

Registratienummer: 25.010278

Aan Verenigde vergadering

Van Dijkgraaf en hoogheemraden

Portefeuille Harry Kortman

Onderwerp Stikstofuitspraken

Datum 11 februari 2025

Waarom krijgt u deze memo

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) belangrijke wijzigingen aangebracht in de tot dan toe geldende rechtspraak over de wijze waarop moet worden beoordeeld of voor een project een natuurvergunning nodig is. De belangrijkste wijziging gaat over het zgn. intern salderen. Intern salderen is het wegstrepen van negatieve effecten voor de natuur tegen positieve binnen één en hetzelfde project waardoor geen natuurvergunning nodig is. Daarnaast gold dat indien in het verleden meer stikstofruimte was vergund voor bijvoorbeeld het gebruik van een AWZI dan daadwerkelijk werd gebruikt er sprake was een bestaand recht. Deze latente ruimte (meer vergund, dan geëmitteerd) kon worden gebruikt om een emissie te compenseren die werd veroorzaakt door een (nieuwe) activiteit. Een beroep op intern salderen of een bestaand recht is nu niet langer een geldige reden om van een natuurvergunningplicht ontheven te worden. Pas bij de vraag of een aangevraagde natuurvergunning voor een project kan worden verleend, kunnen intern salderen/bestaande rechten worden meegenomen. Omdat in 2020 de vergunningplicht voor intern salderen is geschrapt, moet volgens de ABRvS ook worden bezien of voor activiteiten die sinds 2020 zijn verricht (alsnog) een natuurvergunning nodig is. De ABRvS heeft tenslotte uitgesproken dat er tot 2030 niet wordt gehandhaafd om bevoegde gezagen de tijd te geven gevolg te geven aan de uitspraak.

Op 22 januari 2025 heeft de rechtbank DH in de Greenpeace-zaak geoordeeld dat de Staat onrechtmatig handelt jegens Greenpeace, omdat 1) verslechtering van natuurwaarden in stikstofoverbelaste natuurgebieden niet tijdig wordt gestopt (o.a. na schrappen NPLG) en 2) het wettelijke vastgelegde stikstofdoel (40% onder de kritische depositiewaarde in 2025 en 50% in 2030) niet resp. zeer waarschijnlijk niet wordt gehaald. De rechtbank oordeelt verder dat de Staat het stikstofdoel in 2030 moet halen en daar direct mee aan de slag moet.

Gevolgen uitspraak intern salderen

Voor werken waar eerder met een beroep op intern salderen of een bestaand recht geen vergunning nodig was, zullen we deze nu alsnog moeten aanvragen. Het ligt daarbij voor de hand dat dat ziet op het gebruik van installaties waarbij stikstof vrijkomt en niet op al uitgevoerde bouwwerkzaamheden waarvoor het achteraf lastig is vast te stellen wat er destijds met de toen geldende rekenregels is geëmitteerd. De eerste indruk is nu dat vanaf 2020 noch met een beroep op intern salderen, noch met een beroep op bestaande rechten is afgezien van het aanvragen van een natuurvergunning.

Dat geldt wel voor voorgenomen activiteiten; bij HWP moeten we een beroep doen op intern salderen om aan te tonen dat de stikstof emissies in de aanlegfase en de gebruiksfase niet hoger worden dan van de referentiesituatie. Door de gewijzigde rechtspraak is dit nu vergunningplichtig geworden. Er moet een Passende Beoordeling opgesteld worden om de impact van het project in zowel de aanlegfase als gebruiksfase op Natura 2000 gebieden te beoordelen. Daarna kan, onder voorwaarden, de interne saldering worden toegepast als mitigerende maatregel. Het opstellen van de Passende Beoordeling en het aanvragen van de natuurvergunning was niet voorzien in de planning. Zowel de capaciteit om de Passende Beoordeling op te stellen als capaciteit bij het

bevoegd gezag om deze te beoordelen is schaars. De impact op de planning kan daarom aanzienlijk zijn. Dit wordt in de volgende voortgangsrapportage verder inzichtelijk gemaakt.

De gevolgen van deze uitspraak lijken zich voor Rijnland dus te beperken tot de waterketen (en dan met name de AWZI's met een WKK die NOx emitteren) omdat de afgelopen jaren is gebleken dat kadeverbeteringsprojecten, KRW-projecten en WGP-projecten niet of nauwelijks tot depositie hebben geleid. De aanleg van bijvoorbeeld de piekberging Haarlemmermeer, de kadeverbetering Hogedijk (vlakbij de stikstofoverbelaste Nieuwkoopse Plassen) of het omvangrijke KRW-project 'ons blauwe goud' in Zoetermeer leidden daar niet toe zo bleek uit stikstofberekeningen.

Nu vaker dan voorheen een natuurvergunning nodig kan zijn, is onderzoek nodig naar:

- 1) dat wat in het verleden precies is vergund daar waar het gaat om het mogen emitteren van stikstof (waarbij de focus ligt op AWZI's met een WKK en daarna kunnen andere AWZI's volgen);
- 2) of vanwege het wegvallen van intern salderen voor al *afgeronde* projecten met terugwerkende kracht tot 2020 of voor *lopende* activiteiten nu alsnog een vergunning moet worden aangevraagd en
- 3) of voor *aanstaande* projecten ten onrechte wordt voorgesorteerd op intern salderen of bestaande rechten.

Indien blijkt dat alsnog vergunningen nodig zijn, moeten hiervoor procedures worden doorlopen die een half jaar tot een jaar kunnen duren.

Gevolgen Greenpeace-uitspraak

Directe gevolgen van de uitspraak komen voor rekening van de Staat, want die heeft verslechtering van beschermde natuurwaarden niet weten te voorkomen en zich niet gehouden aan de voor de Staat geldende verbeteropgave (beide verplichtingen uit de Habitatrichtlijn/Omgevingswet). Indirect zouden ook waterschappen er last van kunnen krijgen, omdat het bevoegd gezag dat natuurvergunningen verleent minder snel geneigd zou kunnen zijn stikstofemissies te vergunnen als de lidstaat NL onrechtmatig blijkt te handelen door het stikstofprobleem niet afdoende aan te pakken.

De uitspraak biedt ook kansen; mocht het NPLG weer worden afgestoft dan kunnen de waterschappen proberen het belang van de waterkwaliteit daarin onder te brengen.

Vervolg

Ook al is de ene uitspraak een bestuursrechtelijke en de ander een privaatrechtelijke; beide uitspraken hebben gemeen dat 1) de totstandkoming van nieuwe projecten waarbij stikstof wordt geëmitteerd (verder) bemoeilijkt wordt, 2) lopende/doorgaande activiteiten waarbij stikstof-emissies plaatsvinden nog eens kritisch moeten worden bekeken en 3) vaker aanspraak gemaakt zal worden op een natuurvergunning.

Zoals hiervoor aangegeven, ligt de focus op de AWZI's. Momenteel wordt door Witteveen & Bos onderzoek gedaan naar de vergunningensituatie op onze AWZI's om te kijken of dat wat vergund is, in lijn is met de feitelijke situatie ter plaatse voor de aspecten geluid, geur en stikstofemissie én of er vanwege de uitspraak van de ABRvS kans bestaat dat er locaties zijn waarvoor (alsnog) een natuurvergunning moet worden aangevraagd vanwege gewijzigd gebruik (bijvoorbeeld de uitbreiding van een AWZI).

Voor aanstaande projecten lijkt het streven naar (deels) emissieloos werken de beste oplossing. Afhankelijk van de projectspecifieke omstandigheden kan hiermee de noodzaak van een natuurvergunning vermeden worden. Dit zal wel impact hebben op de kosten en planning van de projecten.

Bij project HWP wordt het (deels) emissieloos werken al sinds de uitspraak in december 2024 onderzocht. Ook bij HWP gaat dit tot meerkosten leiden t.o.v. de huidige raming maar is nog niet duidelijk hoeveel.

Voor de ingebruikname van HWP is in ieder geval een natuurvergunning nodig en dit traject wordt in gang gezet.