HOUTHOFF



Factsheet Natuur – Intern 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 intern salderen een rol kan spelen en welke voorwaarden daarbij gelden.

1. Intern salderen in het kort

Intern 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 die een oud, op dezelfde locatie reeds vergund, project veroorzaakte. Dit 'wegstrepen' heet intern salderen.

Een alternatief voor intern salderen is extern salderen. Daarbij wordt de stikstofdepositie van het nieuwe project verrekend met de stikstofdepositie van een (beëindigd of ingeperkt) bedrijf of project op een andere (*externe*) locatie (zie de factsheet Natuur – Extern salderen).

Oktober 2026

Inhoud

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

Vergunningplicht bij intern salderen

Voor intern salderen geldt, in beginsel, 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 en de mitigerende maatregel (het beëindigen of beperken van de activiteit waarmee wordt gesaldeerd) noodzakelijk is 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**") – bij intern salderen een aanvullende toets voorafgaand aan de activiteit noodzakelijk (de 'passende beoordeling'), en die toetsing is alleen geborgd via een vergunningplicht.

Wijziging rechtspraak intern salderen

1 jan 2020

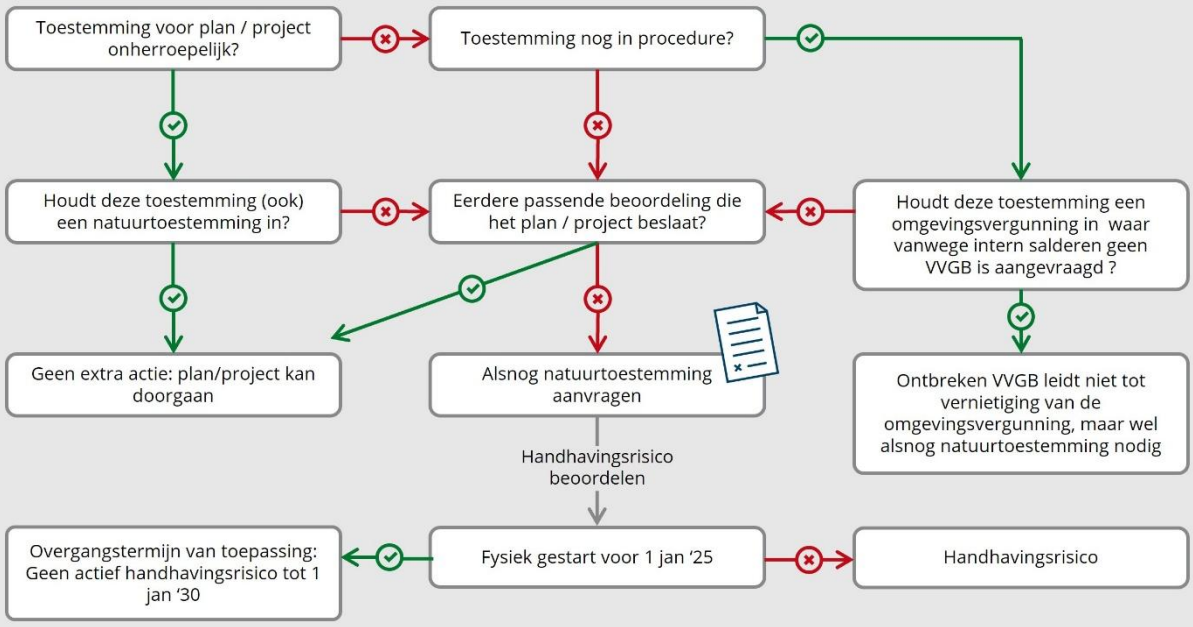
18 dec 2024

1 jan 2025

14 jan 2026

1 jan 2030

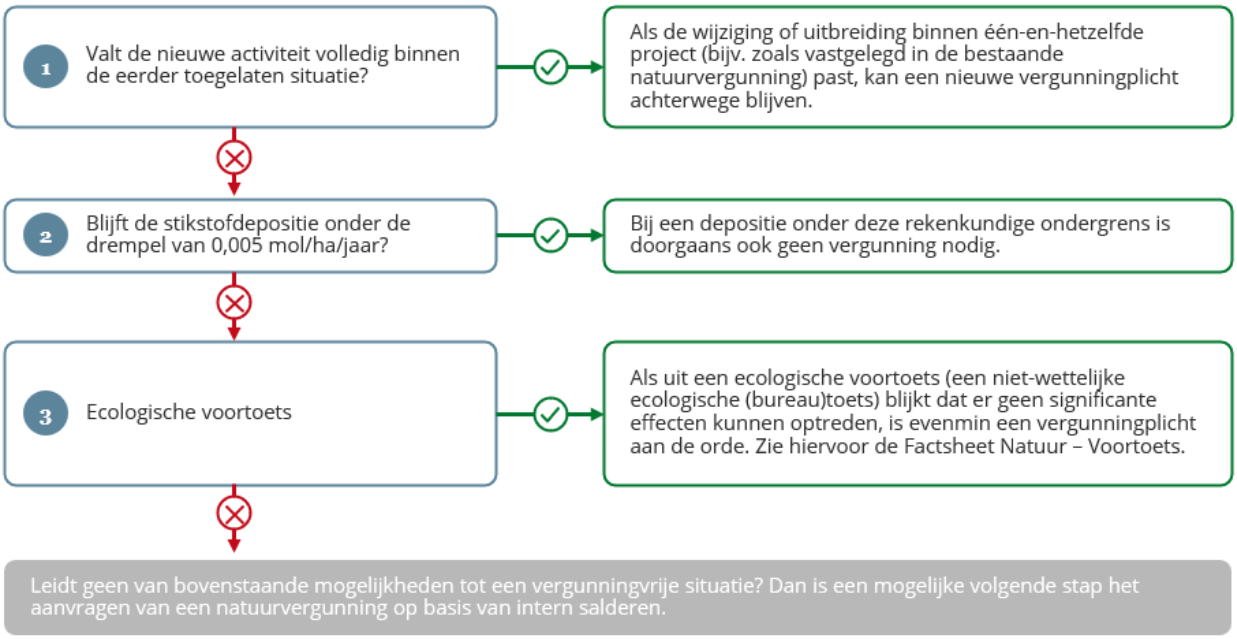
Op 18 december 2024 heeft de Raad van State zijn rechtspraak over intern salderen gewijzigd. Daarvóór werd sinds 1 januari 2020 aangenomen dat voor intern salderen geen passende beoordeling en natuurvergunning nodig was. De Raad van State heeft dit in de uitspraak van 18 december 2024 teruggedraaid. Doordat intern salderen weer vergunningplichtig is, gelden nu veel van dezelfde strenge voorwaarden bij intern salderen als die bij extern salderen gelden, en kunnen door het bevoegd gezag via beleidsregels weer voorwaarden worden gesteld. Op 14 januari 2026 heeft de Raad van State ook zijn rechtspraak voor bestemmingsplannen gewijzigd: ook daar is intern salderen alleen mogelijk met een passende beoordeling. Voor projecten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek zijn gestart zonder natuurvergunning – omdat initiatiefnemers dachten door interne saldering geen natuurvergunning nodig te hebben – geldt een overgangsperiode. Het bevoegd gezag kan ten aanzien van deze gevallen niet handhavend optreden tot 1 januari 2030. Wel kan het bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften stellen als dat nodig is om te voorkomen dat een Natura 2000-gebied verslechtert. Hieronder is in een stroomschema weergegeven wat de gevolgen zijn voor plannen en projecten waarbij vanaf 1 januari 2020 intern is gesaldeerd.



**VVGB: Verklaring van geen bedenkingen, als bedoeld in artikel 2.27 Wabo (oud)*

2. Voorvragen over andere (vergunningvrije) opties

Voordat een aanvrager bij de realisatie van een plan of project met toepassing van interne saldering tot de aanvraag om een natuurvergunning overgaat, is het verstandig de volgende voorvragen te beantwoorden om te bepalen of er vergunningvrije mogelijkheden zijn. Deze checks werden minder gebruikt toen intern salderen nog vergunningvrij kon plaatsvinden, maar door recente rechtspraak zijn ze weer relevanter geworden:



Praktijktip

Een standaardonderdeel maakt inherent deel uit van een project en beperkt de schadelijke gevolgen voor een Natura 2000-gebied, maar is niet met dat doel in het project opgenomen. Het is daarom geen mitigerende maatregel en mag al in de voortoets worden meegenomen. Denk aan de aansluiting van nieuwe woningen op het riool: dat beperkt watervervuiling, maar gebeurt ongeacht de nabijheid van een beschermd gebied. Op dezelfde wijze kan voor sommige andere maatregelen worden betoogd dat deze niet (enkel) plaatsvinden om stikstofdepositie te verminderen, maar onlosmakelijk samenhangen met het voorgenomen project. Onderbouw, wanneer de wens is die standaardonderdelen te betrekken in een voortoets, dat standpunt met objectieve gegevens, met name algemene regelgeving of een wijdverbreide praktijk; de enkele verklaring van de initiatiefnemer volstaat niet. Houd er rekening mee dat de Raad van State het begrip eng uitlegt en vereist dat het onderdeel verplicht is voor alle projecten van dezelfde soort, en dat de afbakening in de praktijk nog niet is uitgekristalliseerd. Zo bestaat in de jurisprudentie discussie over de vraag of de inzet van elektrisch (bouw)materieel een standaardonderdeel is of juist een mitigerende maatregel.

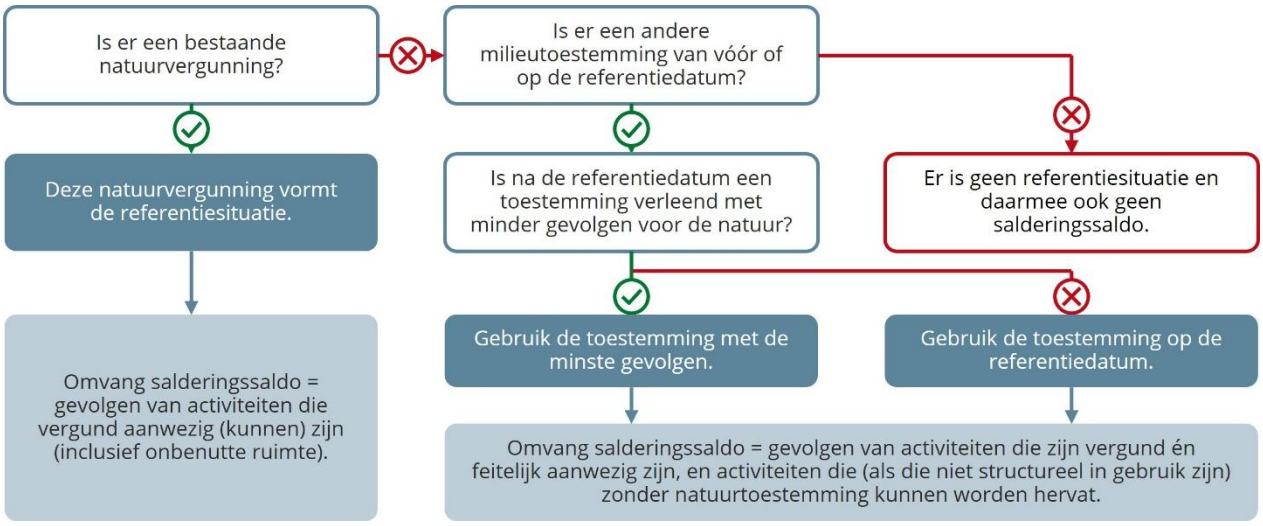
3. Referentiesituatie en salderingssaldo

De 'oude situatie' waartegen bij intern salderen de stikstofgevolgen van het nieuwe project kunnen worden weggestreept, zoals hiervoor onder 'intern salderen in het kort' toegelicht, wordt de referentiesituatie genoemd. 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.

De manier waarop de referentiesituatie wordt bepaald, verschilt voor projecten en plannen. Daarom maken we hieronder onderscheid tussen het projectspoor, voor projecten waarvoor een natuurvergunning nodig kan zijn, en het planspoor, voor ruimtelijke plannen zoals een bestemmingsplan of omgevingsplan.

Projectspoor

Schematisch volgt het vaststellen van de referentiesituatie en het salderingssaldo in het projectspoor 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 intern salderen niet mogelijk.

Planspoor

Voor plannen (bijvoorbeeld bestemmingsplannen of omgevingsplannen) wordt de referentiesituatie bepaald door de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Dit omvat activiteiten die daadwerkelijk hebben plaatsgevonden en waren toegestaan onder het daaraan voorafgaande plan. Niet-uitgevoerde maar wel toegestane activiteiten tellen niet zonder meer mee; deze moeten opnieuw worden beoordeeld. Illegale activiteiten tellen niet mee in de referentiesituatie, ook niet als zij lange tijd zijn gedoogd. Situaties onder het overgangsrecht van een bestemmingsplan kunnen daarentegen wel als referentiesituatie gelden.

Praktijktip 1: Kies de juiste peildatum (project- en planspoor)

De referentiesituatie en de omvang daarvan worden bepaald op de zogenaamde peildatum. In beginsel is dit het moment van aanvragen van de natuurvergunning (projectspoor) of de vaststelling van het plan (planspoor). 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 of plan plaatsvond.

Praktijktip 2: Beëindigde activiteiten als onderdeel van de referentiesituatie (planspoor)

Voor plannen bestaat ruimte om beëindigde activiteiten van vóór de peildatum toch als onderdeel van de referentiesituatie te beschouwen. Dit is mogelijk als vaststaat dat:

1. *de beëindiging uitsluitend plaatsvond om de nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken;*
2. *de beëindiging niet 'van nature' is opgetreden; en*
3. *er op die locatie geen nieuwe stikstofdepositie veroorzakende activiteiten zijn gestart sinds de beëindiging.*

Of deze mogelijkheid ook in het projectspoor bestaat, is op dit moment onzeker.

4. Randvoorwaarden intern salderen

Voor intern salderen is in beginsel 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. Interne saldering kan hierin worden meegenomen, mits aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- ✓ Borg dat de **voordelen** van de saldering bij de passende beoordeling vaststaan; dat deze voordelen dus 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 saldo gevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit.
- ✓ Garandeer **publiekrechtelijk** en (daarmee ook) feitelijk dat geen stikstofdepositie meer plaatsvindt vanuit de saldo gevende activiteit.
- ✓ Sluit uit dat het salderingssaldo van de saldo-gevende activiteit al is meegenomen in de passende beoordeling van het Programma Aanpak Stikstof ("**PAS**").
- ✓ Borg dat de inzet van het salderingssaldo niet ook (**additioneel**) geschikt én noodzakelijk is voor natuurherstel/-behoud (zie ook het kader de Praktijktip 2 hierna).

Het additionaliteitsvereiste

Maatregelen die geschikt en noodzakelijk zijn voor natuurherstel of -behoud mogen niet worden ingezet om nieuwe projecten mogelijk te maken. Bij intern 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. Deze eisen gaan voor intern salderen weer gelden.

Praktijktip 1: AERIUS-berekening als passende beoordeling

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 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. Een AERIUS-berekening voorzien van een korte, maar deugdelijke onderbouwing kan dus als passende beoordeling volstaan.

Praktijktip 2: 'Additionaliteitsvereiste-light' in het planspoor

Het additionaliteitsvereiste is in het planspoor relatief eenvoudig. De gemeenteraad kan doorgaans aan zijn motiveringsplicht of het additionaliteitsvereiste voldoen door na te gaan of uit openbaar raadpleegbare gegevens blijkt dat die andere overheden de inzet van de referentiesituatie of salderingssaldo niet nodig achten voor natuurherstel of -behoud. Hij heeft namelijk geen bevoegdheid over de keuze van noodzakelijke maatregelen voor natuurherstel of -behoud. Die bevoegdheid ligt bij andere overheden.

Passende beoordeling – meer dan intern salderen

Als uitsluitend het gebruik van intern 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 intern 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. **Ruimtelijke en functionele samenhang**
   De aanvrager moet de ruimtelijke en functionele samenhang binnen de interne saldering aantonen:
   - In het projectspoor: activiteiten moeten op dezelfde locatie plaatsvinden of samen één project vormen.
   - In het planspoor: de activiteiten moeten zich in hetzelfde plan bevinden en hebben ruimtelijke samenhang.
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 intern 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 de in het betreffende land geldende regels en drempels. Dit is anders voor de Vlaamse Natura 2000-gebieden, waarvoor het Nederlandse kader in beginsel kan worden toegepast.

6. Procedure

Voor intern 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.

Plan of programma

Betreft het een plan of programma waarvoor een passende beoordeling is vereist (artikel 16.36, lid 2, Omgevingswet), dan geldt in beginsel automatisch ook een plan-milieueffectrapportage (plan-mer)-plicht.

> ***Praktijktip***
>
> *Voor kleine gebieden of beperkte wijzigingen kan een plan-mer-beoordeling volstaan (art. 3, lid 3, SMB (strategische milieubeoordeling)-richtlijn). Blijkt uit de passende beoordeling dat geen significant negatieve effecten optreden en zijn geen andere aanzienlijke milieugevolgen, dan is een plan-mer niet vereist.*

7. Uitkomsten en mogelijke vervolgstappen

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

1. **Leidt intern salderen niet tot extra stikstofdepositie?**
   Dan kan het bevoegd gezag de natuurvergunning verlenen c.q. toestemming verlenen voor het project of plan.
2. **Kan een toename van stikstofdepositie niet worden uitgesloten?**
   Dan is vergunningverlening niet mogelijk op basis van alleen intern salderen. Afhankelijk van de situatie kan worden onderzocht of:

   - het initiatief kan worden aangepast;
   - extern salderen mogelijk is;
   - 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 intern 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