

# Intern salderen en toepassen hardheidsclausule leges bij positieve weigeringen stikstofzaken

≡ provincie  
Gelderland

## Beslispunten:

1. Besluiten om de hardheidsclausule volledig toe te passen voor 190 legesnota's bij positieve weigeringen stikstofzaken en dus een extra vermindering van 50% te geven op deze legesnota's en het besluit te publiceren in het Provinciaal Blad.
2. Besluiten om alle (ongeveer 600) lopende aanvragen voor intern salderen een brief te sturen met de mogelijkheid om de aanvraag kosteloos in te trekken.
3. Besluiten om de aanvragen die niet ingetrokken worden op te schorten tot 31 maart 2026.

## Publiekssamenvatting

In 2021 oordeelde de Raad van State dat voor aanvragen waarbij intern salderen van toepassing is geen nieuwe natuurvergunning nodig was. Om die reden ontvingen ongeveer 190 aanvragers een positieve weigering waarvoor zij 50% vermindering op het legestartief van een natuurvergunning betaalden. Een ander deel van de aanvragers trok hun aanvraag in en op basis van een door uw college vastgestelde hardheidsclausule hoefden zij geen leges te betalen.

Sinds 18 december 2024 is met het nieuwe besluit van de Raad van State de situatie weer gewijzigd: intern salderen vereist een vergunning ([zie link](#)). Dit betekent dat het positieve weigeringsbesluit van besluiten tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 voor een groot gedeelte van de initiatiefnemers niets meer waard is. Ondanks dat de provincie hier de afgelopen jaren veel werk aan gehad heeft wordt met dit voorstel voorgesteld om met terugwerkende kracht alle (ongeveer 190) aanvragers géén leges te laten betalen en dus de 190 aanvragers te compenseren. Dit is de meest klantvriendelijke oplossing voor de aanvragers.

Daarnaast zal aan alle lopende (een kleine 600) aanvragen voor intern salderen voorgesteld worden om de aanvraag in te trekken. Voor aanvragers die de aanvraag niet intrekken wordt de afhandeltermijn opgeschort tot 31 maart 2026.

Als iemand beroep doet op de hardheidsclausule dan vraagt men om af te wijken van de regels die in de wet/verordening staan. Maar, de hardheidsclausule kan volgens de wet alleen in zeer specifieke situaties een oplossing geven, namelijk als er een situatie ontstaan is waar de wetgever (in dit geval Provinciale Staten) niet

aan gedacht heeft bij het vaststellen van de wet (in dit geval de legesverordening).

**Datum vergadering:** 22 april 2025

**Portefeuillehouder:** Helga Witjes

**Zaaknummer:** 2025-00000

**Inlichtingen bij:** Provincieloket, 026 359 99 99

## 1 Aanleiding

In 2021 oordeelde de Raad van State dat voor aanvragen waarbij intern salderen van toepassing is geen nieuwe natuurvergunning nodig was. Het was zelfs onmogelijk om voor deze situatie een nieuwe natuurvergunning te verlenen, maar er waren wel meer dan 200 aanvragen ingediend. Een klein deel van de aanvragers trok hun aanvraag in en op basis van een door uw college vastgestelde hardheidsclausule ([prb-2021-1737](#)) betaalden zij géén leges.

De grootste groep (ongeveer 190 aanvragers) ontvingen op hun verzoek een positieve weigering waarvoor zij de normale korting van 50% van het legestartief van een natuurvergunning betaalden en/of nog moeten betalen. Nog niet alle leges zijn hiervoor namelijk opgelegd of geïnd.

Per 18 december 2024 is de situatie weer gewijzigd: intern salderen vereist opnieuw een vergunning en dit betekent dat het positieve weigeringsbesluit van besluiten tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 voor een groot gedeelte van de initiatiefnemers niets meer waard is ([zie link](#)). Ondanks dat de provincie hier de afgelopen jaren veel werk aan gehad heeft wordt nu voorgesteld om met terugwerkende kracht alsnog iedereen géén leges te laten betalen en dus de 190 aanvragers te compenseren.

Daarnaast zullen alle lopende (een kleine 600) aanvragen ook voorgesteld worden om de aanvraag in te trekken. De bedoeling is dat hierdoor de werkvoorraad zal afnemen. Het is de gedachte om de brieven in mei aan de betrokkenen te versturen en dat met deze brief de aanvragers ook worden geïnformeerd over de zonering en de beleidsregels salderen. Tevens zal in deze brief aangegeven worden dat de behandeltermijn opgeschort wordt tot 31 maart 2026.

Een beroep op hardheidsclausule is niet opgenomen in de legesverordening en de beslissing op zo'n beroep is dus aan uw college. Het beroep doen op de hardheidsclausule houdt in dat gevraagd wordt om af te wijken van de regels die in de wet/verordening staan. De hardheidsclausule kan alleen in uitzonderlijke situaties een oplossing bieden.

## 2 Argumenten voor en tegen

Voor het omgaan met de ongeveer 190 legesnota's zijn er een drietal mogelijkheden met ieder hun voor- en nadelen:

1. *Alle aanvragers van een positieve weigering betalen 50% voor het besluit. Dit betekent dat enkele leges nog opgelegd moeten worden en aanvragers die al betaald hebben krijgen hun geld niet terug.*

Voordelen:

- a. Dit is de meest eenduidige optie om uit te voeren voor de organisatie: er hoeft alleen nog gecontroleerd te worden of alle leges opgelegd zijn, waarbij er alsnog in enkele gevallen leges moeten worden opgelegd.
- b. Er wordt betaald voor het werk dat wij hebben moeten leveren, dit zorgt voor een goede kostendekkendheid (ambitie in coalitieakkoord)



- c. De aanvragers die in 2021 gekozen hebben om hun aanvraag in te trekken hebben wij niet onjuist geïnformeerd.
- d. De kostendekkendheid van de leges blijft over het boekjaar 2025 intact.

Nadelen:

- a. Dit doet geen recht aan de huidige situatie van de aanvragers die niets meer met het besluit kunnen.
  - b. De aanvrager moet in totaal dan 150% betalen, omdat zij (als ze een nieuwe aanvraag doen voor dezelfde situatie omdat intern salderen nu wel vergunningplichtig is) 100% moeten betalen.
2. *Alle aanvragers van een positieve weigering krijgen het gefactureerde bedrag van 50% van het besluit terugbetaald c.q. het wordt niet meer in rekening gebracht. Als een nieuwe aanvraag wordt ingediend wordt 100% in rekening gebracht.*

Voordelen:

- a. Dit is een klantvriendelijke werkwijze.
- b. Dit doet recht aan de situatie dat aanvragers niets meer met het besluit kunnen.

Nadelen:

- a. Dit kost de organisatie veel tijd, immers de facturen zijn voor het grootste gedeelte al verstuurd en betaald.
  - b. Er wordt niet betaald voor het werk dat geleverd is. Dit zorgt voor een verslechtering van de kostendekkendheid (en dat is een ambitie in coalitieakkoord).
3. *Alle aanvragers betalen nu 50% en bij een nieuwe aanvraag voor hetzelfde project, krijgen ze 50% korting (in plaats van 100%). Onderaan de streep zouden ze in totaal 100% van de leges betalen (50% voor positieve weigering, 50% voor vergunning omdat intern salderen nu wel vergunningplichtig is).*

Voordelen:

- a. Dit is de beste en meest 'zuivere' manier als je kijkt naar de ambitie op kostendekkendheid
- b. Qua klantvriendelijkheid is dit ook de meest zuivere optie.

Nadelen:

- a. Dit is zeer complex en kost de organisatie veel tijd. De organisatie moet namelijk voor langere tijd administratief bijhouden wie welke aanvraag waarom doet. Dit zal een hoge foutgevoeligheid geven.
- b. De kans dat een soortgelijke situatie in de toekomst opnieuw zal gaan plaatsvinden is groot, dus het biedt geen échte oplossing.

Overwegingen:

- I. Vanuit de inspecteur belastingen wordt de hoogte van de kostendekkendheid (die in het coalitieakkoord expliciet genoemd wordt) als meest belangrijke argument gezien en dat

betekent dat mogelijkheid 2 uitgesloten wordt. Mogelijkheid 1 of 3 heeft dus de voorkeur. De inspecteur is echter niet ongevoelig voor het maatschappelijke sentiment en hoewel dit dus niet voldoet aan de politieke wens om meer kostendekkendheid vanuit het coalitieakkoord, maak je hiermee wel 'schoon schip'.

- II. Vanuit de invorderingsambtenaar wordt het werk voor de organisatie (en met name de administratie) als meest belangrijke argument gezien en dat betekent dat de enorm bewerkelijke (lees: dure) mogelijkheid nummer 2 of 3 niet de voorkeur heeft. Mogelijkheid 1 heeft hierbij de voorkeur.
- III. Vanuit de vakafdeling wordt de klantvriendelijkheid als het meest belangrijke argument gezien. Mogelijkheid 2 of 3 heeft daarom de voorkeur. Mogelijkheid 3 is echter te complex en te foutgevoelig en daarom wordt mogelijkheid 2 als beste optie gezien.

Advies:

Vanuit de diverse overwegingen wordt mogelijkheid 2 als meest logische keuze gezien, tenzij de kostendekkendheid doorslaggevend wordt gevonden. Dat betekent dat de ongeveer 190 legesnota's de betaalde leges terug zullen krijgen.

## 3 Financiële gevolgen

*Ongeveer 190 legesnota's*

Aangezien de aanvragen hiervoor in diverse jaren zijn binnengekomen is de 50% niet altijd hetzelfde bedrag. Voor aanvragen uit 2022 en 2023 is het € 575, voor 2024 is het € 616,50. Gemiddeld is dat ongeveer € 600 per aanvraag.

Deze vermindering van de 190 teruggaven x het gemiddelde tarief van € 600 is € 114.000. De legesinkomsten voor Natuur zijn in de begroting 2025 opgenomen voor € 872.000. De uitgaven zijn opgenomen voor € 2.884.000. Dat betekent begrotingstechnisch een kostendekkendheid van 30%. De bijbehorende administratiekosten bedragen ongeveer € 7.000. De totale kosten van € 123.000 leidt ertoe dat de kostendekkendheid van Natuur daalt naar 26%. De kostendekkendheid van de totale legesinkomsten daalt hierdoor op begrotingsbasis van 60% naar 58%. De afgelopen jaren is gebleken dat de werkelijke kostendekkendheid echter lager is dan de begroting.

*Kleine 600 lopende aanvragen*

Van de lopende aanvragen is de verwachting dat er 100 aanvragers zijn die hun aanvraag in gaan trekken. Hier zijn geen kosten aan verbonden, omdat tegenover deze inkomsten ook geen kosten komen te staan.

Het voorstel is om de totale kosten van € 123.000 te dekken uit het financieel perspectief bij najaarsnota 2025.

## 4 Risico's

In de Legesverordening is (sinds jaar en dag) opgenomen dat weigeringen een vermindering krijgen van 50%. Bij deze weigeringen wordt daar nu vanaf geweken en wordt de vermindering 100%. Aangezien het besluit openbaar is en het grootste voordeel van mogelijkheid 2 de

klantvriendelijkheid is, bestaat de kans dat andere aanvragers waar de vergunning van geweigerd is ook het volledige bedrag terug willen hebben, hoewel dat in de Legesverordening is uitgesloten.

## 5 Participatie en communicatie

De laatste twee gevallen waarin uw college een beroep op de hardheidsclausules heeft toegekend zijn:

- Bij een bedrijf waar leges zijn opgelegd en die leges zodanig laat zijn opgelegd dat dit tot afwijzing bij de verzekeringsmaatschappij heeft geleid ([prb-2024-19394](#)).
- Intrekking van aanvragen voor intern salderen emissiearme stalsystemen, die ingediend zijn voor 23 mei 2023 ([prb-2023-5983](#)).

In de jaren daarvoor zijn er ook nog enkele toegekende hardheidsclausules geweest, zoals: partiële vrijstelling bouwactiviteiten, intern salderen, Covid19.

## 6 Vervolgproces

Er is geen bezwaarmogelijkheid tegen de beslissing over het al dan niet toepassen van de hardheidsclausule. De betrokkene kan wel naar de burgerlijke rechter. Als uw college besluit om de hardheidsclausule toe te passen, wordt het besluit uit de bijlage gepubliceerd in het Provinciaal Blad.

### Bijlagen:

- Besluit Gedeputeerde Staten