



Memorandum

Uitspraken Raad van State vergunningplicht intern salderen

Onderwerp	Uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over de vergunningplicht intern salderen van 18 december 2024
Datum	07-01-2025
Documentnummer	UTSP-2103594948-31720
Van	Gedeputeerde Sterk
Aan	Provinciale Staten

Inleiding

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna; de Raad van State) een tweetal uitspraken gedaan die zien op de vergunningplicht intern salderen. Het betreft de uitspraken die genoemd worden als Rendac ([Uitspraak 202201311/1/R2 - Raad van State](#)) en Amercentrale ([Uitspraak 202200383/1/R2 - Raad van State](#)). In beide gevallen betreft het een natuurvergunning die door het college van de Provincie Brabant is afgegeven. Deze uitspraken hebben effect op de vergunningverlening in heel Nederland. Doel van dit memo is u te informeren over deze uitspraken en een eerste duiding te geven. De uitspraken roepen nog veel vragen op die beantwoord moeten worden. Aan de beantwoording en uitwerking van deze vragen wordt de komende tijd gewerkt.

Eerste duiding van de uitspraken

Op hoofdpunten zijn de belangrijkste elementen uit de beide uitspraken, die gelden voor alle typen projecten, dus niet alleen voor agrarische zaken, maar ook bijvoorbeeld voor woningbouwprojecten, mobiliteit en voor energie(transitie):

- Intern salderen wordt vergunningplichtig; intern salderen kan niet meer meegenomen worden in de toets of een project vergunningplichtig is (de voortoets). Als een project significante gevolgen kan hebben voor de natuur, moet een vergunning worden aangevraagd met een passende beoordeling. Er is al sprake van ene vergunningplicht wanneer een nieuw stalsysteem wordt toegepast en/of wanneer extra stalruimte wordt gerealiseerd.
- Bij intern salderen ook toets aan additionaliteit; in de passende beoordeling is salderen mogelijk, maar moet worden getoetst aan additionaliteit. Het bevoegd gezag moet toetsen of de ruimte uit de bestaande vergunning nodig is als passende maatregel voor de natuur en kan pas daarna worden gebruikt voor intern salderen. Dit geldt voor zowel de inzet van een milieuvergunning als de inzet van een natuurvergunning bij de passende beoordeling.
- Natuurvergunning vs. milieuvergunning; salderen met natuurvergunningen mag nog steeds met de vergunde ruimte. Salderen met milieuvergunningen wordt ingeperkt tot wat vergund én feitelijk aanwezig is. Latente ruimte mag dan niet worden gebruikt.
- Gevolgen voor extern salderen; De inperking van inzet van latente ruimte voor bedrijven met een milieuvergunning geldt ook bij extern salderen.

- Kader geldt direct en ook 'terugwerkende kracht'; in alle gevallen waarbij sinds 1 januari 2020 intern is gesaldeerd, dient alsnog een vergunning te worden aangevraagd.
- Overgangstermijn tot 1 januari 2030; tot 1 januari kan niet worden gehandhaafd op het ontbreken van een vergunning als gevolg van intern salderen. Het is wel mogelijk om maatwerkvoorschriften op te leggen.

Gevolgen voor de Provincie Utrecht

Omdat uit de uitspraak duidelijk volgt dat met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 sprake is van vergunningplicht voor alle projecten die zijn gerealiseerd op basis van intern salderen, moet voor al deze projecten beoordeeld worden of vergunning (alsnog) noodzakelijk en ook mogelijk is.

Het betreft voor de Provincie Utrecht, op basis van een eerste inschatting onderstaande aantallen dossiers. Daarbij is alleen gekeken naar besluiten waar een aanvraag voor is ingediend bij de Provincie Utrecht. Met de verdere uitwerking van het Fundament Omgevingsdossier Landelijk Gebied (FOLG) wordt ook duidelijk in welke gevallen gebruik is gemaakt van het instrument intern salderen en waarbij geen aanvraag is ingediend bij de Provincie Utrecht.

Soort aanvraag	
Lopende aanvragen	Ca. 67
<i>Waarvan ontwerpbesluiten</i>	<i>Ca. 19</i>
<i>Waarvan aanvragen zonder ontwerpbesluit</i>	<i>Ca. 48</i>
Aantal afgegeven positieve weigeringen	Ca. 37
Aantal afgegeven VVGB's (onbekend is of hier door gemeente in alle gevallen al op is besloten)	Ca. 9

Omdat het rechtskaderwezenlijk is veranderd, zijn vanaf het moment van bekend worden van de uitspraken geen besluiten meer genomen die zien op intern salderen. In het eerste kwartaal van 2025 wordt gewerkt aan het opzetten van een beoordelingssystematiek voor de beoordeling van lopende aanvragen, maar ook hoe om te gaan met in het verleden afgegeven positieve weigeringen.

Vervolg

Het eerste kwartaal van 2025 wordt gebruikt om de gevolgen nader te duiden en ook in afstemming met de andere provincies te werken aan werkwijzen om initiatiefnemers meer duidelijkheid te geven over hun aanvraag of de status van de aan hen afgegeven besluiten. Gelet op het gegeven dat dit een omvangrijk pakket aan, nieuwe, werkzaamheden lijkt te zijn, moet er ook worden geprioriteerd. Voor nu is de prioritering dat PAS-melders voorrang krijgen. Maar de nieuwe groep bedrijven die alsnog ene vergunning moeten krijgen, wordt in de nadere uitwerking ook opgenomen in de prioritering. PS wordt op de hoogte gehouden middels de halfjaarlijkse voortgangsrapportages stikstof of wanneer dat nodig is met extra informatie via een Statenbrief of memo.