

Memo

Aan: Gemeente Tytjerksteradiel, t.a.v. [REDACTED] en [REDACTED]

Van: [REDACTED] (advocaat)

Datum: 10 september 2025

Inzake: Vergunningaanvraag Sonac Burgum

Betreft: Aanvaardbaarheid interne saldering als toetsingsgrond voor vvgb

I. Inleiding, vraagstelling en samenvatting

1. In verband met de vergunningaanvraag van Sonac Burgum B.V. (hierna: **'Sonac'**) vraagt u zich af wat de betekenis is van de stikstofproblematiek voor de besluitvorming op gemeentelijk niveau.
2. Sonac heeft onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) een aanvraag ingediend voor het veranderen van haar inrichting. Gedeputeerde staten zijn het bevoegd gezag om deze aanvraag te behandelen. Om de vergunning te kunnen verlenen, moet worden afgeweken van het geldende bestemmingsplan. Gedeputeerde staten hebben daarom een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) gevraagd aan de gemeenteraad. De raad heeft de vvgb op 14 december 2023 geweigerd. Om tegemoet te komen aan de bezwaren van de gemeenteraad tegen de afwijking van het bestemmingsplan, heeft Sonac haar aanvraag gewijzigd. Omdat dit is gebeurd binnen de lopende aanvraag en die aanvraag voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) is ingediend, is de Wabo nog altijd van toepassing. Gedeputeerde staten hebben de gemeenteraad daarom opnieuw gevraagd om een vvgb te geven.
3. Sonac maakt in haar aanvraag gebruik van intern salderen. De stikstofemissie en -depositie in de beoogde situatie passen binnen de stikstofruimte in de referentiesituatie die wordt ontleend aan de geldende natuurvergunning van Sonac. U heeft vooralsnog het standpunt ingenomen dat de vvgb niet kan worden afgegeven zolang onduidelijk is of – in een later stadium – ook een vergunning kan worden verleend voor een Natura 2000-activiteit, die nodig is omdat interne saldering plaatsvindt. Zonder die duidelijkheid wordt betwijfeld of sprake is van een uitvoerbaar project, hetgeen grond is om de aanvraag niet in overeenstemming te achten met een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.
4. In dit verband heeft u mij de volgende vragen voorgelegd.
 - a. Dient – n.a.v. de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de **'Afdeling'**) van 18 december 2024 inzake intern salderen (hierna: de **'Rendac-uitspraak'**)¹ – het onderdeel natuur aan te haken bij de aanvraag om omgevingsvergunning (overeenkomstig het oude recht), of dient de aanvraag te worden ingediend onder het huidige recht (Omgevingswet);

¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923.



- b. Is door ons juist beoordeeld dat er – na de uitspraak van de RvS over intern salderen – niet kan worden voldaan aan de uitvoerbaarheidstoets?
 - c. Indien het antwoord op vraag b “ja” betreft en indien het antwoord op vraag a “onder het huidige recht” betreft: de provincie Fryslân geeft aan dat gemeenten in haar besluitvorming geen rekening hoeft te houden met stikstof. Klopt dit?
 - d. Indien het antwoord op vraag a “onder het oude recht” betreft: in hoeverre dient het onderdeel stikstof te worden betrokken in de uitvoerbaarheidstoets?
5. Deze vragen worden in dit memo samengevat als volgt beantwoord.
- a. De Rendac-uitspraak leidt niet tot de conclusie dat alsnog een natuurtoestemming moet aanhaken bij de lopende aanvraag van Sonac. Dit neemt niet weg dat Sonac ook een vergunning nodig heeft voor een Natura 2000-activiteit als intern salderen wordt toegepast. Sonac kan die vergunning dan in een later stadium aanvragen onder het thans geldende recht (Omgevingswet).
 - b. De Rendac-uitspraak leidt op zichzelf beschouwd niet tot de conclusie dat projecten waarbij intern salderen wordt toegepast per definitie onuitvoerbaar zijn.
 - c. Op gemeentelijk niveau kan de stikstofproblematiek bij de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in aanmerking worden genomen.
 - d. De uitvoerbaarheidstoets heeft een beperkt karakter, omdat de beoordeling of een project voldoet aan het gebiedsbeschermingsrecht moet plaatsvinden bij de aanvraag om een vergunning voor een Natura 2000-activiteit, waarvoor gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn. Op gemeentelijk niveau mag geen zelfstandige beoordeling plaatsvinden of aan het gebiedsbeschermingsrecht wordt voldaan.
6. Deze antwoorden worden hieronder uitgewerkt en onderbouwd. Daarbij wordt eerst ingegaan op de overweging in de Rendac-uitspraak dat het aangescherpte kader voor intern salderen niet betekent dat voor lopende vergunningaanvragen met terugwerkende kracht een aanhaakverplichting is gaan gelden (onder II). Vanwege de samenhang worden uw overige drie vragen vervolgens gezamenlijk behandeld. Daarbij wordt geconcludeerd dat de gemeenteraad de stikstofproblematiek mag betrekken bij de beoordeling of het aangevraagde project uitvoerbaar is, maar dat het kader in de Rendac-uitspraak op zichzelf beschouwd niet aan de uitvoerbaarheid in de weg staat (onder III).
7. In dit memo wordt niet alleen ingegaan op de afhandeling van de aanvraag onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), die op grond van het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet en het bijbehorende Invoeringsbesluit van toepassing blijft op de lopende procedure, maar ook op de situatie onder de Omgevingswet. De nieuwe wetgeving is van belang in een situatie dat Sonac ervoor zou kiezen om een geheel nieuwe aanvraag in te dienen (voor een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit). Het memo maakt duidelijk dat de nieuwe wetgeving geen relevante veranderingen brengt in de beoordeling van de stikstofproblematiek die de gemeenteraad in dat geval zou mogen maken in het kader van een uitvoerbaarheidstoets.
8. Voor de goede orde wordt opgemerkt dat de Omgevingswet ook van toepassing is op een aanvraag van Sonac om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Omdat Sonac eerder nog geen natuurvergunning heeft aangevraagd, valt de (nog in te dienen) aanvraag niet onder het overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet.



II. Er is geen sprake van een aanhaakverplichting

i. De Rendac-uitspraak leidt niet tot een aanhaakverplichting

9. In de Rendac-uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat interne saldering niet mag worden betrokken bij de beoordeling van de effecten van een project in een voortoets. Dat betekent dat interne saldering pas in een passende beoordeling mag worden ingezet als mitigerende maatregel, hetgeen impliceert dat voor het project een natuurvergunning nodig is op grond van art. 2.7 lid 2 van de Wet natuurbescherming (Wnb).² Deze vergunningplicht geldt ook voor aanvragen om een vergunning die voorafgaand aan de Rendac-uitspraak zijn ingediend.
10. Dit roept de vraag op of voor lopende aanvragen die zijn ingediend onder de Wabo met terugwerkende kracht sprake kan zijn van een aanhaakverplichting. Art. 2.7 lid 1 Wabo bepaalt immers dat de aanvrager er zorg voor draagt dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijk activiteiten binnen het betrokken project. Op grond van art. 2.1 lid 1 onder i Wabo, in samenhang met art. 2.2aa, aanhef en onder a, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) geldt dat ook voor een benodigde natuurtoestemming als ten tijde van het indienen van de aanvraag om de omgevingsvergunning nog geen aanvraag om een natuurvergunning is ingediend. Omdat uit de Rendac-uitspraak volgt dat interne saldering (met terugwerkende kracht) vergunningplichtig is en Sonac nog geen aanvraag om een (wijziging van haar) natuurvergunning heeft ingediend, zou een strikte toepassing van art. 2.7 lid 1 Wabo impliceren dat de lopende aanvraag moet worden aangevuld met een natuurtoestemming.
11. De Afdeling heeft echter in de Rendac-uitspraak bepaald dat de nieuwe kaders voor intern salderen niet tot de conclusie kunnen leiden dat met terugwerkende kracht alsnog sprake is van een aanhaakverplichting. De Afdeling heeft hiertoe het volgende overwogen in r.o. 25.1 van de uitspraak:

“Voor de beoordeling van de aanhaakverplichting als bedoeld in artikel 2.2aa, aanhef en onder a, van het Besluit omgevingsrecht, in de gevallen waarin de initiatiefnemer de Wabo-omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit niet heeft aangehaakt bij zijn Wabo-omgevingsvergunning voor een of meer andere activiteiten, geldt het volgende. Bij een beslissing op de aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning (...) wordt beoordeeld of ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning (dat is altijd voor 1 januari 2024) op grond van de voor deze uitspraak geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was voor de activiteit waarop de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning ziet. Als de uitkomst van die beoordeling is dat op grond van de voorheen geldende rechtspraak geen natuurvergunning nodig was, dan bestond er ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning geen procedurele verplichting om de Wabo-omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit aan te haken bij de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning. De Afdeling acht deze beoordelingswijze niet in strijd met artikel 6 van de Hrl, omdat die bepaling niet verplicht tot de gelijktijdige aanvraag van verschillende vergunningen voor dezelfde activiteit. De beoordeling van de aanhaakplicht ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning staat los van de vraag of de initiatiefnemer voor zijn voorgenomen of inmiddels in uitvoering genomen of gerealiseerd project alsnog een natuurvergunning nodig heeft. Dat dient de initiatiefnemer op basis van het kader

² Thans: een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in art. 5.1 lid 1 onder e Ow.



voor de beoordeling van de natuurvergunningplicht zoals in deze uitspraak uiteengezet, te bezien.” (onderstr. RNMW)

12. De Rendac-uitspraak leidt er in het voorliggende geval dus niet toe dat vanwege intern salderen alsnog een natuurtoestemming moet aanhaken bij de aanvraag. Weliswaar heeft Sonac alsnog een natuurvergunning nodig als wordt vastgehouden aan het standpunt dat gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten omdat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, maar Sonac kan ervoor kiezen om die vergunning in een later stadium (en met toepassing van de thans geldende kaders in de Omgevingswet) aan te vragen.

ii. Geen onlosmakelijke samenhang onder de Omgevingswet

13. In de systematiek van de onlosmakelijke samenhang met de inwerkingtreding van de Omgevingswet geschrapt.

13.1. Uit art. 5.7 Ow volgt dat een aanvrager ervoor kan kiezen voor elke activiteit afzonderlijk een omgevingsvergunning aan te vragen, of voor verschillende activiteiten tegelijk. Het is dus aan de aanvrager om te bepalen wat hij aanvraagt. Het bevoegd gezag mag alleen beslissen op de activiteiten die (naar keuze van de aanvrager) onderdeel zijn van de aanvraag. Er is geen sprake meer van een wettelijke aanhaakverplichting zoals onder de Wabo.

13.2. In art. 5.1 lid 1 sub a Ow is de vergunningplicht voor de omgevingsplanactiviteit geregeld. Hieronder vallen zowel de binnenplanse omgevingsplanactiviteit als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa). Art. 5.1 lid 1 onderdeel e Ow bevat de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit. Een Natura 2000-activiteit wordt in de bijlage bij de Ow gedefinieerd als:

“activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.”

13.3. Paragraaf 8.6.1 Bkl bevat de beoordelingsregels voor de vergunningverlening. Indien alleen een aanvraag wordt gedaan voor een Natura 2000-activiteit zonder nationaal belang (enkelvoudige aanvraag), dan zijn gedeputeerde staten het bevoegd gezag. Indien meerdere activiteiten worden aangevraagd, dan kan het zo zijn dat het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is. In dat geval is er wel advies en instemming van GS nodig voor het deel van de aanvraag dat over de Natura 2000-activiteit zonder nationaal belang gaat (art. 4.25 Omgevingsbesluit). Indien deze instemming niet wordt gegeven, kan de omgevingsvergunning niet worden verleend.

13.4. De bopa en de Natura 2000-activiteit zijn derhalve verschillende activiteiten waarvoor afzonderlijk een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd en verleend. Van een aanhaakverplichting met de Natura 2000-activiteit is als gezegd geen sprake. Bijgevoegd voorbeeld uit de toelichting bij de Omgevingswet geeft een heldere illustratie van het voorgaande.

“Voorbeeld: Als een initiatiefnemer een nieuw pannenkoekenhuis aan de rand van een beschermd natuurgebied wil realiseren moet hij voor de volgende



activiteiten waarschijnlijk een omgevingsvergunning aanvragen: een afwijkactiviteit als wordt afgeweken van het omgevingsplan, een bouwactiviteit, een Natura 2000-activiteit en een flora- en fauna-activiteit. In dit soort gevallen is de Natura 2000-activiteit vaak de meest kritische factor in het proces van vergunningverlening: voor deze vergunning geldt de strengste toetsing en is de kans dat op een weigering het grootst. Het kan dan voor de initiatiefnemer voordelig zijn om eerst de Natura 2000-activiteit los aan te vragen, en pas na verlening daarvan de overige aanvragen in te dienen. Zo voorkomt hij dat hij onnodig kosten maakt voor bijvoorbeeld bouwtekeningen. In dat geval is de provincie in elk geval bevoegd gezag voor het verlenen van de vergunning voor de Natura 2000-activiteit. Als hij de aanvragen voor alle andere benodigde activiteiten gezamenlijk indient, is de gemeente bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit, de afwijkactiviteit en de flora- en fauna-activiteit. Kiest de initiatiefnemer er daarentegen voor om alle activiteiten, dus ook de Natura 2000-activiteit, in één keer aan te vragen, dan komt de gehele aanvraag meteen bij de gemeente terecht.”

III. De stikstofproblematiek heeft een beperkte rol in de uitvoerbaarheidstoets

i. De stikstofproblematiek kan worden betrokken in de uitvoerbaarheidstoets

14. Zowel bij het verlenen van een omgevingsvergunning om af te wijken van een bestemmingsplan (onder de Wabo) als van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet (respectievelijk met het oog op een goede ruimtelijke ordening en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) een uitvoerbaarheidstoets worden verricht. Bij de uitvoerbaarheidstoets kan een rol spelen dat voor het aangevraagde project ook een natuurtoestemming nodig is vanwege interne saldering.
15. Voor vergunningaanvragen onder de Wabo kan hierbij worden verwezen naar de jurisprudentie van de Afdeling.
 - 15.1. In een uitspraak van de Afdeling van 31 juli 2024 is een afwijkingsvergunning voor een windturbinepark aan de orde.³ In beroep wordt onder meer aangevoerd dat ten onrechte niet is onderzocht of het gebiedsbeschermingsrecht in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan in de weg staat. De Afdeling overweegt hierover als volgt:

“De Afdeling stelt voorop dat de vraag of voor het project een natuurvergunningplicht bestaat in beginsel pas aan de orde komt in een procedure op grond van de Wnb. Los daarvan mag het college geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen

³ ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3034. Zie in dezelfde zin: ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2225, r.o. 8.1 ev. en ABRvS 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4874. Opvallend in deze uitspraken is dat niet over aanhaken wordt gesproken. Ik denk om die reden dat er in die desbetreffende zaken een separate natuurvergunning is aangevraagd. Indien dat niet het geval zou zijn, zou immers sprake zijn van een aanhaakverplichting en niet van een uitvoerbaarheidstoets. Overigens is deze overweging ook reeds terug te vinden in uitspraken van vóór het Wabo-tijdperk. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 mei 2004, ECLN:RV:2004:AO9200, r.o. 2.3 ev.



dat het gebiedsbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg stond." (onderstr. RNMW)

- 15.2. Ten aanzien van soortenbescherming gebruikte de Afdeling dezelfde overwegingen. Zie in dit verband de volgende passage uit een uitspraak van de Afdeling van 13 maart 2024.⁴

"9.1 In een geval als dit, waarin de aanvraag om een omgevingsvergunning niet ook betrekking heeft op een eventueel benodigde ontheffing op grond van de Wnb, geldt dat de vragen of voor de uitvoering van een project ontheffingen nodig zijn op grond van de Wnb, en zo ja, of deze ontheffingen kunnen worden verleend, aan de orde komen in een procedure op grond van de Wnb. Dit doet er niet aan af dat het college geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan had mogen verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen dat de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg stond. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:619, onder 13.3, en 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2720, onder 10.2." (onderstr. RNMW)

16. Het is naar mijn mening aannemelijk dat ook onder de Omgevingswet dat bij de beoordeling van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties de uitvoerbaarheid van de bopa moet worden betrokken. Er is geen sprake van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als een functie niet uitvoerbaar is vanwege de eisen die het gebiedsbeschermingsrecht daaraan stelt. Aanknopingspunten voor dit standpunt kunnen worden gevonden in de toelichting bij het Omgevingsbesluit.

"Tegelijkertijd kan het in strijd worden geacht met een evenwichtige functietoedeling als er functies zouden worden toegedeeld waarvan het op voorhand aannemelijk is dat deze op de desbetreffende locatie nooit kunnen worden verwezenlijkt. Bovendien zou een dergelijke regeling wegens belangen van derden in strijd kunnen zijn met het beginsel van evenredigheid, als zij nadelen ondervinden van de functietoedeling waar het met die toedeling te dienen doel, bij gebrek aan uitvoerbaarheid van de functie, niet tegenop weegt. Zo zal in een plan niet zekerheidshalve een functie-aanduiding «woonwijk» kunnen worden opgenomen als op voorhand duidelijk is dat de woonwijk op die locatie nimmer kan worden gerealiseerd. Er mag met andere woorden van het bevoegd gezag worden verwacht dat het geen functies toedeelt en regels stelt waarvan ten tijde van de vaststelling aannemelijk is dat deze onuitvoerbaar zijn."

Deze passage ziet weliswaar op omgevingsplannen, maar ik zie niet in dat dit voor een bopa anders zou zijn, omdat ook in dat geval sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

⁴ ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1046, r.o. 9 ev. Zie bv. ook: ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020, 176, r.o. 9.1 ev.



ii. *De uitvoerbaarheidstoets heeft een beperkte strekking*

17. Uit de aangehaalde jurisprudentie volgt dat de uitvoerbaarheidstoets onder de Wabo inhoudt dat geen omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan mag worden verleend als op voorhand in redelijkheid moet worden onderkend dat het gebiedsbeschermingsrecht aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat. Dit is een zeer terughoudende toets. Thans is het gebiedsbeschermingsrecht weliswaar opgegaan in de Omgevingswet, maar zoals hiervoor is besproken is de Natura 2000-activiteit een afzonderlijke activiteit met een eigen beoordelingskader en bevoegd gezag. Ik verwacht daarom dat de aangehaalde jurisprudentie in het kader van het beoordelen van de uitvoerbaarheid relevant zal blijven.
18. Om te kunnen motiveren dat werd voldaan aan het uitvoerbaarheidsvereiste moet onderzoek worden verricht.
 - 18.1. Uit de jurisprudentie zowel ten aanzien van afwijkingsvergunningen als bestemmingsplannen volgt, dat als een dergelijk onderzoek werd overlegd, de Afdeling snel tot het oordeel komt dat het standpunt dat het project uitvoerbaar is op dat onderzoek kon worden gebaseerd.
 - 18.2. Van Buuren en Hoekstra hebben hierover in het kader van bestemmingsplannen opgemerkt dat de raad ter zake een zekere – door de Afdeling ook te respecteren – beoordelingsvrijheid toekomt en voorts dat het om een min of meer evidente belemmering in de realisering van de voorziene ontwikkeling moet gaan.⁵
19. De vraag is vervolgens hoe diepgaand de toetsing van de overgelegde onderzoeken bij een uitvoerbaarheidstoets moet zijn. Met andere woorden: hoe ver moet een onderzoek gaan om tot de conclusie te kunnen komen dat het gebiedsbeschermingsrecht (in dit geval stikstof) niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat?
 - 19.1. Er zal in ieder geval sprake moeten zijn van een onderzoek naar de gevolgen van stikstofdepositie waaruit volgt dat geen vergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is of dat het niet onmogelijk is om een dergelijke vergunning te verlenen. Het ligt dus voor de hand dat in ieder geval een AERIUS-berekening nodig is. Zonder een dergelijke berekening kan immers niets over eventuele stikstofaspecten worden gezegd.
 - 19.2. Dit betekent echter niet dat een volledige natuurtoets kan worden verricht. Naar verwachting zal de Afdeling aansluiting zoeken bij haar bestaande jurisprudentie en oordelen dat de daadwerkelijke toetsing plaatsvindt bij het beoordelen van de aanvraag om de Natura 2000-activiteit. De uitvoerbaarheid van het project is dan alleen in het geding als het onderzoek gebreken of leemten in kennis vertoont, of op grond van dat onderzoek in redelijkheid moet worden aangenomen dat geen vergunning kan worden verkregen voor een Natura 2000-activiteit, zodat dat het aangevraagde project nooit kan worden gerealiseerd.

⁵ [redacted] en [redacted], 'De uitvoerbaarheidstoets van bestemmingsplannen; een onopgemerkt gebleven kleine revolutie?' in: [redacted] e.a. (red.), Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. [redacted], Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 255.



20. Het oordeel van de bestuursrechter (en meer specifiek: de Afdeling) zal uiteindelijk doorslaggevend zijn voor de gevolgen van de Rendac-uitspraak voor de uitvoerbaarheidstoets. Met het oog op de systematiek van de uitvoerbaarheidstoets verwacht ik dat de Afdeling bestuursrechtspraak hierbij de volgende lijn zal volgen.

20.1. De eisen die in de Rendac-uitspraak worden gesteld aan intern salderen, impliceren dat voor veel projecten ook een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit is vereist en dat het onder meer vanwege het vereiste van additionaliteit momenteel moeilijk is om die vergunning verkrijgen. In dit verband is verder van belang dat verschillende provincies met het oog op de Rendac-uitspraak een tijdelijke vergunningstop hebben ingevoerd. De provincies hebben tijd nodig om te bezien wanneer en onder welke voorwaarden intern (en extern) salderen is toegestaan.

20.2. De Rendac-uitspraak leidt naar mijn mening op zichzelf beschouwd echter niet tot de conclusie dat een project niet uitvoerbaar is als intern gesaldeerd moet worden om te onderbouwen dat het project geen significante effecten heeft voor Natura 2000-gebieden. Ik wijs er daarbij op dat de systematiek van het intern salderen als zodanig door de Afdeling wordt geaccordeerd. De initiatiefnemer kan dus aanspraak maken op een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit, ook als in de aanvraag om die vergunning wordt uitgegaan van intern salderen. Het is aan gedeputeerde staten om te beoordelen of intern salderen in het concrete geval toelaatbaar is en de vergunning dus kan worden verleend. Dat het op dit moment problematisch is om aan het additionaliteitsvereiste te voldoen, betekent naar mijn mening dus niet dat op voorhand in redelijkheid moet worden aangenomen dat in de toekomst geen natuurvergunning voor het aangevraagde project kan worden verkregen.

20.3. Dat geldt temeer, omdat Sonac bij haar aanvraag om een Natura 2000-activiteit de keuze heeft om (ook) andere feiten en omstandigheden te benoemen die vergunningverlening rechtvaardigen. Voorbeelden daarvan zijn extern salderen of een ecologische onderbouwing dat de stikstofdepositie geen significante effecten heeft voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen die voor de betrokken Natura 2000-gebieden zijn geformuleerd.

20.4. Een tijdelijke vergunningenstop maakt dit naar wij menen niet anders, omdat die stop niet is bedoeld om vergunningverlening definitief te blokkeren, maar om tijd te winnen om beleid te formuleren voor de afhandeling van vergunningaanvragen.

20.5. Ook het IPLO gaat uit van een zeer beperkte toets. Zie in dit verband de volgende passage uit de beantwoording van vragen door het IPLO:

“In zijn algemeenheid is niet te verwachten dat bij het verlenen van een vergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit of wijziging omgevingsplan waarmee een nieuwe functie mogelijk wordt gemaakt het aspect stikstofemissie of stikstofdepositie in veel gevallen tot de conclusie zal leiden dat op voorhand aannemelijk is dat de ontwikkeling die in het omgevingsplan is voorzien vanwege die emissie of depositie niet kan worden



gerealiseerd. Bij concrete uitwerking van activiteiten zijn immers vele mogelijkheden aanwezig om stikstofemissie terug te dringen. Het antwoord op de vraag of hiervoor beoordeling van stikstofemissie of depositie nodig is ligt bij het bevoegd gezag, evenals de vraag hoe – indien nodig – deze beoordeling zou moeten plaatsvinden, en welke gegevens daarvoor nodig zijn. Het betreft wel een andere beoordeling, die past binnen de toetsing aan de evenwichtige toedeling van functies aan locaties, dan de beoordeling of een concrete andere invulling van een toegelaten activiteit binnen de regels voor natuurbescherming past. Die gedetailleerde beoordeling is pas mogelijk als die activiteit in detail is uitgewerkt, zowel wat betreft de ‘realisatiefase’ als voor de ‘gebruiksfase’. Binnen het stelsel van de Omgevingswet vindt deze gedetailleerde beoordeling plaats bij toepassing van regels over activiteiten die verslechterende of significant verstorende gevolgen voor een Natura 2000-gebied of een bijzonder nationaal natuurgebied kunnen hebben (afdeling 11.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving). De initiatiefnemer zal zelf verantwoordelijk zijn om over alle benodigde vergunningen te beschikken.”

21. Deze lijn wordt bevestigd door een uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 2 september 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:7393). De rechtbank overweegt:

“8.2. Uit de ruimtelijke onderbouwing en de AERIUS-berekeningen bij de vergunningaanvraag volgt dat de aanleg en het gebruik van de 35 woningen niet tot stikstofdepositie op het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied leiden. Reeds daarom is er volgens het college geen vergunning nodig voor een Natura 2000-activiteit en is de omgevingsvergunning wat dit aspect betreft niet op voorhand onuitvoerbaar. Een dergelijke beoordeling is in het kader van de uitvoerbaarheidstoets naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldoende. Verzoekers betwisten de AERIUS-berekeningen weliswaar, maar het voert in het kader van de door het college te verrichten uitvoerbaarheidstoets te ver om de AERIUS-berekeningen uitgebreid te beoordelen. Het college mag in het kader van de uitvoerbaarheidstoets, als AERIUS-berekeningen zijn uitgevoerd, in principe uitgaan van de juistheid daarvan, tenzij eenvoudig zonder onderzoek is vast te stellen dat deze (evident) onjuist zijn. Een andere uitleg zou tot gevolg hebben dat het college alsnog feitelijk aan het beoordelen is of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is, terwijl die bevoegdheid (meestal) bij het college van Gedupeerde Staten van de Provincie (GS) is belegd. Het voorgaande betekent overigens niet dat verzoekers in zijn geheel geen rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben om de juistheid van de AERIUS-berekeningen ter discussie te stellen. Mochten verzoekers menen dat, anders dan waar in de AERIUS-berekeningen vanuit wordt gegaan, sprake is van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, dan is de aangewezen weg om een handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag (veelal GS) in te dienen.”

22. Naar mijn mening kan de enkele omstandigheid dat het voornemen bestaat om interne saldering toe te passen daarom geen reden zijn om het standpunt in te nemen dat een project niet uitvoerbaar is.

iii. *Verhouding tussen de omgevingsvergunning en de natuurvergunning*



23. De beperkte uitvoerbaarheidstoets die in het kader van de toetsing aan een goede ruimtelijke ordening wordt verricht door de gemeenteraad, impliceert dat in het natuurspoor nog moet worden vastgesteld dat de beoogde ontwikkeling aanvaardbaar is. Daar is in beginsel alleen sprake van als kan worden uitgesloten dat het project geen significante negatieve effecten heeft op Natura 2000-gebieden.⁶ Uit de Rendac-uitspraak volgt dat als negatieve effecten worden uitgesloten op basis van interne saldering, een passende beoordeling van het project moet worden gemaakt en een vergunning voor een Natura 2000-activiteit moet worden aangevraagd.
24. Het is van belang om te benadrukken dat uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt dat een natuurvergunning wordt verleend voor een (fysiek) project en niet voor een bepaalde hoeveelheid stikstofemissie.

Zie bijv. ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2760, r.o. 6:

“De Afdeling overweegt allereerst dat een Wnb-vergunning wordt verleend voor een project, zoals de oprichting, uitbreiding of exploitatie van een veehouderij. Bij de verlening van een Wnb-vergunning voor een dergelijk project moeten alle gevolgen van dat project voor Natura 2000-gebieden worden beoordeeld.”

Zie bijv. ook ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1528, r.o. 5.2:

“Hierbij is van belang dat bij het verlenen van een Wnb-vergunning niet een bepaalde stikstofemissie of stikstofdepositie wordt vergund, maar bepaalde activiteiten.”

25. Dit betekent dat de aanvaardbaarheid van de stikstofemissie met het oog op de bescherming van Natura 2000-gebieden moet worden beoordeeld bij de behandeling van de aanvraag, maar dat de inhoud van die beoordeling niet in de vergunning wordt vastgelegd. Ontwikkelingen in de jurisprudentie, de wetenschap (het AERIUS-rekenmodel) en de relevante feiten en omstandigheden (waaronder de ecologische staat van instandhouding) hebben geen gevolgen voor de toelaatbaarheid van het project als de vergunning onherroepelijk is geworden. Als nadien bijvoorbeeld blijkt dat in de AERIUS-berekening is uitgegaan van een te laag aantal verkeersbewegingen of dat het rendement van een NOx-filter lager is dan verwacht, dan heeft dit geen consequenties voor de toelaatbaarheid van het onherroepelijk vergunde project.
26. In het verlengde hiervan heeft Sonac de ruimte om nadere keuzes te maken over de onderbouwing van de aanvaardbaarheid van haar project in het licht van de natuurbeschermingswetgeving. Sonac is niet verplicht om interne saldering toe te passen. Er zou – in theorie – ook kunnen worden gekozen voor een vermindering van de stikstofemissie om depositie uit te sluiten, voor een ecologische onderbouwing, voor externe saldering of voor een combinatie van deze opties. Het is aan gedeputeerde staten om de aanvraag te beoordelen en om de vergunning voor het project te verlenen.
27. In het verlengde hiervan is de uiteindelijke onderbouwing van de aanvaardbaarheid van het project met het oog op de natuurbeschermingswetgeving niet van invloed op de uitvoerbaarheidstoets die wordt verricht in het kader van de vvgb, zolang in die aanvraag nog sprake is van hetzelfde project waarvan de gemeenteraad de ruimtelijke aanvaardbaarheid heeft beoordeeld. Het is niet zo dat bijvoorbeeld het toevoegen van een

⁶ Of als voor het project met succes een ADC-toets wordt verricht, maar dat is voor het voorliggende project een theoretisch scenario.



onderbouwing dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste op zichzelf betekent dat sprake is van een ander project.⁷ Pas als er veranderingen in het project worden doorgevoerd die van invloed zijn op de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dat project, kan worden gesteld dat het natuurvergunde project niet past binnen de projectomschrijving op basis waarvan de vvgb is verleend en dat een nieuwe omgevingsvergunning (voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) moet worden aangevraagd.

28. In het verlengde hiervan kan in de vvgb worden volstaan met een attentie dat de beoordeling van het project in het licht van de natuurbeschermingswetgeving beperkt is tot een uitvoerbaarheidstoets en dat – vanwege de toepassing van interne saldering in de voorgelegde AERIUS-berekening – voor de verwezenlijking van het project waarschijnlijk nog een omgevingsvergunning nodig is voor een Natura 2000-activiteit.

⁷ Daargelaten dat de toetsing aan het additionaliteitsvereiste strikt genomen niet plaatsvindt in de passende beoordeling, maar in de belangenafweging die gedeputeerde staten ten grondslag moeten leggen aan het besluit op de aanvraag.