

Duurzame energieprojecten

De sleutel voor het stikstofslot

Juridische verkenning van oplossingsrichtingen

1 april 2025



Veel duurzame energieprojecten kunnen per saldo een reductie van stikstofemissies veroorzaken doordat zij fossiele energie vervangen, ondanks dat de duurzame energieprojecten in de bouwfase (en soms in de exploitatiefase) stikstof emitteren. Deze **duurzame energieprojecten** dragen daarmee enerzijds bij aan de klimaatdoelstellingen, maar tegelijkertijd aan de stikstofreductiedoelstellingen (omdat zij per saldo tot een reductie leiden).

Op verzoek van de NVDE heeft Van Doorne gezocht naar routes om dergelijke duurzame energieprojecten doorgang te kunnen laten vinden binnen de huidige stikstofregelgeving. Deze juridische routes zijn in dit document opgenomen (waar mogelijk met praktische invulling / voorbeelden).

Vier routes voor natuurtoestemming duurzame energieprojecten:

- 1a. Stikstofvrijstelling in de **provinciale** Omgevingsverordening
(*duurzame energieprojecten worden vrijgesteld indien zij aan bepaalde (strikte) voorwaarden voldoen*)
- 1b. Stikstofvrijstelling in een **nationale** regeling
(*duurzame energieprojecten worden vrijgesteld als Natura 2000-activiteit van nationaal belang (art. 4.12 Ob) of in het algemeen belang (art. 11.20 Ba)*)
2. Stikstofvrijstelling in een **nationaal, provinciaal** of **gemeentelijk** programma
(*een programma op de meest geschikte bestuurslaag dat stikstof-emissiereductie van maatregelen kan worden uitgegeven voor (de opstart van) duurzame energieprojecten*)
3. Vergunningverlening via **ADC-toets**
(*duurzame energieprojecten faciliteren door standaardisatie onderbouwing en afweging*)

Aanbevelingen:

1. Weliswaar geen één alomvattende oplossing, maar wel **maatwerk op categorieniveau** denkbaar (bijv. voor col. warmtenetten, electrolyzers, zero-emissiezones, emissie-loos zakelijk verkeer)
– zie ook [NVDE 'Menukaart voor Groene Groei'](#)
2. Centrale faciliterende rol (nationaal of provinciaal) om individuele duurzame energieprojecten (en lokale bestuursorganen) te helpen met **standaardisatie** passende beoordeling/ADC en ADC-afweging.
3. Nieuwe concrete (klimaat)maatregelen zouden waar mogelijk moeten worden **geormerkt voor stikstofdoeleinden** om 'vervliegen' van stikstofreductie te voorkomen.

Nuanceringen:

1. Wetenschappelijke en ecologische onderbouwing moet steeds voldoende zeker zijn en maatregelen **voldoende zeker**.
2. Invulling van de **additionaliteitstoets** in overeenstemming met jurisprudentie.

Inleiding & Leeswijzer

Voor de Nederlandse Vereniging van Duurzame Energie (NVDE) hebben wij juridische oplossingsroutes verkend om duurzame energieprojecten mogelijk te maken die op zichzelf (in de bouw- en/of exploitatiefase) stikstofemissies veroorzaken, maar over hun gehele levensduur aantoonbaar meer stikstofemissie reduceren dan zij veroorzaken.

De uitkomsten van de verkenning zijn opgenomen in een (meer) juridische notitie '*Juridisch kader stikstof – duurzame energieprojecten*'. In dit (meer) praktische document vertalen wij deze juridische inzichten naar concrete en toepasbare oplossingsrichtingen voor duurzame energieprojecten.

Daartoe hebben wij:

- een samenvatting van het **juridisch kader** opgenomen (slide 6)
- een **beslisboom** voor (eventueel benodigde) stikstoftoestemmingen weergegeven (slide 7)
- de **oplossingsroutes 1 tot en met 3** uitgeschreven (slides 8-11) en
- enkele **hoofdbevindingen** en een **aanbeveling** geformuleerd (slide 4 en 5)

Dit document is een eerste verkenning en hopelijk aanleiding voor verdere uitwerking richting één of meer oplossingsrichtingen. Voor deze juridische verkenning geldt wel: uiteindelijk moet de **wetenschappelijke en ecologische onderbouwing sluitend zijn** (en in overeenstemming met de laatste stand van de wet- en regelgeving en de jurisprudentie).

Hoofdbevindingen

- ❖ Het is **verenigbaar met de strekking van het natuurbeschermingsrecht om duurzame energieprojecten te faciliteren** als die aantoonbaar bijdragen aan stikstofemissiereductie, **mits** de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast – bijvoorbeeld als het duurzame energieproject een grotere stikstofemissiereductie veroorzaakt dan stikstofemissie (in de bouw – en/of exploitatiefase).
- ❖ Eén overzichtelijke (*one-size-fits-all*) oplossing om al deze duurzame energieprojecten vrij te stellen lijkt niet goed haalbaar (gelet op het kader uit de Habitatrichtlijn, de jurisprudentie en de vereiste wetenschappelijke/ecologische onderbouwing voor algemene vrijstellingen).
- ❖ Het huidige juridische kader biedt **mogelijkheden** voor vrijstellingen op nationaal, provinciaal en gemeentelijk niveau.
 - Afhankelijk van het type project (kleinschalig lokaal tot grootschalig nationaal) kan een passende oplossing worden gevonden in vrijstellingen.
 - Maatwerk door een combinatie van nationale, provinciale en gemeentelijke oplossingen lijkt juridisch beter uitvoerbaar (naast het überhaupt voorkomen van stikstofemissie via bijvoorbeeld emissie-loos bouwen).
- ❖ Indien nodig kan door toepassing van de **ADC-toets** een natuurvergunning worden verleend voor een individueel project. De onderbouwing hiervoor kan echter een uitdaging zijn en er zal moeten worden gecompenseerd.
- ❖ De Rijksoverheid kan op **nationaal niveau** duurzame energieprojecten faciliteren, **maar ook decentraal** faciliteren dat:
 - onderbouwingen voor decentrale oplossingen (zoals een provinciale vrijstelling of gemeentelijk programma) kunnen worden geüniformeerd (bijv. aan de hand van voorbeeldteksten of checklist); of
 - handreikingen of zelfs landelijk beleid/landelijke regels voor het doorstaan van de ADC-toets voor duurzame energieprojecten (bijv. standaardonderbouwing) worden opgesteld.

Aanbeveling

Om vrijstellingen mogelijk te maken moeten nieuwe maatregelen die een (aanvullend) stikstofemissie-reducerend effect hebben worden **geormerkt als (mede) gericht op natuurbescherming** (zodat de stikstofemissiereductie kan worden ingezet). Hieronder zijn enkele mogelijke denkrichtingen voor dergelijke maatregelen opgenomen: *

- Verplichte emissie-loze zakelijke leaseauto's;
- Hogere bijmengverplichting groen gas;
- Vervroeging of uitbreiding zero-emissie zones;
- Vervroegd verbod op fossiele energiebronnen ook voor bestaande bouw in omgevingsplannen;
- Uitbreiding maatwerkafspraken (waarbij elke maatwerkafpraak een maatregel kan zijn);
- Andere vormen van versnelling of uitbreiding van reeds gestelde verplichtingen

Voor maatregelen geldt uiteraard weer de eis dat voldoende wetenschappelijke/ecologische onderbouwing beschikbaar moet zijn en dat de reductie vast komt te staan en niet onderdeel is van de autonome ontwikkeling.

Als er bijvoorbeeld in de voorjaarsbesluitvorming CO₂-reductie maatregelen ophanden zijn, zouden die (ook) kunnen worden geormerkt voor natuurbeschermingsdoeleinden, om daarmee een specifiek stikstofnut te kunnen dienen (zoals vergunningverlening of bijdragen aan de verbetering/instandhoudingsdoelstellingen).

Hetzelfde geldt op decentraal niveau, waarbij ook steeds moet worden afgewogen of en onderbouwd dat stikstofemissiereductie het gevolg is van een besluit of maatregel (en of die reductie nuttig kan worden ingezet).

* Zie bijv. NVDE - Menukaart Groene Groei

Samengevat juridisch kader

In artikel 6 van de [Habitatrichtlijn](#) (Richtlijn 92/43/EEG) zijn de belangrijkste natuurbeschermingsverplichtingen opgenomen (met betrekking tot stikstof). Deze verplichtingen zien erop dat:

- lidstaten de nodige **instandhoudingsmaatregelen** moeten treffen om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden te verwezenlijken (lid 1);
- lidstaten **passende maatregelen** moeten nemen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurgebieden niet verslechtert en geen storende factoren optreden die een significant effect kunnen hebben op Natura 2000-gebieden (lid 2);
- de nationale instanties slechts **toestemming mogen geven voor plannen of projecten** nadat zij, aan de hand van een passende beoordeling, de **zekerheid** hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebieden niet worden aangetast (lid 3); en
- de nationale instanties, ondanks een negatieve uitkomst van de passende beoordeling, alsnog toestemming kunnen geven voor een plan of project bij het ontbreken van **Alternatieve** oplossingen, er sprake is van **Dwingende** reden van groot openbaar belang, en mits de nodige **Compenserende** maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van de Natura 2000-gebieden bewaard blijft, de **ADC-toets** (lid 4).

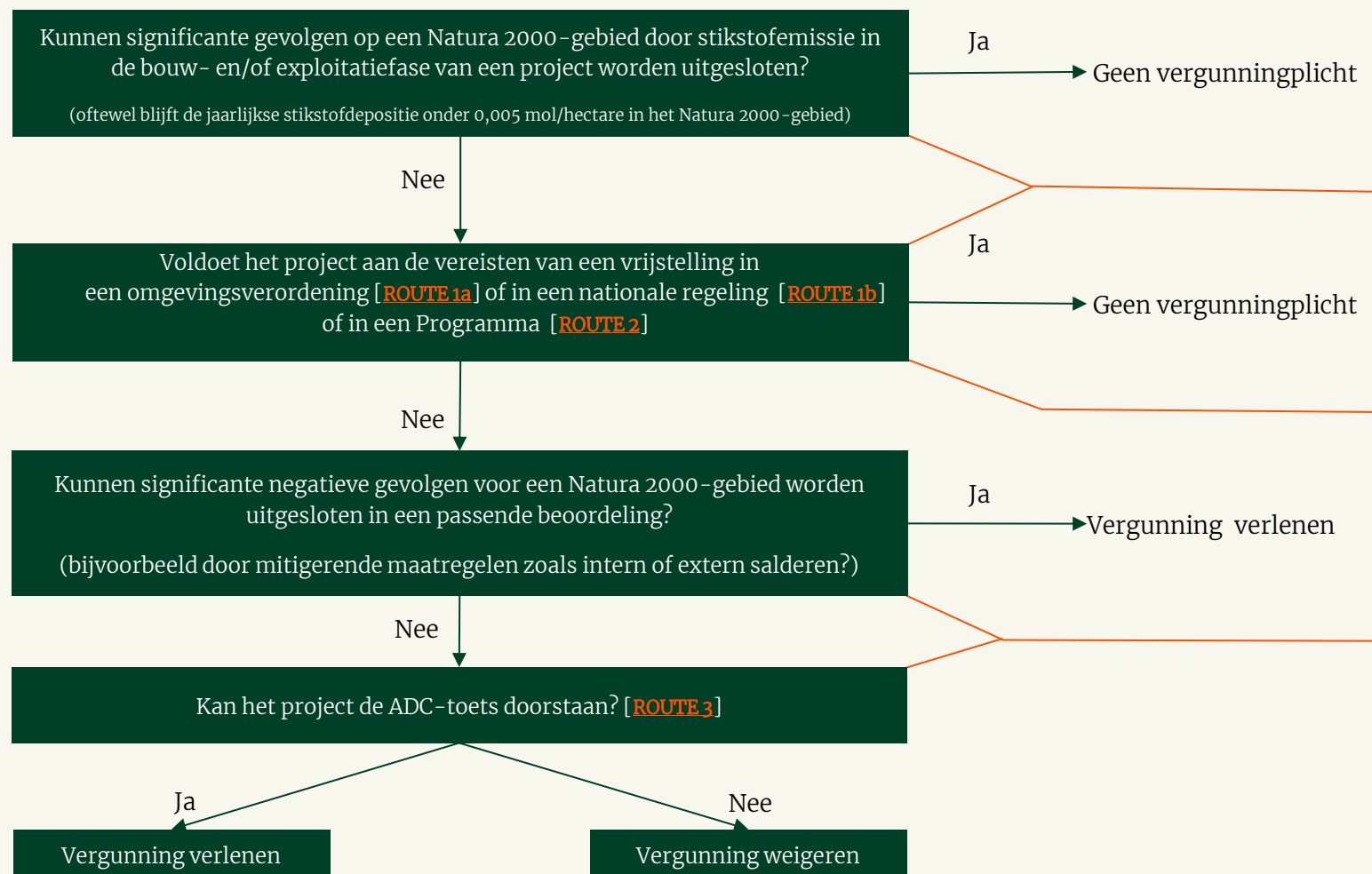
In Nederland is dit kader opgenomen in en op grond van de [Omgevingswet](#) in (op hoofdlijnen):

- Artikel 2.44 Omgevingswet bepaalt dat de Minister voor Natuur en Stikstof instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden vaststelt;
- Artikel 3.8 Omgevingswet bepaalt dat op provinciaal niveau beheerplannen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld;
- Artikel 5.1 lid 1, sub e Omgevingswet verbiedt het uitvoeren van een 'Natura 2000-activiteit' zonder vergunning, tenzij die vergunning niet verplicht is;
- Artikel 8.74b Besluit kwaliteit leefomgeving bepaalt dat een vergunning kan worden verleend via de ADC-toets.

Een **Natura 200-activiteit** is in de Omgevingswet gedefinieerd als: *een activiteit, inhoudende het realiseren van een project als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de habitatrichtlijn dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied;*

De routes tot vergunningverlening voor duurzame energieprojecten (versimpeld)

Stroomschema:



Toelichting:

Op basis van een 'voortoets' kan worden onderbouwd: i) of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten, ii) of, indien significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, aan de voorwaarden van een vrijstelling kan worden voldaan

Bij het vaststellen van een vrijstelling moet uit een passende beoordeling blijken dat de vrijstelling niet tot significante gevolgen en aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied en dat wordt voldaan aan de Additionaliteitstoets.

Dit dient te blijken uit een passende beoordeling, waarin intern of extern salderen kan worden betrokken en de toetsing aan de Additionaliteitstoets plaatsvindt.

Route 1a – Stikstofvrijstelling in de Omgevingsverordening

In een provinciale omgevingsverordening kunnen gevallen worden vrijgesteld van de vergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit ([art. 11.19 Bal](#)). Voor een vrijstelling in een omgevingsverordening moet wel een **passende beoordeling** worden uitgevoerd die aantoont dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast of moet worden onderbouwd dat de vrijgestelde activiteit(en) geen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Als alternatief kan de ADC-toets voor de (wijziging van de) Omgevingsverordening worden doorlopen ([art. 11.21, lid 1 sub c Bal](#))

In een Omgevingsverordening zou een vrijstelling van de vergunningplicht worden opgenomen indien een project aantoonbaar meer stikstofemissiereductie dan stikstofemissie veroorzaakt. Dit dient uiteraard wel te kunnen worden onderbouwd.

Denkbare vrijstellingen voor Natura 200-activiteiten voor duurzame energieprojecten

- Aanleggen van een **collectief warmtenet ter vervanging van gasgestookte warmtevoorziening** met meer dan [X] aansluitingen (met wetenschappelijk onderbouwde ondergrens waarbij stikstofbesparing groter is dan de emissie bij aanleg/gebruik)
- De bouw/installatie van **elektrolyzers** indien deze bestaande (fossiel gedreven) installaties vervangen
- De bouw van **windparken** (of zonneparken) waarbij de geproduceerde elektriciteit een (niet-groen) stroomverbruik vervangt (bijv. te onderbouwen met een *power purchase agreement* voor een lokale afnemer zonder huidig groen elektriciteitsverbruik)

Voorbeeld Omgevingsverordening Noord-Brabant:

Artikel 3.97 Aanwijzen vergunningvrije Natura 2000-activiteit

Lid 1

Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de [wet](#) geldt niet voor agrarische beregening uit grondwater als dit geen significant negatief effect veroorzaakt op Natura 2000-gebied .

Lid 2

Er is geen significant effect op Natura 2000-gebied als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. de onttrekkingsactiviteit ligt buiten de Attentiezone waterhuishouding of een door het waterschap aangewezen invloedgebied Natura 2000;
- b. de onttrekkingsactiviteit heeft een maximale pompcapaciteit van 70 m³/uur als het gaat om de beregening van grasland en van 100 m³/uur als het gaat om de beregening van akkerbouw, vollegronds tuinbouw en de vollegrond boomteelt;
- c. er is niet meer dan één put per vijf hectare aanwezig;
- d. de putten zijn niet dieper dan de maximale diepte zoals opgenomen op de kaart in [Bijlage IX](#) ;
- e. er is een [bedrijfswaterplan](#) als bedoeld in de waterschapsverordening en de daarin opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd;
- f. het onttrokken grondwater wordt alleen gebruikt voor een agrarisch beregeningsdoel, met inachtneming van door het waterschap ingestelde tijdelijke onttrekkingsverboden bij droogte of schaarste; en
- g. er wordt niet meer grondwater onttrokken dan noodzakelijk is voor het beoogde gebruik.

Route 1b – Stikstofvrijstelling in een nationale regeling

In het Omgevingsbesluit kunnen Natura 2000-activiteiten van nationaal belang worden aangewezen. Die kunnen in een ministeriele regeling van de vergunningplicht worden vrijgesteld ([art. 4.12 Ob](#) en [art. 11.20 Bal](#)). Momenteel zijn al activiteiten zoals in het kader van het gas- en elektriciteitshoofdtransportnet, wind op zee en aardwarmtewinning aangewezen. Hier zouden duurzame energieprojecten (met een positieve stikstofbalans) aan kunnen worden toegevoegd (de Minister is hierbij bevoegd gezag). De vergunningvrijstelling moet in een ministeriele regeling worden. Ook kan, als dat in het algemeen belang geboden is, bij ministeriele regeling vergunningvrije gevallen worden aangewezen (de Minister wordt hierbij niet het bevoegd gezag).

Bij de ministeriele regeling met een vergunningvrijstelling moet op grond van [art. 11.21 Bal](#) wel worden voorzien van een voortoets (om significante gevolgen uit te sluiten), passende beoordeling (om natuurlijke kenmerken niet aan te tasten) of ADC-toets (om de algehele samenhang van het Natura 2000-gebied te waarborgen).

Voorbeeld

De Omgevingsregeling bevat (in [hoofdstuk 17a](#)) nu al een systeem voor het verzamelen, reserveren en toedelen van stikstofruimte.

Deze kan worden uitgebreid met reservering voor duurzame energieprojecten (met depositie in bouwfase, maar reductie in exploitatiefase).

De Omgevingsregeling kan relatief snel worden gewijzigd.

Uitdagingen

Een nieuw stikstof-depot moet worden gevuld door maatregelen die stikstofdepositie besparen (die niet reeds door autonome ontwikkelingen worden bespaard).

Zo'n maatregel moet zijn geoormerkt voor dit doel en moet daadwerkelijk (wetenschappelijk onderbouwd) effect hebben en vast staan. Ook de additionaliteit moet zijn gewaarborgd.

Voorbeeld duurzame energieprojecten

Maatregel: Verplichte nulmissie zakelijke auto's (besparing ca. 1,6 kton NOx*)

Toepassing: Stikstofdepositieruimte reserveren voor en toedelen aan bijv.:

- realisatie laadinfrastructuur (personen- en vrachtverkeer),
- projecten voor congestieverzachers (zoals batterijopslag), of
- (laad)projecten voor emissieloos bouwen

*NVDE Menukaart Groene Groei (7.2)

Route 2 – Stikstofprogramma

In een 'Programma' kunnen Natura 2000-activiteiten worden vrijgesteld van de vergunningplicht ([art. 11.18 Bal](#))

- Voor een programma moet dan een **Passende Beoordeling** worden uitgevoerd die aantoont dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast of moet worden onderbouwd dat de vrijgestelde activiteit(en) geen significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Eventueel kan (na wijziging Bal) een programma ook met een ADC-toets worden vastgesteld (o.b.v. art. 6, lid 4 Hrl)
- Een stikstofprogramma kan op verschillende niveau's worden vastgesteld: dat kan in het Bkl (op rijksniveau) in omgevingsverordening (op provinciaal niveau) en omgevingsplan (op gemeentelijk niveau).

Een nationaal programma kan worden gebaseerd op [hoofdstuk 4.4 Bkl](#) en dient te voldoen aan de juridisch inhoudelijke eisen van [afdeling 3.2 Ow](#). Daarnaast geldt het vereiste dat het programma voldoende moet zijn onderbouwd (en de stikstofreductie moet vaststaan).

Voorbeeld: een voorbeeld van een nationaal programma was de Programmatische Aanpak Stikstof. Hoewel deze in de jurisprudentie is 'vernietigd' is wegens het gebrek aan wetenschappelijke/ecologische onderbouwing is dit wel een voorbeeld van een nationaal programma.

Een provinciaal programma kan met het oog op een evenwichtige en duurzame economische ontwikkeling de belasting van natuurwaarden van Natura 2000-gebieden te verminderen door bepaalde schadelijke factoren te verminderen en de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken – [art. 11.18 Bal](#).

Voorbeeld: Een provinciaal programma omvat een vrijstelling voor vergisters nabij Natura 2000-gebieden die door vergisting (en behandeling van digestaat) van lokale mest per saldo bijdraagt aan stikstofdepositiereductie op dat gebied (ook al veroorzaakt bouw- en gebruiksfase stikstofdepositie) – zie onderbouwing stikstofreductiepotentie vergisting: [position paper Platform Groen Gas](#).

Een gemeentelijk programma moet zien op een bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijven-, haven- of industrieterreinen, en moet gericht op een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling en vermindering van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden – [art. 4.29 Bkl](#). Een gemeentelijk programma dit is een door het Rijk in het Bkl mogelijk programma.

Voorbeeld: Gemeentelijk programma in de haven die bouw van elektrolyzers vrijstelt van natuurvergunningplicht indien die bouw en installatie leidt tot permanente stikstofreductie van de bedrijfsvoering.

Route 3 – Stikstof onder de ADC-toets

Als uit de **passende beoordeling** volgt dat niet de zekerheid kan worden verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betreffende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast als gevolg van de voorgenomen activiteiten dient een **ADC-toets** te worden opgesteld waaruit in ieder geval duidelijk wordt dat:

1. Alternatieve oplossingen zijn niet mogelijk;
2. Dwingende redenen van groot openbaar belang maken het project noodzakelijk; en
3. Compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In Route 3 kan ondanks dat mogelijk Natura 2000-gebieden worden aangetast alsnog een Natura 2000-activiteit worden vergund. Vergunningen op basis van de ADC-toets worden op dit moment nog niet veelvuldig verleend, dus mogelijk moet de acceptatie worden gefaciliteerd.

Versnellingsoptie

A

Een generieke onderbouwing of handreiking van alternatieven voor duurzame energieprojecten kan worden opgesteld, wat het doorlopen van dit deel van de ADC-toets moet vergemakkelijken. Een locatiespecifieke afweging blijft alleen altijd nodig.

Versnellingsoptie

D

Op grond van artikel 16 septies van de Hernieuwbare Energie Richtlijn (2018/2001) moeten lidstaten de planning, bouw en exploitatie van installaties voor de productie van hernieuwbare energie, infrastructuur daarvoor en opslagactiva van hoger belang vermoeden en vermoeden dat zij de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen. Daarmee kan voor duurzame energieprojecten het groot openbaar belang worden onderbouwd. Wel moet de dwingendheid en de noodzaak nog worden onderbouwd.

Versnellingsoptie

C

Compenserende maatregelen dienen bij voorkeur binnen het betrokken Natura 2000-gebied plaats te vinden en dienen ecologisch te zijn onderbouwd. Hoewel een integraal compensatiepakket zou kunnen versnellen, blijft maatwerk op project-basis nodig. Ook dienen compenserende maatregelen nodig zijn bovenop de instandhoudingsmaatregelen.



Victor van Ahee

ahee@vandoorne.com



Pim Oremans

oremans@vandoorne.com



Sophie Silverstein

silverstein@vandoorne.com

Nederland

Jachthavenweg 121
1081 KM Amsterdam

Verenigd Koninkrijk

100 Bishopsgate
EC2N 4AG Londen