HOUTHOFF



Factsheet Natuur – Extern salderen

Het natuurbeschermingsrecht speelt een belangrijke rol bij projecten en plannen die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Afhankelijk van de mogelijke effecten kan nader onderzoek of een natuurvergunning nodig zijn. In deze factsheet leggen we uit wanneer extern salderen een rol kan spelen en welke voorwaarden daarbij gelden.

1. Extern salderen in het kort

Extern salderen is een maatregel die vaak wordt toegepast bij activiteiten die stikstofdepositie (neerslag) veroorzaken op een Natura 2000-gebied. Als een bedrijf dat stikstof uitstoot wil uitbreiden of de bedrijfsvoering op een andere manier wil wijzigen, moet worden beoordeeld of dit gevolgen heeft voor omliggende Natura 2000-gebieden. De 'stikstofgevolgen' van het nieuwe project kunnen daarbij, onder voorwaarden, worden 'weggestreept' tegen de stikstofgevolgen van een (beëindigd of ingeperkt) bedrijf of project op een andere locatie. Dit 'wegstrepen' heet extern salderen. Wanneer tijdelijk extern wordt gesaldeerd, noemen we dit *verleasen*.

Een alternatief voor extern salderen is intern salderen. Daarbij wordt de stikstofdepositie van het nieuwe project verrekend met de stikstofdepositie die een oud, op dezelfde (*interne*) locatie reeds vergund project veroorzaakte (zie de factsheet Natuur – Intern salderen).

Oktober 2026

Inhoud

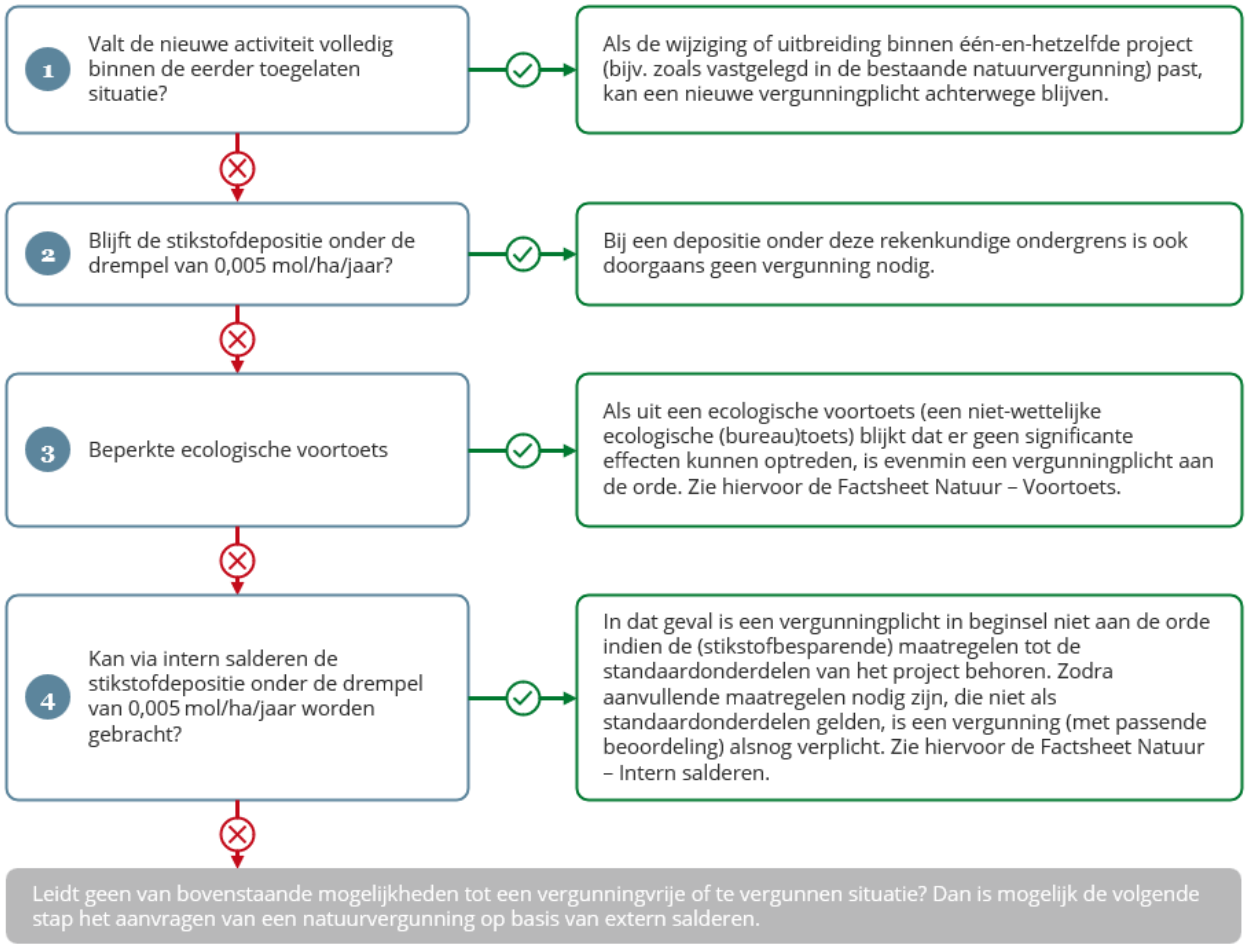
1. Extern salderen in het kort
2. Voorvragen
3. Referentiesituatie en salderingssaldo
4. Randvoorwaarden extern salderen
5. Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag
6. Procedure
7. Uitkomsten en mogelijke vervolgstappen
8. Slot / Team

Vergunningplicht bij extern salderen

Voor extern salderen geldt een vergunningplicht. Dit is het geval, omdat niet op voorhand is uit te sluiten dat de beoogde activiteit negatieve effecten heeft voor omliggende Natura 2000-gebieden; de mitigerende maatregel (het beëindigen of beperken van de activiteit waarmee wordt gesaldeerd) is noodzakelijk om die effecten uit te sluiten. Om die reden is – volgens de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Raad van State**") – een aanvullende toets voorafgaand aan de activiteit noodzakelijk (de 'passende beoordeling'). Die toetsing is alleen geborgd via een vergunningplicht.

2. Voorvragen over andere (deels vergunningvrije) opties

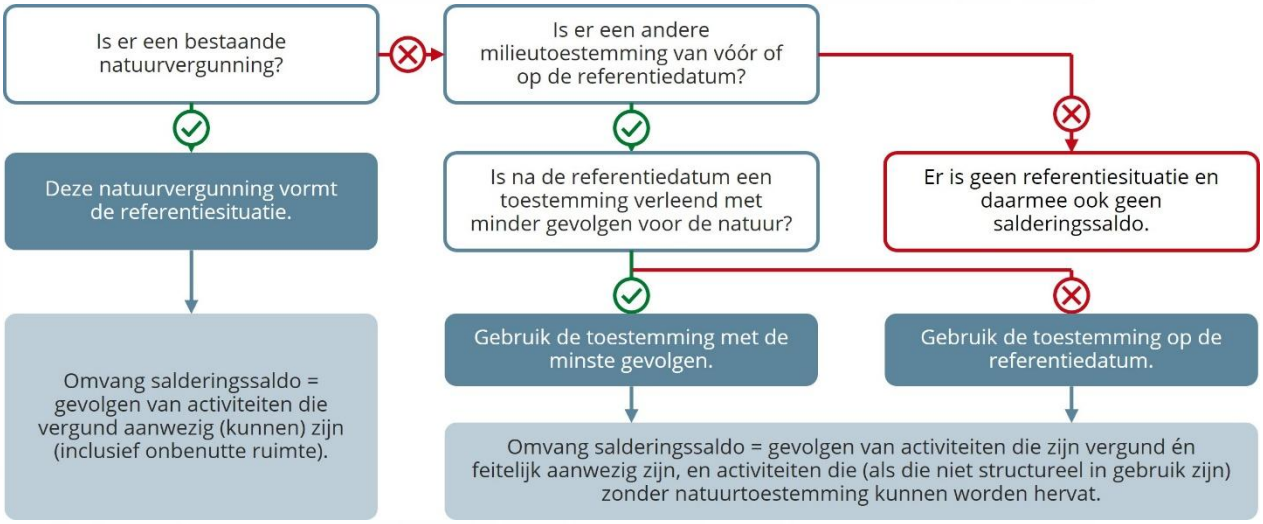
Voordat een aanvrager bij de realisatie van een plan of project met toepassing van extern salderen tot de aanvraag voor een natuurvergunning overgaat, is het verstandig de volgende voorvragen te beantwoorden om te bepalen of er andere (deels vergunningvrije) mogelijkheden zijn:



3. Referentiesituatie en salderingssaldo

De activiteiten van het andere project / bedrijf waartegen bij extern salderen de stikstofgevolgen van het nieuwe project kunnen worden weggestreept, zoals hiervoor onder 'extern salderen in het kort' toegelicht, worden als de referentiesituatie aangemerkt. De omvang van de referentiesituatie wordt het salderingssaldo genoemd. Daarbij speelt de referentiedatum een belangrijke rol. Dit is de datum waarop – kort samengevat – de regels uit de Europese Habitatrichtlijn van toepassing werden op het betrokken Natura 2000-gebied.

Schematisch volgt het vaststellen van de referentiesituatie en het salderingssaldo onderstaand stroomschema.



Bestaande natuurvergunning

Geldige natuurvergunning aanwezig

In beginsel vormt de bestaande natuurvergunning op de locatie de referentiesituatie. De omvang van de referentiesituatie (het salderingssaldo) wordt bepaald door de gevolgen van activiteiten die vergund én feitelijk (kunnen) plaatsvinden, inclusief de onbenutte ruimte.

Geen bestaande natuurvergunning

Is geen bestaande natuurvergunning aanwezig? Dan kan een oudere milieutoestemming die vóór of op de referentiedatum is verleend als referentiesituatie dienen. Ditzelfde geldt als de activiteit rechtstreeks is toegestaan via een algemene regel of een bestemmingsplan. De omvang van de referentiesituatie (het salderingssaldo) wordt daarbij bepaald door de gevolgen van activiteiten die zijn vergund én feitelijk gerealiseerd zijn, en activiteiten die – als die niet structureel in gebruik zijn – zonder natuurvergunning kunnen worden hervat.

Is na de referentiedatum een toestemming verleend die tot minder milieugevolgen leidt dan de eerdere toestemming? Dan geldt die 'strengere' toestemming als referentiesituatie. Ditzelfde geldt voor een latere, strengere algemene regel die het salderingssaldo kan beperken.

Geen (geldig) salderingssaldo

Is er geen toestemming van vóór de referentiedatum, of is de toestemming vervallen? Dan bestaat er geen relevant salderingssaldo en is extern salderen niet mogelijk.

> ***Praktijktip***
>
> *De referentiesituatie en de omvang daarvan worden bepaald op de zogenaamde peildatum. In beginsel is dit het moment van aanvragen van de natuurvergunning (projectspoor). De peildatum kan echter ook een eerder, objectief bepaalbaar moment zijn, bijvoorbeeld: het sluiten van een koopovereenkomst, het moment van uitvoeren van de passende beoordeling, of de intrekking van een bepaalde toestemming, steeds mits dit duidelijk ten behoeve van het project plaatsvond. Op dit moment bestaat onduidelijkheid over of en in welke mate beëindigde activiteiten van vóór de peildatum toch als onderdeel van de referentiesituatie beschouwd kunnen worden.*

4. Randvoorwaarden extern salderen

Voor extern salderen is een passende beoordeling en een natuurvergunning noodzakelijk. Een passende beoordeling moet de zekerheid verschaffen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. Externe saldering kan hierin worden meegenomen, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- ✓ Borg dat de **voordelen** van de saldering bij de passende beoordeling vaststaan en niet afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. Bij saldering met stikstof is dit doorgaans het geval.
- ✓ Borg de '**directe samenhang**' tussen de aanpassing of intrekking van de toestemming van de saldogevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit.
- ✓ Garandeer **publiekrechtelijk** en (daarmee ook) feitelijk dat geen stikstofdepositie meer plaatsvindt vanuit de saldogevende activiteit.
- ✓ Sluit uit dat het salderingssaldo van de saldogevende activiteit al is meegenomen in de passende beoordeling van het Programma Aanpak Stikstof ("**PAS**").
- ✓ Borg dat de inzet van het saldo niet ook (**additioneel**) geschikt én noodzakelijk is voor natuurherstel/-behoud (zie ook het kader hierna).

Het additionaliteitsvereiste

Maatregelen die geschikt en noodzakelijk zijn voor natuurherstel of -behoud mogen niet worden ingezet om nieuwe projecten mogelijk te maken. Bij extern salderen betekent dit: indien de stikstofgevolgen van het oude project op de salderingslocatie eigenlijk al beëindigd (hadden) moeten worden om de natuur te herstellen of te behouden, mag het hierdoor vrijkomende salderingssaldo niet worden gebruikt om een nieuw project te vergunnen. Anders zou dit afdoen aan de werking van de natuurherstel- en behoudverplichtingen van de overheid. Om aan dit 'additionaliteitsvereiste' te voldoen, moet worden onderbouwd dat inzet van het salderingssaldo niet geschikt en noodzakelijk is voor natuurherstel of -behoud.

✓ Check de **provinciale eisen**, bijvoorbeeld via het overzicht van provinciale beleidsregels op de website van BIJ12.

> ***Praktijktip***
>
> *Een stikstof- ofwel 'AERIUS'-berekening, voorzien van een beknopte onderbouwing, kan als passende beoordeling dienen. De Raad van State beschouwt AERIUS doorgaans als een valide model, mits de berekeningen geen redelijke wetenschappelijke twijfel laten bestaan over significante effecten. In bijvoorbeeld de Logtsebaan-uitspraak en de ViA15-uitspraak van de Raad van State en latere jurisprudentie is (her)bevestigd dat als uit objectieve gegevens (zoals AERIUS) blijkt dat geen toename van stikstofdepositie optreedt, er geen significante gevolgen zijn.*

Passende beoordeling – meer dan extern salderen

Als uitsluitend het gebruik van extern salderen geen mogelijkheid is of geen uitsluitsel geeft over de significante negatieve effecten van een plan of project op een Natura 2000-gebied, kan een passende beoordeling met een meer uitgebreide ecologische beoordeling mogelijk uitkomst bieden. De passende beoordeling krijgt dan de vorm van een meer omvattend ecologisch onderzoek waarbij wordt onderzocht of de (instandhoudings)doelen van Natura 2000-gebieden door het project worden bedreigd. Is dit niet het geval, dan kan vergunning worden verleend.

5. Aandachtspunten bij het indienen van een aanvraag

Voor extern salderen dient de initiatiefnemer diverse stukken op te stellen ter motivering van de aanvraag om een natuurvergunning. Het bevoegd gezag zal deze stukken toetsen. Deels in aanvulling op de wettelijke indieningsvereisten die in artikel 7.197h van de Omgevingsregeling staan, zijn bij de indiening van de aanvraag de volgende aandachtspunten van belang:

1. **Onderbouwing randvoorwaarden en (omvang) referentiesituatie**
   Voeg bij de aanvraag de stukken waarmee wordt onderbouwd dat aan de hiervoor genoemde randvoorwaarden is voldaan. Licht daarbij ook de referentiesituatie en de omvang van het salderingssaldo toe.
2. **Vaststellen emissie en referentiesituatie van de saldogever**
   De aanvrager moet naast over zijn eigen activiteit ook bewijs aanleveren over de saldogevende activiteit, bijvoorbeeld over of deze over een geldige (milieu- of natuur)vergunning beschikt en hoeveel stikstofdepositie op grond daarvan is toegestaan (de referentiesituatie).
3. **Stikstofdepositieberekening**
   De aanvrager moet een juiste en actuele stikstofdepositieberekening (met de laatste versie van AERIUS Calculator) bij de aanvraag voegen.

4. **Besluit emissiearme huisvesting**
   Gaat het om extern salderen in de veehouderij? Dan moet de aanvrager een motivering opstellen waarin rekening wordt gehouden met het Besluit emissiearme huisvesting (Beh) c.q. het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).
5. **Stikstofdepositie in het buitenland**
   Heeft de activiteit mogelijk gevolgen voor Natura 2000-gebieden in het buitenland? Dan moet de aanvrager hiermee rekening houden door toetsing van die gevolgen aan in beginsel de regels uit dat land. Dit is anders voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden, waarvoor het Nederlandse kader in beginsel kan worden toegepast.

6. Procedure

Voor extern salderen is in beginsel een passende beoordeling en daarmee een natuurvergunning nodig. In de regel volgt dan de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het ontwerpbesluit ligt dan samen met de passende beoordeling zes weken ter inzage, en derden kunnen in deze periode hun zienswijze indienen.

7. Uitkomsten en mogelijke vervolgstappen

Na het uitvoeren van een passende beoordeling met extern salderen zijn er **twee mogelijke uitkomsten**:

1. **Leidt extern salderen niet tot extra stikstofdepositie?**
   Dan kan het bevoegd gezag de natuurvergunning verlenen.
2. **Kan een toename van stikstofdepositie niet worden uitgesloten?**
   Dan is vergunningverlening niet mogelijk op basis van alleen extern salderen. Afhankelijk van de situatie kan worden onderzocht of:
   - het initiatief kan worden aangepast;
   - een ADC-toets uitkomst biedt; of
   - aanpassing van het initiatief ertoe leidt dat met een ecologische voortoets kan worden volstaan.

Deze mogelijkheden worden nader toegelicht in onze afzonderlijke Natuur factsheets.

8. Slot / Team

Heeft u vragen over het toepassen van extern salderen? Of heeft u ander advies nodig op het gebied van het natuurbeschermingsrecht? Neem dan gerust contact op met een van onze specialisten in het Environment & Planning team.



Klaas Valkering - Peereboom
Advocaat | Associate
T +31 20 605 69 70
M +31 6 1736 4817
k.valkering@houthoff.com



Luurt Wildeboer
Advocaat | Counsel
T +31 20 605 69 95
M +31 6 5426 8874
l.wildeboer@houthoff.com



Marloes Brans
Advocaat | Partner
T +31 20 605 69 18
M +31 6 1496 9273
m.brans@houthoff.com



Monica Sonderegger
Advocaat | Counsel
T +31 10 217 25 11
M +31 6 8313 3209
m.sonderegger@houthoff.com



Ronnie Bloemberg
Advocaat | Senior Associate
T +31 20 605 65 95
M +31 6 8303 0750
r.bloemberg@houthoff.com



Pepijn Smits
Advocaat | Associate
T +31 10 217 20 31
M +31 6 5722 9107
p.smits@houthoff.com



Charlotte de Jong
Advocaat | Associate
T +31 20 605 60 31
M +31 6 5164 7568
c.de.jong@houthoff.com

Deze factsheet is een uitgave van Houthoff en bedoeld als service. De informatie in deze uitgave is van algemene aard en mag niet worden opgevat als juridisch advies. Desgewenst kunnen wij over de behandelde onderwerpen aanvullende informatie of juridisch advies geven. Houthoff heeft het auteursrecht op deze uitgave. Alleen met voorafgaande toestemming, en met bronvermelding en vermelding van het auteursrecht van Houthoff, kunnen bepaalde overwegingen uit deze uitgave opnieuw worden gepubliceerd