Provinciehuis Westerbrink 1, Assen
Postadres Postbus 122, 9400 AC Assen

www.provincie.drenthe.nl

+31 592 365555
post@drenthe.nl

Volg ons op

provincie Drenthe

Aan:
de voorzitter en leden van
Provinciale Staten van Drenthe

Assen, 28 januari 2025
Ons kenmerk 5/5.11/2025000125
Behandeld door thema Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving
Onderwerp: Duiding en gevolgen uitspraken inzake Rendac/Amercentrale
Status: Ter informatie

Geachte voorzitter/leden,

De Raad van State heeft op 18 december 2024 uitspraken gedaan over intern salderen bij de Amercentrale en Rendac. Deze uitspraken veranderen de manier waarop stikstofvergunningen worden beoordeeld en hebben grote gevolgen voor alle projecten die stikstof uitstoten. In deze brief leggen wij uit wat deze wijzigingen betekenen, welke gevolgen ze hebben en hoe wij hierop inspelen.

Samenvatting

De belangrijkste wijzigingen zijn:

1. intern salderen is voortaan vergunningplichtig;
2. intern salderen kan alleen op basis van een passende beoordeling, met toepassing van het additionaliteitsvereiste;
3. de inzet van latente ruimte (niet-gebruikte ruimte in vergunningen) wordt ingeperkt;
4. handhaving vanwege het ontbreken van een vergunning wordt tot 1 januari 2030 niet toegepast voor projecten en/of wijzigingen die zijn uitgevoerd tussen 2020 en 2025;
5. verder merken wij op dat de voortoets voor kleine projecten zonder intern salderen een optie blijft.

Wat was de aanleiding?

De aanleiding voor de Amercentrale en Rendac uitspraken was het gebruik van intern salderen zonder vergunning. Bij beide zaken werd stikstofuitstoot van nieuwe activiteiten verrekend met niet-gebruikte stikstofruimte uit oude vergunningen. Dit leidde tot juridische discussies over de toelaatbaarheid en effecten hiervan op Natura 2000-gebieden. In hoger beroep heeft de Raad van State hierover een definitief oordeel gegeven. Deze uitspraken hebben niet alleen gevolgen voor de betrokken projecten, maar ook voor de beoordeling van stikstofvergunningen in heel Nederland. Dit raakt alle projecten en activiteiten waarbij intern salderen wordt toegepast.

Wat is er veranderd?

Intern salderen betekent dat de stikstofuitstoot van een nieuwe activiteit wordt verrekend met ruimte die eerder al vergund is (op het moment van aanwijzen Natura 2000-gebieden). Tot nu toe kon dit zonder vergunning. De Raad van State heeft nu bepaald dat intern salderen voortaan vergunningplichtig is. Voor elke wijziging van een project moet dus een vergunning worden aangevraagd.

Een belangrijk verschil is dat intern salderen alleen nog als mitigerende maatregel mag worden gebruikt binnen een passende beoordeling. Dit heeft tot gevolg dat voortaan elke vergunningaanvraag verplicht getoetst moet worden aan het zogenaamde "additionaliteitsvereiste". Dat houdt in dat stikstofruimte 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. In Drenthe is dit vrijwel niet mogelijk, omdat de stikstofruimte vrijwel altijd nodig is voor herstel van de Natura 2000-gebieden. De natuurdoelanalyses uit 2022 laten zien dat stikstofoverbelasting de grootste drukfactor in onze Natura 2000-gebieden is. Daardoor zal stikstofruimte vanuit het additionaliteitsbeginsel voorlopig niet gebruikt kunnen worden voor vergunningen of een passende beoordeling.

Inperking van latente ruimte

De uitspraken hebben ook gevolgen voor de inzet van latente ruimte. Latente ruimte is het deel van de vergunning of toestemming dat op dit moment niet wordt gebruikt.

Het onderscheid tussen verschillende soorten toestemmingen waar latente ruimte van toepassing kan zijn is hierbij van belang:

- **bij een natuurvergunning:** de volledige vergunde stikstofruimte mag nog steeds worden benut, zelfs als deze tot nu toe niet volledig is gebruikt;
- **bij een milieutoestemming van vóór de Europese referentiedatum**: structureel onbenutte ruimte uit milieutoestemmingen geldt niet meer als referentie en mag zonder natuurtoestemming niet meer worden gebruikt.

Gevolgen voor handhaving

De uitspraken gelden per direct voor alle gevallen en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020. Voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 zijn gewijzigd op basis van intern salderen, geldt dat alsnog een natuurvergunning nodig is. Echter, handhaving vanwege het ontbreken van een vergunning is tot 1 januari 2030 niet aan de orde, als het project:

(1) tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek is gestart,
(2) na die datum nog in uitvoering is of nog wordt geëxploiteerd én
(3) waar op basis van intern salderen is geconcludeerd dat geen natuurvergunning nodig was.

Deze overgangsperiode biedt betrokkenen de tijd om de benodigde vergunningen aan te vragen.

Voor welke projecten heeft de uitspraak gevolgen?

De uitspraken hebben directe gevolgen voor vergunningverlening in verschillende sectoren en activiteiten, waaronder:

- PAS-melders
- woningbouw
- industrie
- infrastructuur, zoals wegenprojecten en spoorverbredingen
- evenementen
- landbouw, waaronder innovaties en bedrijfswijzigingen
- natuurherstelprojecten die niet nodig zijn voor Natura 2000-doelstellingen

Bij al deze sectoren wordt, in meer of mindere mate, gebruik gemaakt van intern salderen.

Gevolgen van de uitspraken voor Drenthe

Van een absolute vergunningenstop is geen sprake, maar vergunningverlening is voorlopig zeer lastig, zolang er geen plan is waarmee wij de additionaliteit in brede zin kunnen onderbouwen. Dat plan moet onder andere geborgde maatregelen bevatten waarmee stikstofreductie wordt gerealiseerd.

In onze provincie zijn momenteel 190 aanvragen voor een Natura 2000-activiteit in behandeling. In praktisch alle gevallen wordt er gebruik gemaakt van intern salderen. Deze aanvragen moeten nu beoordeeld worden op basis van de nieuwe juridische situatie.

Veel zaken zijn nu ook nog niet direct duidelijk. Daarom zullen wij in IPO-verband met andere provincies en het Rijk afstemming zoeken over hoe wij het beste met de aanvragen om kunnen gaan. Daarna zullen wij de aanvragers per brief informeren over de opties met betrekking tot hun aanvraag. Op dit moment zien wij de volgende opties:

- de aanvraag aanhouden totdat er meer duidelijkheid is over vergunningverlening;
- de aanvraag laten intrekken om een formele weigering te voorkomen;
- de aanvraag afwijzen om desgewenst in beroep te kunnen gaan.

Hoe gaan wij verder?

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. Hierbij moet gedacht worden aan een plan met geborgde maatregelen dat zich richt op de belangrijkste drukfactoren. Dit zijn in de meeste gebieden stikstof en hydrologie. Zowel nationale als provinciale maatregelen zullen hieraan moeten bijdragen. In dit kader zijn wij voor de stikstofreductie opgave in grote mate afhankelijk van maatregelen die het rijk gaat nemen. De additionaliteit van andere mitigerende maatregelen, zoals bij een vergunningaanvraag wordt gevraagd, moet met geborgde maatregelen worden onderbouwd. Pas daarna kunnen vergunningen voor intern en extern salderen weer in brede zin worden verleend. Hoewel de eisen streng zijn, biedt dit onder de huidige wet- en regelgeving een route om uit de stikstofimpasse te komen. Een plan met geborgde maatregelen is nood-

zakelijk om intern en extern salderen mogelijk te maken en tegelijkertijd de natuur te beschermen.

Voortoets als oplossing voor kleine projecten (zonder intern salderen)

Voor kleine projecten die geen gebruik maken van intern salderen, zoals evenementen, blijft de voortoets (zoals bij Porthos) een haalbare optie. Deze toets beoordeelt de effecten van een project op Natura 2000-gebieden. Belangrijk is dat bij de voortoets de referentiesituatie niet meer mag worden betrokken. Dit betekent dat alleen de stikstofeffecten van het project zelf worden onderzocht. Activiteiten, zoals evenementen, waren altijd al verplicht om een voortoets uit te voeren. Als uit de voortoets blijkt dat deze projecten geen significante effecten hebben, kunnen deze projecten doorgang vinden zonder natuurvergunning.

Meer informatie over de uitspraak en de gevolgen voor intern salderen vindt u op https://www.bij12.nl/onderwerp/informatiepunt-stikstof-en-natura-2000/veelgestelde-vragen-over-stikstof/

Vervolg

De komende periode zullen wij benutten om de verdere consequenties van deze uitspraken voor Drenthe nader te duiden. Wij kijken uit naar de nieuwe aanpak van het Rijk die een belangrijke invulling moet geven aan de nationale stikstofopgave. Die nieuwe aanpak heeft nog meer prioriteit gekregen door de recente uitspraak in de zaak Greenpeace. Wij werken door aan het programma Toekomstgericht Landelijk Gebied Drenthe met maatregelen voor water, natuur, stikstof en klimaat, waarmee wij ook de additionaliteit willen onderbouwen.

Wij zullen betreffende de onderwerpen in deze brief op korte termijn een technisch bijpraatmoment voor de statenleden organiseren. Wij gaan ervan uit u hiermee voorlopig voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Drenthe,



, voorzitter



, secretaris

Afschrift aan:
- de colleges van Burgemeester en wethouders van de Drentse gemeenten
- de dagelijkse Besturen van de Drentse waterschappen