

LTB 2026/4

## Hoe waait de wind in Nederland: intern en extern salderen

Mr. E. Smits, datum 02-01-2026

|               |                             |
|---------------|-----------------------------|
| Datum         | 02-01-2026                  |
| Auteur        | Mr. E. Smits <sup>[1]</sup> |
| JCDI          | JCDI:BSD39037:1             |
| Vakgebied(en) | Belastingrecht algemeen (V) |

In 1992 werd de Habitatrichtlijn vastgesteld ter bescherming van de biodiversiteit in de (aan te wijzen) Natura 2000-gebieden. In de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) werden vervolgens wijzigingen opgenomen ter implementatie van de richtlijn. Om de instandhoudingsdoelstellingen van deze Natura 2000-gebieden te beschermen werd voor projecten of activiteiten die mogelijk significante effecten konden veroorzaken op Natura 2000-gebieden een vergunningplicht ingevoerd.

Bij deze vergunningverlening gold de beoordelingssystematiek uit art. 19f - art. 19g Nbw 1998, gebaseerd op art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. In dat artikel van de Habitatrichtlijn is bepaald dat voor projecten en plannen die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied en die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied, een voorafgaande beoordeling dient te worden gemaakt.

Sinds de invoering van de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet is het inhoudelijk toetsingskader ter bescherming van Natura 2000-gebieden van de Wet natuurbescherming voor aanvragen die zijn ingediend op of na 1 januari 2024 overgegaan in art. 5.29 Omgevingswet en art. 8.74b Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

### Intern salderen

Intern salderen was niet expliciet in de wet vastgelegd, maar volgde uit het passende beoordelingskader en het criterium dat een project geen toename van significant negatieve effecten mag veroorzaken. Binnen die systematiek ontstond in de periode tussen 2000 en 2008 het salderen als toetsingsinstrument om te bepalen of een project per saldo niet tot een toename van stikstofdepositie op een kwetsbaar Natura 2000-gebied zou leiden. Het bevoegd gezag mocht binnen één project ook interne maatregelen en interne herschikkingen meenemen bij de beoordeling of sprake was van significante gevolgen, door een vergelijking te maken tussen de gevolgen van het toegestane project in de zogenoemde referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding daarvan.

Voorbeelden van intern salderen die in de praktijk veel voorkomen zijn gevallen waarbij oude stallen worden vervangen nieuwe emissiearmere stallen en andere wijzigingen in de bedrijfsvoering waarbij de productie van stikstof verschuift, maar de totale depositie gelijk blijft of afneemt.

### Jurisprudentie intern salderen

Er zijn de afgelopen jaren verschillende regimes van toepassing geweest voor het toepassen van intern salderen. Het principe van intern salderen werd tot voor kort in de praktijk toegepast bij de voortoets. Dat is de toets waarmee wordt beoordeeld of een project significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden die voor stikstof gevoelig zijn. Het was op grond van vaste rechtspraak van de Afdeling (zie de uitspraak ABRvS van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (*Logtsebaan*)) toegestaan om intern salderen bij de voortoets te betrekken, zodat daarmee kon worden onderbouwd dat geen sprake zal zijn van significante gevolgen én geen vergunningplicht van toepassing was.

Op 18 december 2024 heeft de Raad van State uitspraak gedaan in twee stikstofzaken (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (*Amercentrale*)). Daarbij heeft de Raad van State een nieuwe, strengere lijn uitgezet voor intern salderen. Deze strengere lijn houdt onder andere in dat het niet meer is toegestaan de mogelijkheid van intern salderen te betrekken in de voortoets, zoals dat op grond van de uitspraak *Logtsebaan* wel was toegestaan.

Daardoor zal het eerder de conclusie zijn dat niet uit te sluiten is dat een project significante gevolgen heeft. Dat maakt dat een passende beoordeling als bedoeld in de Habitatrichtlijn en de Omgevingswet moet volgen en een vergunningplicht van toepassing is.

Bij die passende beoordeling mag interne saldering wel worden betrokken als mitigerende maatregel. Daarbij wordt getoetst of de effecten door interne saldering dusdanig worden beperkt dat de significante gevolgen voldoende worden weggenomen en de vergunning kan worden verleend. De conclusie is daarmee dat intern salderen in het overgrote deel van de gevallen toch weer vergunningplichtig is geworden en dat de uitspraak *Logtsebaan* niet langer geldend recht is.

## Voorwaarden intern salderen

Om interne saldering te kunnen inzetten als mitigerende maatregel geldt wel een aantal voorwaarden. Een vergelijking leert al snel dat de Raad van State die voorwaarden nagenoeg gelijktrekt met de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Het betreft de volgende voorwaarden:

- verwachte voordelen van de mitigerende maatregel moeten vaststaan bij de passende beoordeling;
- wijziging of beëindiging van de bestaande situatie moet zijn verzekerd om een dubbele inzet van de referentiesituatie te voorkomen;
- salderen mag alleen als de maatregel (inzet referentiesituatie) niet ook nodig is om natuur te behouden, herstellen of verslechtering te voorkomen (additionaliteit).

## Referentiesituatie

Bij bepaling van de mogelijkheden voor zowel intern als extern salderen is de referentiesituatie van belang.

De al eerder aangehaalde uitspraken van 18 december 2024 bevatten ook een wijziging voor de referentiesituatie, in die zin dat de referentiesituatie die geldt op grond van milieutoestemming beperkt wordt. Op grond van de overwegingen van de *Rendac*-uitspraak geldt dat in geval de referentiesituatie wordt ontleend aan een natuurvergunning, de vergunde situatie als referentiesituatie geldt. In geval geen natuurvergunning is verleend en moet worden teruggevallen op eerder verleende milieutoestemmingen om de referentiesituatie te bepalen, kunnen slechts die onderdelen die feitelijk zijn gerealiseerd en structureel in gebruik zijn tot de referentiesituatie worden gerekend.

Dit betekent voor de praktijk dat latente ruimte - oftewel de ruimte die structureel buiten gebruik is en die niet

zonder natuurvergunning opnieuw in gebruik kan worden genomen - in geval van een referentiesituatie die wordt ontleend aan milieutoestemming(en), niet mag worden betrokken bij het vaststellen van de referentiesituatie.

## **Additionaliteitsvereiste**

Voor de laatstgenoemde voorwaarde voor de additionaliteit zorgt op dit moment nog voor onduidelijkheid in de praktijk. Sinds de uitspraken van 18 december 2024 is het onduidelijk of en wanneer vergunningen (weer) verleend kunnen worden. Het is namelijk aan de provincies om beleid te maken dat ziet op de toepassing van het additionaliteitsvereiste. Daarin moet worden bepaald welk percentage van de beschikbare ruimte nodig is om de natuur te behouden, herstellen of verdere verslechtering te voorkomen.

De afgelopen jaren zijn er vanwege het feit dat intern salderen vergunningvrij werd geacht enkel beleidsregels nodig geweest die zagen op extern salderen, waardoor sinds de uitspraken van 18 december 2024 nieuw beleid moet worden vastgesteld voor de mogelijkheid om intern te kunnen salderen. De regels voor additionaliteit moeten per provincie worden vastgesteld, nu de voor behoud, herstel of voorkoming van verslechtering benodigde ruimte per provincie zal verschillen. De meeste provincies zijn nog niet zover. In *LTB* 2026/6 besteedt Caren Schipperus in haar bijdrage aandacht aan de stand van zaken in elk van de provincies.

## **Extern salderen**

Extern salderen was eveneens niet als zodanig in de wet opgenomen, maar werd toegestaan op basis van art. 19g Nbw 1998 op grond waarvan een vergunning enkel kon worden verleend als significant negatieve effecten konden worden uitgesloten. Het instrument kreeg nadrukkelijker vorm vanaf de periode 2010-2015, toen provincies beleidskaders vaststelden om extern salderen toe te staan als mitigerende maatregel.

Extern salderen houdt in dat een toename van stikstofdepositie bij een project kan worden gecompenseerd door een reductie bij een ander bedrijf of andere activiteit, meestal door definitieve al dan niet gedeeltelijke beëindiging van die andere activiteit. De saldogevende bedrijven dragen stikstofemissie over aan saldo-ontvangende bedrijven.

Ook hierbij zijn de hiervoor besproken voorwaarden van toepassing voor het vaststellen van de referentiesituatie. Op grond daarvan geldt dat slechts stikstofemissie kan worden overgedragen van feitelijk gerealiseerde capaciteit. Als dat minder is dan de vergunde capaciteit, mag alleen de stikstofemissie van de gerealiseerde installaties of gebouwen worden overgedragen.

Belangrijke voorwaarde daarbij is dat wordt geborgd dat de activiteit daadwerkelijk wordt beëindigd door bijvoorbeeld intrekking van de vergunning. Daarnaast moet de depositiereductie ruimtelijk relevant en rekenkundig aantoonbaar zijn.

Ten slotte is ook op extern salderen het hiervoor al besproken additionaliteitsvereiste van toepassing. In alle provinciale verordeningen is bepaald dat in geval van extern salderen een percentage van 30% wordt toegepast. Dat betekent dat na overdracht van de stikstofemissie vanwege beëindiging van een vergunde activiteit, de saldo-ontvanger maximaal 70% van deze ruimte kan inzetten. Als er aanvullende beleidsregels gelden kan de inzetbare ruimte nog verder worden beperkt. In de beleidsregels van de provincie Gelderland is bijvoorbeeld in dat kader bepaald dat in aanvulling op voornoemde 30% nog eens 35% moet worden afgeroomd als de stikstofdepositie plaatsvindt op habitattypen die een 'nee, tenzij'-oordeel hebben gekregen.

Daarbij moet in ieder geval onderbouwd worden dat de depositieruimte die vrijkomt bij bijvoorbeeld de te saneren bedrijven en wordt ingezet door gebruikmaking van extern salderen, niet noodzakelijk is om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te kunnen behalen.

## Jurisprudentie extern salderen

In de uitspraak van 30 april 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1971) heeft de Raad van State geoordeeld dat de minister weliswaar beleidsvrijheid heeft bij toepassing van extern salderen als mitigerende maatregel, maar dat niet is gebleken dat aan al de daarop van toepassing zijnde voorwaarden wordt voldaan.

De minister heeft tevergeefs aangevoerd dat de (gedeeltelijke) beëindiging van de ingezette agrarische bedrijven niet nodig was voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden (art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn) en ook niet nodig was om verslechtingen of verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden te voorkomen (art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn). De Raad van State oordeelt dat die onderbouwing niet toereikend was.

Overwogen wordt dat als extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling wordt betrokken, ook bij de vaststelling van het tracébesluit gemotiveerd moet worden op welke wijze invulling wordt gegeven aan de beoordelingsruimte bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Zeker indien extern salderen wordt ingezet in een geval waarin voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is. Onder verwijzing naar de Logtsebaan-uitspraak overweegt de Raad van State dat in dat geval moet worden toegelicht welke andere maatregelen reeds zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn zodat de instandhoudingsdoelen alsnog kunnen worden behaald.

Daarnaast oordeelt de Raad van State dat in het tracébesluit niet voldoende is geborgd dat de intrekingsbesluiten die zien op de gedeeltelijke beëindiging van de agrarische bedrijven, ook daadwerkelijk zijn genomen op het moment dat wordt aangevangen met de realisatie van de werkzaamheden.

Ook de Schiphol-uitspraak is interessant als het gaat om extern salderen (Rechtbank Den Haag, 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782).

De rechtbank heeft vastgesteld dat de minister in de bestreden natuurvergunning in het geheel niet heeft getoetst aan het additionaliteitsvereiste. De rechtbank overweegt dat uit de uitspraak van de Raad van State van 18 december 2024 volgt dat als mitigerende maatregelen ook als passende maatregelen kunnen worden ingezet, een zwaardere motiveringsplicht geldt. In dat geval kan niet worden volstaan met het aannemelijk maken dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden, maar moet ook inzichtelijk worden gemaakt dat hiermee wordt voorzien in de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

## Betekenis voor de praktijk

Voor adviseurs is het essentieel de vereisten voor intern en extern salderen scherp te blijven volgen. Sinds 18 december 2024 kunnen beide vormen van salderen alleen nog in de passende beoordeling worden ingezet. Voor beide geldt dat het additionaliteitsvereiste moet worden onderbouwd. Dat betekent dat moet worden uitgelegd dat de in te zetten depositieruimte niet nodig is voor behoud, herstel of voorkoming van verslechting, of dat andere maatregelen deze doelen alsnog kunnen waarborgen.

De vraag is of het provinciale beleid dat nu wordt ontwikkeld, deze noodzakelijke onderbouwing in de praktijk kan bieden.

---

## Voetnoten

[1] Mr. E. (Eveline) Smits is advocaat bij Kneppelhout & Korthals Advocaten, [es@kneppelhout.nl](mailto:es@kneppelhout.nl).

