

RENDAC- EN AMERCENTRALE UITSPRAKEN VAN 18 DECEMBER 2024: GEVOLGEN VOOR DE AGRARISCHE SECTOR

Sammy Keywani en Tycho Iam

18 februari 2024

Hekkel

man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

INLEIDING

INLEIDING

AbRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac)

AbRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Amercentrale)

- Nieuw beoordelingskader voor intern salderen
- Nieuwe voorwaarden voor gebruik van onbenutte stikstofruimte

INLEIDING

- Intern salderen: salderen binnen de begrenzing van één project of locatie
- Afdeling oordeelt in de Rendac-uitspraak:

"12. (...) het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd."

- Extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning

INLEIDING

Het oude toetsingskader voor intern salderen

- Het oude toetsingskader voor intern salderen
 - Vergunningsvrij sinds 1 januari 2020 (AbRS 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:71 (Logtsebaan))
 - Intern salderen mocht worden betrokken in de voortoets ->
 - Was de conclusie van de voortoets dat er ná intern salderen geen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden konden optreden, dan gold er ook geen natuurvergunningplicht
- Een aanvraag om natuurvergunning moest worden geweigerd -> positieve weigering (AbRS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131)
- Wat waren de voor- en nadelen voor de agrarische sector?

INLEIDING

De Afdeling wijzigt haar rechtspraak over intern salderen

Waarom wijzigt de Afdeling haar rechtspraak over intern salderen?

- Nieuwe inzichten naar aanleiding van rechtspraak Hof van Justitie:
 - HvJ 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477 (betreft verdere uitwerking en verduidelijking van HvJ 12 april 2018, C-323/17, People over Wind en Sweetman, ECLI:EU:C:2018:244, punt 23 tot en met 40)
- Uit het Eco-Advocacy-arrest leidt de Afdeling af dat, anders dan voorheen werd aangenomen, in de voortoets de gevolgen van een project op zichzelf moeten worden beoordeeld, dus:
 - (1) zonder het effect van mitigerende maatregelen en
 - (2) zonder vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een eerder vergunde

SAMENVATTING VAN HET GEWIJZIGDE TOETSINGSKADER

INLEIDING

- Kern van het oordeel: intern salderen is een mitigerende maatregel -> een mitigerende maatregel mag niet worden betrokken in de voortoets
- Intern salderen is vergunningplichtig
- Intern salderen vereist een passende beoordeling
- Voor intern salderen moet worden voldaan aan aan het additionaliteitsvereiste
- Provincies kunnen beleidsregels stellen, bijvoorbeeld over afroaming bij intern salderen
- Wat betekent de vergunningplicht voor de agrarische sector?

VOORVRAAG INTERN SALDEREN: ÉÉN-EN-HETZELFDE PROJECT

- Afdeling: als voor een bestaand project geen sprake meer is van één-en-hetzelfde project, dan is sprake van een gewijzigd, en daarmee van een nieuw project. In dat geval is een nieuwe natuurvergunning nodig
- Kortom: aan intern salderen wordt niet toegekomen als sprake is van één-en-hetzelfde project
- Het begrip 'één-en-hetzelfde project' wordt strikt uitgelegd (zie AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 22.5)
- Wanneer is in de agrarische sector sprake van één-en-hetzelfde project?
- Voer voor discussie

WELKE ONDERDELEN MOETEN IN DE VOORTOETS WORDEN BEOORDEELD?

- Bij een nieuw project: alle onderdelen van het nieuwe project moeten worden betrokken. Hierbij mag geen rekening worden gehouden met interen saldering
- Voorbeeld: op een locatie waar voorheen een vleeskalverhouderij was gevestigd, worden de stallen gesloopt voor de vestiging van een geitenhouderij.
- Bij een wijziging van een bestaand project: in de voortoets moeten de gevolgen van het gehele project na wijziging worden beoordeeld. Met andere woorden: ook de projectonderdelen die niet gewijzigd worden, moeten in die beoordeling worden meegenomen. Ook hierbij mag in de voortoets geen rekening worden gehouden met interne saldering.
- Voorbeeld:
“een bedrijf beschikt over een natuurvergunning voor een agrarisch bedrijf met drie stallen. Het bedrijf wil in twee stallen emissiebeperkende maatregelen treffen en een vierde stal bouwen. Het project omvat dan de realisatie van een vierde stal, het realiseren van wijzigingen aan twee bestaande stallen en de exploitatie van een agrarisch bedrijf in vier stallen. In de voortoets moeten de gevolgen van de bouwwerkzaamheden en de exploitatie van de vier stallen, zoals die na de voorgenomen wijziging zal plaatsvinden, worden beoordeeld.”

WELKE ONDERDELEN MOETEN IN DE VOORTOETS WORDEN BEOORDEELD? (2)

Standaardonderdeel

- In een voortoets mag wél rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van projectonderdelen die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen van het betreffende project.
- HvJ 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy: in de voortoets mag enkel rekening mag worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van een project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken
- Standaardonderdelen zijn: onderdelen van het (te wijzigen of nieuw te realiseren) project “die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort”
- Wanneer is in de agrarische sector sprake van een standaardonderdeel?
- Voer voor discussie

WELKE ONDERDELEN MOETEN IN DE VOORTOETS WORDEN BEOORDEELD? (2)

- In beide voorbeelden zal gauw de conclusie zijn dat – wanneer geen rekening wordt gehouden met interne saldering – significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet zijn uit te sluiten
- Gevolg: er moet natuurvergunning worden aangevraagd. Daarvoor moet een passende beoordeling worden opgesteld én worden getoetst aan het additionaliteitsvereiste
- In de passende beoordeling mag rekening worden gehouden met de referentiesituatie -> de referentiesituatie mag worden afgezet tegen de nieuwe situatie = intern salderen

ADDITIONALITEITSVEREISTE

- Additionaliteitsvereiste speelt bij
 - Intern salderen
 - Extern salderen
 - Intrekking van natuurvergunningen
- Salderingsmaatregel beëindiging agrarisch gebruik heeft vaak een dubbel karakter:
 - Stikstofruimte geschikt voor het mogelijk maken van een nieuwproject = mitigerende maatregel
 - Stikstofruimte geschikt als natuur(herstel)maatregel (artikel 6 lid 1 en lid 2 Hrl) = instandhoudings- of passende maatregel
- Kernvraag: is de stikstofruimte al nodig voor de natuur?
- Afdeling: onderbouwd moet worden (1) welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, (2) binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en (3) wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn
- Afdeling: het additionaliteitsvereiste ook betrekking heeft op die onderdelen van het nieuwe project die bestaan uit de continuering van een bestaande vergunde situatie.
- Wat zijn de gevolgen voor de agrarische sector?

BEPALEN VAN DE REFERENTIESITUATIE EN HET VERVALLEN VAN ONGEBRUIKTE STIKSTOFRUIMTE

OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE

- Zoals gezegd mag in de passende beoordeling rekening worden gehouden met een interne saldering = de beoogde situatie afzetten tegen de referentiesituatie
- Volgens de vaste rechtspraak van de Afdeling:
 - Wordt de referentiesituatie ontleend aan een natuurvergunning
 - Bij het ontbreken van een natuurvergunning, wordt de referentiesituatie ontleend aan een milieutoestemming die gold op de referentiedatum
- Voor de omvang van de referentiesituatie moet een onderscheid worden gemaakt tussen een natuurvergunning en een milieutoestemming

OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE (2)

- Natuurvergunning
 - Het bedrijf hoeft niet feitelijk aanwezig te zijn
 - De stikstofdepositie door de vergunde activiteit moet aanwezig (kunnen) zijn -> dat is ook het geval als het project op dat moment alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning
- Peilmoment:
 - datum waarop de aanvraag om (een nieuwe) natuurvergunning is ingediend;
 - een eerder objectief bepaalbaar moment;
 - bij intern salderen met de natuurvergunning van een derde: het moment van sluiten van de salderingsovereenkomst.

OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE (3)

- Milieutoestemming:
 - Onderdelen van de vergunde activiteit moeten feitelijk zijn gerealiseerd; en
 - Voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen
- Peilmoment:
 - datum waarop de aanvraag om (een nieuwe) natuurvergunning is ingediend;
 - een eerder objectief bepaalbaar moment;
 - bij intern salderen met de natuurvergunning van een derde: het moment van sluiten van de salderingsovereenkomst.
- Wat is structureel onbenut?
- Wanneer kan een onderdeel van een vergunde activiteit zonder een nieuwe natuurvergunning opnieuw in gebruik kunnen worden genomen?

TOEPASSING WIJZIGING EN OVERGANGSPERIODE

RECHTSPRAAKWIJZIGING IS DIRECT VAN TOEPASSING

- Het nieuwe toetsingskader is direct van toepassing in lopende én toekomstige vergunning- en handhavingsprocedures
- Daarnaast is het toetsingskader ook van toepassing op activiteiten die zijn gestart op of na 1 januari 2020 en waarvan werd aangenomen dat deze, via het mechanisme van intern salderen, niet vergunningplichtig waren
- Gevolg: voor activiteiten waarvoor na 1 januari 2020 intern is gesaldeerd, en waarvoor geen natuurvergunning is verkregen, moet alsnog worden nagegaan of een natuurvergunning vereist is

OVERGANGSPERIODE

- Afdeling formuleert voor deze gevallen specifiek overgangsrecht:
- geldt een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030) waarin het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom
- voor activiteiten die: tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 **fysiek** zijn gestart, én waar op basis van intern salderen is geconcludeerd dat geen natuurvergunning nodig was, geldt een overgangsperiode van vijf jaar (tot 1 januari 2030)
- In deze periode kan het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom
- Wat betekent dit voor de agrarische sector?

AANHAKEN

- Onder de Wabo gold een aanhaakplicht (artikel 2.2aa Bor)
- Als voor een activiteit zowel een omgevingsvergunning als een natuurtoestemming nodig was, kon de natuurtoestemming aanhaken bij de omgevingsvergunning. Als de natuurtoestemming niet aangehaakt was, moest de natuurvergunning los worden aangevraagd
- Omdat intern salderen vergunningsvrij was, haakte de natuurtoestemming niet aan en werd deze ook niet los aangevraagd -> achterafgezien is dit niet juist. Moet er dan alsnog een natuurvergunning worden aangevraagd voor de houdbaarheid van een niet-onherroepelijke omgevingsvergunning?
- Afdeling: beoordeeld moet worden of ten tijde van de aanvraag op basis van de destijds geldende rechtspraak terecht is geconcludeerd dat geen natuurtoestemming was vereist
- Wat betekent dit voor de agrarische sector?

AFSLUTING: PLANSPOOR

HEEFT DE RECHTSPRAAKWIJZIGING OOK GEVOLGEN VOOR HET PLANSPOOR?

- De uitspraken van 18 december 2024 hebben geen betrekking op het projectspoor
- De Afdeling heeft op 24 december 2024 een uitspraak gedaan over het planspoor, waarin de Afdeling haar vaste rechtspraak over het planspoor herhaalt
 - Geen beroepsgrond aangevoerd inhoudende dat interne salderingsmaatregelen al dan niet mitigerende maatregelen zijn
 - Afdeling refereert niet aan 18 december-uitspraken; ook niet dat de systematiek Natura 2000-plantoets gelijk blijft.
- Het is nog onduidelijk of ook de rechtspraak over intern salderen voor het planspoor wordt gewijzigd -> procesrisico
- Wat zijn de gevolgen voor de agrarische sector als de rechtspraak over het planspoor wijzigt?



Sammy Keywani

s.keywani@hekkelman.nl

06 – 30 18 77 34

Tycho Lam

t.lam@hekkelman.nl

06 - 51 83 26 43

Advocatuur Nijmegen

Oranjesingel 1

6511 NJ Nijmegen

advocatuur@hekkelman.nl

024 - 382 83 84

Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41

6511 NN Nijmegen

notariaat-nijmegen@hekkelman.nl

024 - 382 84 86

Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1

6821 HV Arnhem

notariaat-arnhem@hekkelman.nl

026 - 377 71 11