen geen significante toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden veroorzaakte, was geen natuurvergunning vereist. Dit verandert nu: intern salderen mag niet langer in de voortoets worden meegenomen, maar moet onderdeel zijn van een *passende beoordeling* (ecologisch onderzoek naar effecten van een activiteit op de natuur (N2000)). Hierdoor wordt een natuurvergunning automatisch verplicht voor projecten die op zichzelf een toename van stikstofdepositie veroorzaken.

Deze verandering heeft zowel voordelen als nadelen. Een vergunning biedt meer zekerheid en juridische bescherming, bijvoorbeeld bij een bedrijfsverkoop. Anderzijds leidt dit tot meer onderzoekslasten, langere doorlooptijden en hogere kosten. Bovendien speelt het *additionaliteitsvereiste* bij de beoordeling een cruciale rol.

Additionaliteitsvereiste

Het *additionaliteitsvereiste* houdt in dat emissiereducties door intern salderen alleen mogen worden ingezet voor nieuwe ontwikkelingen als deze reductie niet ook noodzakelijk is voor het verbeteren van de natuurkwaliteit. Zolang er geen concreet maatregelenpakket of programma vanuit het Rijk of de provincies is om de achtergronddepositie structureel te verlagen, kan voor veel projecten niet worden aangetoond dat aan dit vereiste wordt

voldaan. Dit maakt het verkrijgen van een natuurvergunning uiterst onzeker. De provincie Gelderland heeft de vergunningverlening dan ook voorlopig opgeschort en analyseert de impact van de uitspraak.

Terugwerkende kracht

De aanpassingen in het toetsingskader gelden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2020. Dit betekent dat alle projecten die sindsdien met intern salderen zijn gerealiseerd zonder natuurvergunning, alsnog een vergunning nodig hebben. Hierdoor ontstaat een nieuwe groep 'PAS-melders', die plotseling niet langer aan de wet voldoen.

Voor projecten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 zonder vergunning zijn gerealiseerd met intern salderen, geldt een overgangsregeling. Deze projecten moeten uiterlijk op 1 januari 2030 alsnog een natuurvergunning aanvragen. Echter, zolang niet aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan, zal een vergunning niet worden verleend.

Planspoor en projectspoor

De uitspraak heeft betrekking op het projectspoor (vergunning voor een concreet project) , maar niet direct op het planspoor (omgevingsplannen). De gevolgen voor het planspoor zijn nog onduidelijk. Zolang er geen verdere jurisprudentie is, zou intern salderen hier mogelijk nog toegepast kunnen worden zonder passende beoordeling en zonder het additionaliteitsvereiste. Dit brengt echter juridische risico's met zich mee.

De uitspraak van de rechtbank Den Haag

De rechtbank Den Haag oordeelde op 22 januari in een zaak die was aangespannen door Greenpeace dat de staat onrechtmatig handelde door onvoldoende te doen om stikstofuitstoot te verminderen. Een belangrijke uitspraak die het Rijk verplicht tot het nemen van maatregelen.

Waar de Raad van State (18 december) een specifieke juridische regel verwierp met directe gevolgen voor de vergunningverlening van projecten, legt de rechtbank Den Haag (22 januari) een algemene zorgplicht op aan de overheid om stikstofreductie te realiseren. Beide uitspraken versterken de druk op de overheid om sneller en effectiever stikstofbeleid te voeren.

Samenvatting

De uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024 heeft directe gevolgen voor gerealiseerde en nog te realiseren projecten.

Voor alle (woningbouw)projecten waarbij intern salderen nodig is of was om significante effecten op Natura 2000-gebieden uit te sluiten, geldt nu dat:

- Een passende beoordeling moet worden opgesteld.
- Een natuurvergunning moet worden aangevraagd bij de provincie Gelderland.
- Aangetoond moet worden dat aan het additionaliteitsvereiste wordt voldaan.

Provincies moeten hun beleid aanpassen aan de nieuwe juridische kaders. Het ontbreken van richtinggevend rijksbeleid bemoeilijkt dit proces. De gevolgen zijn waarschijnlijk:

- Extra kosten.
- Vertraging en uitstel.
- In sommige gevallen zelfs afstel van projecten.

Impact voor Renkum

Voor projecten binnen de gemeente Renkum wordt momenteel in kaart gebracht welke projecten worden geraakt door deze uitspraak. Er wordt onderzocht of alternatieve routes voor vergunningverlening mogelijk zijn. Daarnaast zal de gemeente in overleg treden met de provincie Gelderland over de te nemen stappen.

Door de ligging van de gemeente Renkum, deels binnen en grenzend aan Natura 2000-gebieden, zullen de gevolgen van deze uitspraak naar verwachting aanzienlijk zijn. Dit zal leiden tot extra kosten, vertragingen, uitstel en mogelijk afstel van bepaalde projecten.

Oosterbeek 4 februari 2025