

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

Rachid Benhadi, Tycho Lam en Heino Witbreuk

7 januari 2025

Hekkel

man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

Deel I

Gevolgen voor de Natura 2000-projecttoets

Rachid Benhadi



**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

JURIDISCH KADER

JURIDISCH KADER

- Afdeling heeft op 18 december 2024 een nieuw beoordelingskader geformuleerd voor de natuurvergunningplicht
 - AbRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac)
 - AbRS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Amercentrale)

Kern: toetsingskader intern salderen in het projectspoor (vergunningenspoor) is gewijzigd

Wat was het oude toetsingskader?

- Vanaf 1 januari 2020 bestond er pas een natuurvergunningplicht als een project significante gevolgen kon hebben voor Natura 2000
- Bij de beoordeling of significante gevolgen konden optreden, mochten de gevolgen van het **voorgenomen** project afgezet worden tegen de bestaande vergunde situatie. Ook wel **intern salderen** genoemd. Deze beoordeling vond in een **voortoets** plaats.
- 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.

JURIDISCH KADER

- Initiatiefnemers die toch duidelijkheid wilden over de vraag of de in de voortoets getrokken conclusies juist waren, konden een natuurvergunning aanvragen bij GS. Deelden GS de conclusies, dan werd de aanvraag om natuurvergunning afgewezen (immers geen vergunningplicht). Deze afwijzing wordt de **positieve weigering** genoemd.
 - Zie over de positieve weigering de uitspraken van de Afdeling van 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131 en ECLI:NL:RVS:2024:129

JURIDISCH KADER

De Afdeling omschrijft **intern salderen** in de Rendac-uitspraak (r.o. 12) als volgt:

*"12. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat - voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een project significante gevolgen kan hebben - een vergelijking mag worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. In de referentiesituatie gaat het daarbij om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft). **Met andere woorden: 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.**"*

JURIDISCH KADER

Afdeling wijzigt haar toetsingskader voor intern salderen. Waarom?

- 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 situatie. **Kortom: zonder intern salderen te betrekken in de voortoets**
- Let wel: in een voortoets mag **wél** rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van projectonderdelen die aangemerkt kunnen worden als **standaardonderdelen** van het betreffende project.
 - Standaardonderdelen zijn: onderdelen van het (te wijzigen of nieuw te realiseren) project “die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort”
 - Voer voor discussie

GEWIJZIGD TOETSINGSKADER VOOR INTERN SALDEREN: *SAMENVATTING OP HOOFDLIJNEN*

INLEIDING

Als gevolg van de Rendac- en Amercentrale-uitspraken geldt er een nieuw strenger toetsingskader voor intern salderen in het projectspoor

Hoofdpijnen gewijzigde toetsingskader

- intern salderen kwalificeert als mitigerende maatregel en mag dus niet (meer) betrokken worden in een **voortoets**;
 - *Intern salderen is een maatregel waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van een nieuw project te voorkomen of te verminderen door het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie. Intern salderen kan daarom, net als extern salderen, als een mitigerende maatregel worden aangemerkt.*
- intern salderen vereist een passende beoordeling;
- intern salderen is vergunningplichtig;
- additionaliteitstoets zoals we die kennen bij extern salderen, geldt óók voor intern salderen;
- provinciebesturen kunnen – vanwege het vergunningplichtig worden van intern salderen – beleid gaan voeren op intrekking of afoming van stikstofruimte
 - voor extern salderen gebeurt dit al (30% of meer afoming)

***HOE MOET DE BEOORDELING VAN GEWIJZIGDE PROJECTEN
EN NIEUWE PROJECTEN PLAATSVINDEN?***

NIEUWE BEOORDELINGSKADER INTERN SALDEREN

- Wordt een project, dat beschikt over (-) een natuurtoestemming **of** (-) een milieutoestemming van vóór de **referentiedatum***, niet langer als één-en-hetzelfde project voortgezet, dan is sprake van een **gewijzigd** en daarmee van een nieuw project. **Dat nieuwe project is het bestaande project zoals dat ná de wijziging (dus ná interne saldering) zal worden voortgezet.**
- In de **voortoets** moeten de gevolgen van **het gehele project na wijziging** worden beoordeeld. Met andere woorden: **óók** de projectonderdelen die niet gewijzigd worden, moeten in die beoordeling worden meegenomen. **Hierbij mag dus in de voortoets géén 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.**"*

referentiedatum* = veelal 10 juni 1994, 24 maart 2000 of 7 december 2004.

NIEUWE BEOORDELINGSKADER INTERN SALDEREN

- Wanneer **een geheel nieuwe activiteit** wordt gerealiseerd op een locatie waar voor een andere activiteit een natuurtoestemming of milieutoestemming is verleend, dan is eveneens sprake van een **nieuw project**. De gevolgen van die geheel nieuwe activiteit moeten in de voortoets worden beoordeeld. **Ook hier geldt dat in de voortoets dus géén rekening mag worden gehouden met interne saldering.**

"Voorbeeld: op een locatie waar een industrieel bedrijf is gevestigd die over een natuurvergunning beschikt wordt een woningbouwproject gerealiseerd. De gevolgen van het woningbouwproject, als zijnde het nieuwe project, moeten in de voortoets worden beoordeeld."

- 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 een **passende beoordeling** worden opgesteld én een **natuurvergunning** worden aangevraagd.

NIEUWE BEOORDELINGSKADER INTERN SALDEREN

- Dan is de vervolgvraag, waar moet dan de aanvraag om natuurvergunning op zien?
- De Afdeling is hier duidelijk over: de natuurvergunningaanvraag **én** de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling moeten zien op **het gehele project**:

*"17.7 (...) Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten ontstaat, gelet op artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, van de Omgevingswet, een vergunningplicht. **De aanvraag voor de vergunning heeft (...) bij de wijziging van een bestaand vergund project, betrekking op het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen van een project die worden voortgezet. Bij een geheel nieuw project ziet de aanvraag op dat nieuwe project. Voor het project zal, in overeenstemming met artikel 2.7, tweede lid en artikel 2.8 van de Wnb/artikel 5.1, eerste lid, onder e, en 16.53c van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving, dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.**"*

- En in die **passende beoordeling** mag vervolgens wel rekening worden gehouden met de referentiesituatie die ontleend kan worden aan een natuurvergunning dan wel milieutoestemming (van voor de relevante referentiedata).

**BEPALEN VAN DE REFERENTIESITUATIE: WAT VERANDERT
EN NU PRECIES?**

BEPALEN VAN DE REFERENTIESITUATIE (WAARMEE INTERN WORDT GESALDEERD)

- In de **passende beoordeling** mag interne saldering dus wel worden betrokken als mitigerende maatregel. Daarvoor is het noodzakelijk om de referentiesituatie (waarmee mag je vergelijken?) vast te stellen
- De referentiesituatie die in een passende beoordeling betrokken kan worden, wordt ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien.
- Ontbreekt een natuurvergunning? Dan wordt de referentiesituatie ontleend aan de **milieutoestemming** die gold op de relevante referentiedatum
 - Dit is niet anders dan voorheen

BEPALEN VAN DE OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE

Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen als mitigerende maatregel kan worden ingezet, moet een onderscheid gemaakt worden tussen de referentiesituatie die ontleend wordt aan een **natuurvergunning** of een **milieutoestemming**

- Vgl. AbRS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, r.o. 73.1 over extern salderen

BEPALEN VAN DE OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE

- Bij intern salderen met een **natuurvergunning** mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie.
- Daarbij geldt **niet** de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als op het **peilmoment*** het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend.

***Peilmoment bij intern salderen met een natuurvergunning:**

- *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.*

BEPALEN VAN DE OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE

- Bij intern salderen met een **milieutoestemming** mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen op het **peilmoment***:
 1. feitelijk zijn gerealiseerd **en**,
 2. voor zover deze onderdelen structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen.

****Peilmoment bij intern salderen met een milieutoestemming:***

- *datum waarop de aanvraag om natuurvergunning is ingediend;*
- *een eerder objectief bepaalbaar moment;*
- *bij intern salderen met de milieutoestemming van een **derde**: het moment van sluiten van de salderingsovereenkomst.*

BEPALEN VAN DE OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE

Wat verandert er wel of niet bij het bepalen van de referentiesituatie ?

- Let op: verschillen tussen intern salderen met natuurvergunde en milieuvergunde situatie

Wat verandert er **wél**?

- De mogelijkheden om intern te salderen met een **milieutoestemming** worden beperkt
- intern salderen met **niet gerealiseerde onderdelen van een milieutoestemming** is niet **meer** mogelijk
- intern salderen met **onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn**, wordt ook beperkt: intern salderen met die onderdelen is **alleen** toegestaan als de **hervatting** van de milieuvergunde activiteit zonder natuurvergunning mogelijk is

BEPALEN VAN DE OMVANG VAN DE REFERENTIESITUATIE

Wat verandert er **niet**?

- Referentie bij **natuurvergunde** situaties wijzigt niet: vergunde situatie (en dus niet de feitelijke situatie) blijft leidend voor bepalen referentiesituatie bij interne saldering
- onderdelen van de **milieuvergunde** activiteit die zijn gerealiseerd en in gebruik zijn dan wel niet structureel buiten gebruik zijn gesteld, mogen in de referentiesituatie voor intern salderen worden betrokken. Voor de daaraan toe te rekenen stikstofgevolgen wordt uitgegaan van de vergunde situatie en **niet** van de feitelijke situatie.
 - De **onbenutte ruimte** (het verschil tussen vergunde ruimte en de feitelijk benutte ruimte) in onderdelen van een milieutoestemming die zijn gerealiseerd en worden gebruikt, mag dus in de interne saldering worden betrokken.
 - Voorbeeld:
 - warehouse wat op grond van de milieuvergunning 20 dieselaangedreven heftrucks mag hebben, maar in de praktijk er slechts 10 in gebruik heeft;
 - loods die wel feitelijk is gerealiseerd, maar in de praktijk niet wordt verwarmd (terwijl dit vergunningtechnisch wel mag)
 - Etc.

**VERGUNNINGPLICHT GEEFT BEVOEGD GEZAG DE KANS OM
BELEID TE VOEREN GERICHT OP BEPERKEN
MOGELIJKHEDEN INTERNE SALDERING**

PUNT VAN AANDACHT

Afdeling:

- Nieuwe toetsingskader heeft tot gevolg dat voor veel gevallen een natuurvergunningplicht zal ontstaan waar die er voorheen niet was.
- Dat geeft provincies de mogelijkheid om, net als bij extern salderen, beleid te gaan voeren op interne saldering, aldus de Afdeling.

Daarbij kan volgens de Afdeling gedacht worden aan:

- (1) het beperken van de inzet van niet of niet meer benutte (latente) ruimte in natuurvergunningen of milieutoestemmingen of,
- (2) het in bepaalde situaties afkomen van een deel van de positieve effecten door de wijziging of beëindiging van een bestaande vergunde situatie.

***BELANGRIJK OM VOOR OGEN TE HOUDEN DAT DE NIEUWE
KOERS AFDELING DIRECT VAN TOEPASSING IS EN OOK
TERUGWERKENDE KRACHT HEEFT (TOT 01-01-'20)***

WIJZIGING 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**. Afdeling formuleert voor deze gevallen specifiek overgangsrecht:
 - voor activiteiten die **(1)** tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek zijn gestart, **(2)** die na die datum nog in uitvoering zijn of nog worden geëxploiteerd **én (3)** waar op basis van intern salderen is geconcludeerd dat geen natuurvergunning nodig was, 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.

ENKELE VASTSTELLINGEN

- In de praktijk werd veelvuldig gewerkt met **positieve weigeringen**. Initiatiefnemers vroegen natuurvergunningen aan voor activiteiten waarvoor intern is gesaldeerd. Als het bevoegd gezag tot de conclusie kwam dat vanwege het intern salderen geen natuurvergunningplicht gold, dan werd de aanvraag om natuurvergunningen afgewezen (=positieve weigering).
- Heeft die positieve weigering na 18 december nog waarde?
- Nee. De Afdeling is hier duidelijk over (r.o. 4.6 Rendac). Kort samengevat: ook voor die gevallen die beschikken over een positieve weigering, zal nagegaan moeten worden of een natuurvergunningplicht geldt.
 - Ook voor die gevallen geldt overgangsrecht tot 2030.

ENKELE VASTSTELLINGEN

- Vraag of bestemmingsplan/omgevingsplan of omgevingsvergunning de activiteiten toelaat is niet relevant.
 - **Voorbeeld:** bestemmingsplan/omgevingsplan is onherroepelijk geworden en in 2025 wordt gestart met de realisatie van de woningbouwontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Bedoeling was om hier intern salderen voor in te zetten (bijv. intern salderen met bemeste gronden). Deze woningbouwontwikkeling zal – op zichzelf beschouwd (dus zonder rekening te houden met de beëindiging van de bemesting) – mogelijk leiden tot een toename van de stikstofdepositie. Wordt intern gesaldeerd met de beëindiging van de bemesting, dan zal alsnog natuurvergunning moeten worden aangevraagd.

**AANVULLENDE PUNTEN UIT DE AMERCENTRALE-
UITSPRAAK: INTREKKING VAN EEN NATUURVERGUNNING
ALS PASSENDE MAATREGEL (VOOR NATUURHERSTEL)**

INTREKKING NATUURVERGUNNINGEN

En nog een duidelijke boodschap aan de politiek:

*"25.5. (...) De te hoge stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van (veel) verschillende activiteiten afkomstig van verschillende bronnen. Daar waar een beperking van de hoge stikstofbelasting nodig is om de verslechtering van natuurwaarden te voorkomen, zijn passende maatregelen nodig die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. De intrekking of wijziging van natuurvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan die verslechtering is een passende maatregel, maar zal in de regel niet de enige mogelijke passende maatregel zijn ter beperking van de stikstofdepositie. Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan het college daar naar verwijzen. Vergelijk 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). **Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden."***

Deel II

Gevolgen voor de Natura 2000-plantoets?

Heino Witbreuk



**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

TOETSINGSKADER PLANNEN MET MOGELIJK SIGNIFICANTE GEVOLGEN

- Artikel 16.53c Ow: Voor plan als bedoeld in 6 lid 3 Hrl (dat significante gevolgen kan hebben): passende beoordeling.
 - Beoordeling moet plaatsvinden als plan voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling dat (ten opzichte van de referentiesituatie) significante gevolgen kan hebben.
 - ABRS 22 januari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:212); bemesten agrarische gronden; al agrarisch in gebruik?
 - De referentiesituatie betreft de "feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan" (= anders dan in projectspoor).
 - Huidige rechtspraak: intern salderen mag in voortoets bij bepalen of ruimtelijke ontwikkeling significante gevolgen kan hebben.
 - In passende beoordeling tbv vergunningverlening mogen mitigerende maatregelen (beschermingsmaatregelen) worden betrokken. In voortoets niet.
- Artikel 10.24 lid 1 Bkl: plan (als bedoeld in artikel 6 lid 3 Hrl) wordt alleen vastgesteld als uit een passende beoordeling (artikel 16.53c Ow) de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

NATURA 2000-PLANTOETS

TOETSINGSKADER PLANNEN MET MOGELIJK SIGNIFICANTE GEVOLGEN

Huidige rechtspraak:

In een voortoets mag rekening worden gehouden met de positieve effecten van gebruik dat stopt/wijzigt binnen het plangebied: interne saldering.

Voorwaarden:

- Maakt onderdeel uit van de referentiesituatie
- In ieder geval binnen plangebied:
 - ABRS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2392 (Valkenswaard), r.o. 12.5.
- Binnen plangebied, maar per ruimtelijke ontwikkeling (anders extern salderen):
 - ABRS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2073 (Giethoorn).

Door intern salderen geen toename stikstof: in zoverre geen plan (ex art 16.53c Ow) dat significante gevolgen kan hebben. Geen passende beoordeling.

Natura 2000-plantoets

Wijzigen de 18 december uitspraken het toetsingskader voor plannen?

- In de Rendac-uitspraak noch de Amercentrale uitspraak wordt ingegaan op gevolgen voor plantoets. 18 december uitspraken zien op projecttoets
- ABRS **24 december 2024**, ECLI:NL:RVS:2024:5417 ("Energieilandgoed Wells Meer")
- R.o. 38-39: Afdeling beschrijft toetsingskader conform de vaste rechtspraak:

*"Als een plan **ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie** op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan verder te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt."*

Natura 2000-plantoets

Wijzigen de 18 december uitspraken het toetsingskader voor plannen?

- Hamvraag: kwalificeert intern salderen in planspoor ook als mitigerende maatregel?

Maw kan in voortoets nog intern gesaldeerd worden met de positieve effecten van gebruik dat stopt/wijzigt binnen het plangebied?

- Ons inziens onduidelijk en daarmee juridisch risico.
- Arresten HvJ EU 12/4/2018 (Sweetman) en HvJ EU 15/6/2023 (Eco-Advocacy) ziet op beoordeling 6 lid 3 Hrl van projecten en plannen
- Afdeling oordeelt dat in voortoets in het projectspoor "enkel" rekening mag worden gehouden met 'standaardonderdelen', waaronder niet interne salderingsmaatregelen vallen. Motivering denkbaar waarom dit voor plantoets anders zou zijn?
- Uitspraak 24 december 2024 ("Energielandgoed Wells Meer"):
 - 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.

Natura 2000-plantoets

Wijzigen de uitspraken het Toetsingskader voor plannen?

- Mogelijke gevolgen?
- Bij inzet interne salderingsmaatregel is sprake van passende beoordeling
- Stikstofberekening blijft gelijk als in voortoets.
 - Ook als in beleidsregels afoming gaat plaatsvinden. Immers plantoets betreft een zelfstandige toets: geen uitvoerbaarheidstoets!
 - Dus ook geen toetsing aan beleidsregels salderen (dus ook geen afoming)
 - Zie: ABRS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318 (Moerdijk)
- Toetsing aan additionaliteitsvereiste moet ook zien op interne salderingsmaatregelen
- Let op: plan wordt plan-mer-(beoordelings)plichtig

Plan-m.e.r.-(beoordelings)plicht

Plan-m.e.r.-plicht vanwege passende beoordeling

Artikel 16.36 lid 2 Ow (*plan-m.e.r.-plichtige plannen of programma's*)

- Plan-m.e.r.-plichtig indien:

Voor plan/programma een passende beoordeling voor natuur moet worden opgesteld zoals bedoeld in artikel 16.53c Ow (thans artikel 2.8 Wnb).

- Denk aan één op één inpassing natuurvergunning of instellen stikstofplafond tot interne saldering.

Praktijk: toepassingsbereik uitzonderingen uit mer-regelgeving zeer groot. Volstaan met plan-mer-beoordeling.

Uitzondering Plan-m.e.r.-plicht

Wettelijke grondslag plan-m.e.r.-beoordeling

Artikel 16.36 lid 3 en 4 Ow

- A. **kleine gebieden op lokaal niveau.**
- B. kleine wijzigingen plannen of programma's (lid 3).
 - Bevoegd gezag betreft context plan/programma dat wordt gewijzigd en waarschijnlijkheid of wijzigingen aanzienlijke milieueffecten hebben.
- C. Vangnetbepaling: kaderstellende plannen en programma's met milieugevolgen voor andere projecten dan in m.e.r.-richtlijn (bijlage V Ob) (lid 4).
- Gevolgen: slechts een plan-m.e.r.-plicht als er mogelijk sprake is van aanzienlijke milieueffecten gelet op criteria uit bijlage II smb-richtlijn.

KLEINE GEBIEDEN OP LOKAAL NIVEAU

Artikel 11.1 lid 3 Ob (kleine gebieden op lokaal niveau)

Volstaan met plan-mer-beoordeling, indien:

1. Sprake is van gemeente als bevoegd gezag (sub a); én
2. de omvang van de gebied in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is (sub b).
 - Kwantitatief, ongeacht milieueffecten
3. Uit plan-mer-beoordeling volgt: geen sprake van aanzienlijke milieueffecten gelet op criteria uit bijlage II smb-richtlijn.

KLEINE GEBIEDEN OP LOKAAL NIVEAU

Wanneer is de omvang van het gebied klein?

- ABRS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3910, r.o. 33.2: **1% tov gemeentelijk grondgebied is klein gebied.**
- ABRS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054 (Texelse bierbrouwerij)
- ABRS 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9187 (Afvalverwerking Haps): 650.000 tov 2 mln
- HvJ EU 21 december 2016, C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978 : zuiver kwantitatief criterium, ongeacht milieueffecten
- Conclusie A-G Kokott 8 september 2016 (ECLI:EU:C:2016:665): klein gebied indien een oppervlakte ten hoogste 5% (richtcijfer) van het binnen de bevoegdheid van het lokale bestuur vallende gebied.

KLEINE GEBIEDEN OP LOKAAL NIVEAU

Inhoud plan-mer-beoordeling?

Bijlage II smb-richtlijn

- ABRS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054 (Texelse bierbrouwerij), r.o 15.11:
 - *Bij kleine gebieden is Bijlage II smb-richtlijn gelijk aan Bijlage III mer-richtlijn.*
 - *Inhoudelijk dus geen verschil met project-mer-beoordeling*

Let op: Mitigerende maatregelen mogen worden betrokken in mer-beoordeling.

Let op 2: in mer-beoordeling geen alternatievenonderzoek

KLEINE GEBIEDEN OP LOKAAL NIVEAU

Procedure plan-mer-beoordeling

Artikel 16.36 lid 5 Ow en artikel 11.1 lid 1 Ob:

- Resultaat en motivering plan-mer-beoordeling in (ontwerp)plan en het plan zelf
- Expliciet plan-mer-beoordelingsbesluit niet nodig, maar mag wel: denk aan gecombineerd plan- en project-mer-beoordelingsbesluit
- Raadpleging instanties:
 - de reguliere bestuursorganen en wettelijk adviseurs
 - Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
 - Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
 - Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
 - of in plaats van de betrokken Minister een door hem aangewezen bestuursorgaan

Zie ook ABRS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1082 (Texelse bierbrouwerij): uitsluitend raadplegen (reactie niet nodig)

Deel III Additionaliteitsvereiste

Tycho Lam

Hekkel

man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

Additionaliteitsvereiste

Speelt bij:

- Intern salderen in projecttoets (en mogelijk plantoets)
- Extern salderen in projecttoets (en in plantoets)
- Rechtspraak en beoordeling ook relevant bij intrekkingbesluiten

Additionaliteitsvereiste

Wat is het probleem?

- Salderingsmaatregel beëindiging agrarisch gebruik vaak dubbel karakter: naar zijn aard ook geschikt als natuur(herstel)maatregel (artikel 6 lid 1 en lid 2 Hrl).

Welke keuze? Mitigerende maatregel tbv plan/project (6 lid 3 Hrl) of natuur(herstel)maatregel (6 lid 1 of lid 2 Hrl)?

- Inzet als mitigerende maatregel alleen mogelijk als gelet op SVI en de ISHD *behoud is geborgd* of bij verbeter- of hersteldoelstelling dat doel ook op een andere wijze kan worden gerealiseerd.

Door Afdeling afgeleid uit PAS-arrest (HvJ EU 7/11/2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 124 en ABRS 29/5/2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.2, 13.6 en 13.7).

- Bepalend is dus of maatregel niet al “nodig is” in het licht van 6 lid 1 of lid 2 Hrl. Ze moeten additioneel zijn.

- ABRS 24/11/2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627 (GOL 1):

- Welke maatregelen worden dan wél getroffen om de achteruitgang tegen te gaan en ervoor te zorgen dat de kwaliteit niet verslechtert.

Additionaliteitsvereiste

- ABRS 6/12/2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540 (Vliegveld Twenthe)

- Extern gesaldeerd in plan en project met beëindiging paardenpension

*"Dat paardenpension slechts een kleine bijdrage levert acht de Afdeling onvoldoende, nu niet in geschil is dat de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden **moet dalen** en **niet zeker is dat de beëindiging** van de pension- en trainingsstal **niet nodig is als onderdeel van een maatregelenpakket** om de daling tot stand te brengen. De Afdeling wijst er in dit verband nog op dat **het college van gs tijdens de zitting heeft opgemerkt dat het nog niet duidelijk is of paardenpensions buiten de te treffen maatregelen zullen worden gehouden***

Additionaliteitsvereiste

- ABRS 14/02/2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (GOL 2)
- Vraag of behoud is geborgd dan wel of de verbeter- of hersteldoelstellingen worden gerealiseerd moet op gebiedsniveau worden beantwoord.
- Afdeling gaat er gelet op de beheerplannen (nog niet NDA's) vanuit dat aan ISHD kan worden voldaan als "aannemelijk" is dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.
- Uit de stukken (en AERIUS Monitor) volgt:
 - Dalende trend is ingezet (ook sinds referentiedatum).
 - Brabantse maatregelen hebben voor die daling gezorgd.
 - Aannemelijk is dat die maatregelen hebben bijgedragen aan een daling en zullen blijven bijdragen aan de daling van stikstof in de N2000-gebieden.
- Daarom staat: *"vooralsnog voldoende vast dat de saldogevers niet nodig zijn om de vereiste daling van stikstofdepositie in deze gebieden te waarborgen."*

Additionaliteitsvereiste

- ABRS 28/2/2024, ECLI:NL:RVS:2024:831 (Varkenshouderij Ell Limburg)
- Ook voor particuliere projecten toetsen aan additionaliteitsvereiste
- r.o. 4.3, onder verwijzing naar GOL-uitspraken mooie samenvatting additionaliteitsvereiste:

"Uit deze uitspraken kan worden afgeleid dat bij de inzet van extern salderen in een geval waarin voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, het college inzichtelijk maakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor het betrokken Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Aan de motiveringseis is in dat geval voldaan als het college aannemelijk maakt dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd."

Additionaliteitsvereiste

- ABRS 18/12/2024 ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale)
- Over boeg van intrekking, rijst de vraag of intrekking nodig is gelet op 6 lid 1 en 2 Hrl:
 - NDA's moeten worden betrokken (r.o. 27.3)
 - Bij "Nee, tenzij" is behoud dus niet geborgd gelet op in NDA onderzochte maatregelenpakket
 - In overbelaste situatie waar passende maatregelen nodig zijn:
 - *"Niet volstaan met de enkele constatering dan andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen."*
 - *"college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn."*
 - Pakket aan maatregelen, incl. rekening houden met monitoring, bijsturing of aanvulling indien nodig.

Additionaliteitsvereiste

- Ecologische beoordeling **noodzakelijke daling** (hoeft niet te zijn tot onder KDW).
- Daling inzichtelijk maken, ook met AERIUS Monitor.
- Opkoopregelingen LBV(plus): niet betrokken in NDA's + benodigd aanvullend maatregelenpakket
- <https://www.rvo.nl/onderwerpen/lbv-plus-actueel>:



Vervolgssessies

Hekkel

man advocaten | notarissen

**DUIDELIJK
HEKKELMAN.**

HOE GAAN WE VERDER? KENNISTAFELS!

De komende tijd zullen er veel vragen en discussies rijzen over de uitleg en gevolgen van de 18 december uitspraken en zal er ook nieuwe jurisprudentie verschijnen.

Om die reden organiseren wij de komende tijd kennistafels rondom vier specifieke (praktijk)thema's:

- Intern salderen in het projectspoor
- Intern salderen in het planspoor
- Intrekking van natuurvergunningen
- Additionaliteitstoets

Interesse om deel te nemen? Je kunt je interesse kenbaar maken via kennis@hekkelman.nl



Rachid Benhadi

r.benhadi@hekkelman.nl

06 – 13 73 69 52

Advocatuur Nijmegen

Oranjesingel 1

6511 NJ Nijmegen

advocatuur@hekkelman.nl

024 - 382 83 84

Tycho Lam

t.lam@hekkelman.nl

06 – 51 83 26 43

Notariaat Nijmegen

Oranjesingel 41

6511 NN Nijmegen

notariaat-nijmegen@hekkelman.nl

024 - 382 84 86

Heino Witbreuk

h.witbreuk@hekkelman.nl

06 – 12 99 33 19

Notariaat Arnhem

Sickeszplein 1

6821 HV Arnhem

notariaat-arnhem@hekkelman.nl

026 - 377 71 11