

Aan de gemeenteraad

Behandeld door	E. Niemendal	Datum	4 februari 2025
E-mail	e.niemendal@utrecht.nl	Kenmerk	30139009
Bijlage(n)	-	Onderwerp	Impact uitspraak RvS intern salderen stikstofdepositie op projecten en ontwikkelingen gemeente Utrecht
		Beleidsveld	Milieu en Emissieloos Vervoer, Ruimtelijke Ordening

Geachte leden van de raad,

Onlangs zijn er twee belangrijke gerechtelijke uitspraken geweest in het stikstofdossier. De uitspraken hebben gevolgen voor de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland en ook binnen de gemeente Utrecht en daarmee op de Utrechtse bouwopgave. Op 18 december 2024 heeft de Raad van State een uitspraak gedaan waarbij zij de mogelijkheden voor intern salderen inperkt ([Uitspraak 202201311/1/R2 - Raad van State](#)). Daarnaast heeft op 22 januari 2025 de Rechtbank Den Haag ook een uitspraak gedaan waarbij zij de staat in gebreke stelt inzake de stikstofaanpak. ([Uitspraak ECLI:NL:RBDHA:2025:578](#)). De rechtbank beveelt de staat meer te doen aan natuurherstel.

Als gemeente Utrecht zien wij naast negatieve gevolgen voor onze bouwopgave ook de positieve kant van de uitspraken voor de natuur. Grote delen van de Nederlandse natuur staan onder druk, onder andere door een te hoge stikstofdepositie. Natuurherstel is belangrijk en het is goed dat daar kritisch naar gekeken wordt. Echter hebben de uitspraken gevolgen voor projecten en ruimtelijke ontwikkelingen. In deze brief wordt uitgelegd wat de uitspraken inhouden en wat de gevolgen en onzekerheden precies zijn.

Wat staat er in de uitspraken?

Uitspraak van 18 december 2024

Veel ruimtelijke ontwikkelingen (activiteiten of plannen en projecten) zijn in het kader van de Omgevingswet een Natura 2000-activiteit. Dit betekent dat er door de ontwikkeling mogelijk nadelige effecten kunnen optreden op omliggende Natura 2000-gebieden. Een van de mogelijke effecten die onderzocht dient te worden is stikstofdepositie. Dit gebeurt in een voortoets. Mocht het project een stikstofdepositiebijdrage hebben dan is deze vergunningsplichtig en dient een natuurvergunning aangevraagd te worden. Er mocht in een voortoets voorheen gebruik gemaakt worden van intern salderen. Met intern salderen wordt de door het project toegevoegde stikstofdepositie verrekend met de stikstofdepositie die door het project verdwijnt. Dit kan bijvoorbeeld doordat op een locatie een bedrijf aanwezig is dat stopt met de activiteit en wordt gesloopt voor woningbouw. De emissies en

depositie van dat bedrijf konden dus verrekend worden met de verwachte emissies en depositie van de woningbouw op die locatie. Op die manier was er per saldo geen stikstofdepositiebijdrage en was de ontwikkeling vergunningsvrij.

In de voortoets mag vanaf nu geen gebruik meer worden gemaakt van intern salderen (gevolg uitspraak 18 december). Als er voor een project gebruik wordt gemaakt van intern salderen dan is vanwege deze uitspraak nu een passende beoordeling nodig en is het project vergunningplichtig. Een passende beoordeling is een uitgebreid onderzoek dat het effect van de verwachte stikstofdepositie in een Natura2000-gebied gedetailleerd in beeld brengt.

De uitspraak geldt per direct voor toekomstige projecten, maar geldt ook met terugwerkende kracht voor projecten die fysiek gestart zijn tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025, waarvan werd aangenomen dat deze, via intern salderen, niet vergunningplichtig waren. Voor deze laatste groep geldt een overgangstermijn tot 1 januari 2030. Deze periode kan gebruikt worden om te bepalen of voor het voortzetten van het project een natuurvergunning nodig is en zo nodig de vergunning aan te vragen, of om het project aan te passen. Het bevoegd gezag (Provincie Utrecht) zal in de overgangstermijn niet handhavend optreden op het ontbreken van de natuurvergunning. Dit betekent overigens niet dat provincies tot 2030 helemaal niet kunnen handhaven. Zij kunnen bijvoorbeeld maatwerkvoorschriften stellen als dat nodig is om te voorkomen dat een Natura 2000-gebied verslechtert.

Uitspraak van 22 januari 2025

In deze uitspraak oordeelt de rechtbank Den Haag dat de Staat zich moet houden aan het in de Omgevingswet opgenomen stikstofdoel van 2030, wat betekent dat 50 procent van de oppervlakte aan stikstofgevoelige natuur in de Natura 2000-gebieden onder de kritische depositie waarde (KDW) moet worden gebracht. (De KDW is de wetenschappelijk bepaalde waarde waarboven het risico bestaat dat natuur significante schade lijdt door de invloed van stikstof) Dit betekent dat er extra druk zal komen op het bevoegd gezag om natuurherstel prioriteit te geven. Dit geeft waarschijnlijk minder ruimte voor lopende en toekomstige projecten.

Voor welke lopende projecten hebben de uitspraken gevolgen?

Deze uitspraken hebben gevolgen voor een aantal grote lopende projecten waar gebruik is gemaakt van intern salderen in de voortoets. Dat zijn Strijkviertel (bedrijvenpark MKB), Groenewoud (1.500 woningen), Cartesiusdriehoek fase 2 t/m 6 (2.530 woningen), Zuilense Vecht (300 woningen), Ivoordreef (300 woningen) en MWKZ deelgebied 6 (2.000 woningen). Voor de realisatie van deze projecten geldt nu toch een vergunningsplicht en is er (alsnog) een passende beoordeling en vergunningsaanvraag nodig.

Voor welke projecten hebben de uitspraken geen gevolgen?

Voor het grootste deel van de (vooral kleinere) projecten in Utrecht heeft de uitspraak geen gevolgen, omdat er geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid tot intern salderen of een natuurvergunning is verstrekt.

Risico en gevolgen voor lopende en toekomstige projecten

Er is een risico dat door deze uitspraak (toekomstige en lopende) projecten niet door kunnen gaan. De voorwaarden voor intern salderen worden met deze uitspraak strenger, omdat er rekening gehouden moet worden met additionaliteit. Het additionaliteitsvereiste wil zeggen dat je de stikstofruimte die vrijkomt door de activiteit die beëindigd wordt pas mag gebruiken voor de nieuwe activiteit als die ruimte niet nodig is voor het herstel van de natuur. Het is nu nog onduidelijk hoe de Provincie Utrecht (bevoegd gezag) met de uitspraak en additionaliteit om zal gaan.

Burgemeester en wethouders

Datum 4 februari 2025
Ons kenmerk 30139009

Gezien het aantal woningen dat in de lopende getroffen projecten gepland is, is het voor de Utrechtse woningbouwopgave onacceptabel dat de projecten niet door kunnen gaan. De gemeente Utrecht zal dan ook alles in het werk stellen om dit uiterste gevolg te voorkomen.

Verder is er het risico op extra kosten en vertraging. Per project is extra (extern) advies nodig (ecologisch en juridisch) om te kijken op welke manier het project doorgang kan vinden. Dat is maatwerk. Voor een passende beoordeling zijn de kosten naar verwachting 10.000 – 20.000 euro per project. Extra advies en eventueel een passende beoordeling zal ook veel vertraging geven. Voor alleen een passende beoordeling kan dit oplopen tot enkele weken of maanden. Daarnaast zal mogelijk een vergunningaanvraag gedaan moet worden bij de provincie (looptijd maximaal 32 weken). Totale vertraging kan, afhankelijk van het project oplopen van enkele maanden tot wellicht een jaar. We gaan zo spoedig mogelijk contact opnemen met de Provincie Utrecht en willen op de kortst mogelijke termijn duidelijkheid krijgen over de vergunningverlening en hoe de Provincie zal omgaan met additionaliteit.

De projecten die fysiek gestart zijn voor 1 januari 2025, kunnen voorlopig doorgaan met hun activiteiten. Zij vallen onder de overgangstermijn tot 1 januari 2030 waarin niet gehandhaafd wordt. Voor 1 januari 2030 zal de natuurvergunning wel geregeld moeten zijn. De projecten die niet fysiek gestart zijn voor 1 januari 2025, vallen niet onder de overgangstermijn. Deze liggen stil totdat er een natuurvergunning ligt of een andere oplossing is gevonden. Er mag daar niet worden gestart met bouwen. Overigens is het op basis van de uitspraak van de Raad van State nog niet exact duidelijk wat er juridisch verstaan moet worden onder de fysieke start van de bouw of activiteit. Voor alle getroffen lopende projecten in de planningsfase zal per project worden gekeken hoe het project zo snel mogelijk doorgang kan vinden.

Zodra er verdere ontwikkelingen op dit dossier zijn informeren we uw raad. Wanneer dit zal zijn is onduidelijk. Er speelt veel in het stikstofdossier en er is veel onzekerheid.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Utrecht,

de secretaris,

de burgemeester,