Raad van State

Uitspraak 202201311/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2024:4923
Datum uitspraak:	18 december 2024
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 2 april 2015 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan Rendac Son B.V. een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend. Deze zaak gaat over het destructiebedrijf Rendac Son B.V. dat gevestigd is in Son en Breugel. Rendac heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de natuurvergunning van 14 juni 2017. De rechtbank heeft de natuurvergunning vernietigd. De rechtbank heeft in haar uitspraak een nuancering aangebracht op de vaste rechtspraak van de Afdeling over intern salderen. Deze nuancering houdt kort gezegd in dat niet zonder meer met niet (meer) benutte emissieruimte intern gesaldeerd kan worden. Deze nuancering baseert de rechtbank op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

hoger beroep natuurbescherming

Persbericht

Rechtspraak over intern salderen wijzigt

De rechtspraak over het intern salderen bij de beoordeling van de gevolgen van projecten voor de natuur wijzigt. In de kern komt het erop neer dat intern salderen niet meer mag worden betrokken in de zogenoemde voortoets, dus bij de vraag of een natuurvergunning voor een project *nodig is*. Intern salderen mag wel worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning voor een project *kan worden verleend*. De mogelijkheden voor het intern salderen worden hierdoor beperkt.

Nieuwe beoordelingskader direct van toepassing

Dit zijn de belangrijkste conclusies van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van vandaag (18 december 2024) over de natuurvergunning voor het bedrijf Rendac Son B.V en een soortgelijke uitspraak over de Amercentrale van RWE. De Afdeling bestuursrechtspraak wijzigt met deze uitspraak haar eerdere rechtspraak uit 2021. Het nieuwe beoordelingskader is direct van toepassing en heeft gevolgen voor alle lopende en toekomstige vergunningsprocedures. Maar het heeft ook gevolgen voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen zijn gerealiseerd en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig was. Wel geeft de Afdeling bestuursrechtspraak voor deze gevallen een overgangsregeling tot 1 januari 2030.

Waarom deze wijziging?

Reden voor de rechtspraakwijziging zijn recente arresten van het Hof van Justitie in Luxemburg waarin het Hof heeft verduidelijkt welke aspecten in de voortoets mogen worden betrokken. Rechtbanken hebben daarnaast na 2021 verschillende uitspraken gedaan waarin nuanceringen zijn aangebracht in de rechtspraak over intern salderen. Deze uitspraken zijn niet eensluidend.

Wat is intern en extern salderen?

In de praktijk wordt intern en extern salderen vooral toegepast bij activiteiten die stikstofneerslag veroorzaken op een Natura 2000-gebied. Als een bedrijf dat stikstof uitstoot wil uitbreiden of zijn bedrijfsvoering wil wijzigen, dan moet worden onderzocht of dat gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Daarbij kunnen de stikstofgevolgen van het nieuwe project worden weggestreept tegen de stikstof die het oude, vergunde project op die locatie al veroorzaakte. Dat wordt intern salderen genoemd. Bij extern salderen wordt de stikstofneerslag van het nieuwe project juist weggestreept tegen de stikstofruimte van een bedrijf op een andere locatie. Voor zowel het intern als het extern salderen gelden voorwaarden. Tot vandaag waren de voorwaarden voor intern salderen soepeler dan voor extern salderen. Dat verandert nu met deze uitspraak. De voorwaarden zijn nu nagenoeg gelijk.

Intern salderen niet meer in de voortoets

Het natuurbeschermingsrecht eist dat eerst wordt onderzocht of de uitbreiding of wijziging van een bedrijf significante gevolgen heeft voor beschermde natuurgebieden. Dit wordt de voortoets genoemd. Als significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten, is een natuurvergunning nodig en moet een passende beoordeling worden gemaakt. Daarin moet worden onderzocht of het bedrijf de beschermde natuur aantast. Tot vandaag mocht in de voortoets de vergunde stikstofgevolgen van het oude project worden weggestreept tegen de stikstofgevolgen van het nieuwe project (intern salderen). Dat verandert. Vanaf nu mag in de voortoets alleen nog worden gekeken naar de gevolgen van het *project op zichzelf,* zónder rekening te houden met de gevolgen van de oude situatie.

Intern salderen wel in de passende beoordeling

Er mag nog wel intern worden gesaldeerd in de stap die daarna komt: de passende beoordeling. Om te beoordelen hoeveel stikstof mag worden weggestreept, is inzicht nodig in wat op basis van de oude natuurvergunning of milieutoestemming was toegestaan. Dat wordt de referentiesituatie genoemd. Daarvoor geldt het volgende. Wat er op grond van een natuurvergunning *aanwezig is of had mogen zijn*, is de referentiesituatie. Soms is er geen natuurvergunning, maar wel een toestemming op grond van milieuregels. Ook daaraan kan een referentiesituatie worden ontleend, maar daarvoor geldt dat dan alleen mag worden uitgegaan van de gevolgen van activiteiten die zijn *vergund én feitelijk aanwezig* zijn. Structureel onbenutte ruimte in een milieutoestemming maakt geen deel meer uit van de referentiesituatie. Dit betekent dat de mogelijkheden voor intern salderen met een milieutoestemming beperkter zijn dan voorheen. Dit werkt ook door als er extern gesaldeerd wordt met een milieutoestemming van een gestopt bedrijf.

Beleid

Omdat intern salderen, net als extern salderen, op grond van het nieuwe beoordelingskader veelal zal leiden tot de verplichting om een natuurvergunning aan te vragen, wordt het voor provincies mogelijk om beleid te voeren over de mogelijkheden voor intern salderen. Zij doen dat nu al bij extern salderen, door bijvoorbeeld de omvang van de referentiesituatie te beperken.

Wat betekent de uitspraak voor de praktijk?

Niet alleen zijn de mogelijkheden voor intern salderen beperkter dan voorheen, er zal ook bijna altijd sprake zijn van een vergunningplicht en er zal dus ook vaker een passende beoordeling moeten worden gemaakt. Dat zal gevolgen hebben voor bedrijven. Ook de mogelijkheden voor extern salderen zullen als gevolg van de wijziging van de rechtspraak naar verwachting beperkter zijn dan voorheen. De voorwaarden voor intern salderen en extern salderen worden nu nagenoeg gelijkgetrokken. De rechtspraakwijziging is direct van toepassing op lopende en toekomstige vergunningsprocedures. Dat betekent dat overheden het nieuwe beoordelingskader direct moeten toepassen. Ook de Afdeling bestuursrechtspraak zal in nog lopende rechtszaken het nieuwe beoordelingskader toepassen.

Gevolgen voor bedrijven die in de afgelopen vijf jaar intern hebben gesaldeerd

De uitspraak heeft ook gevolgen voor bedrijven die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 intern hebben gesaldeerd en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader over intern salderen geen natuurvergunning nodig was. Hun activiteiten zijn onder het nieuwe beoordelingskader mogelijk wel vergunningplichtig. Uit het oogpunt van rechtszekerheid ziet de Afdeling bestuursrechtspraak aanleiding om voor activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 een overgangsperiode te hanteren tot 1 januari 2030. Gedurende vijf jaar kunnen provincies niet handhaven tegen het voortzetten van deze activiteiten zonder natuurvergunning. Deze periode kan het bedrijf gebruiken om te bepalen of voor het voortzetten van de activiteit een natuurvergunning nodig is, of de activiteiten aanpassen. 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.

Gevolgen van de uitspraken voor Rendac en Amercentrale

Voor zowel Rendac als de Amercentrale hebben de uitspraken tot gevolg dat de colleges van gedeputeerde staten nieuwe besluiten moeten nemen over de aangevraagde projecten. Bij de nieuwe besluiten moeten zij het nieuwe beoordelingskader toepassen. Dat betekent dat voor beide projecten moet worden beoordeeld of deze significante gevolgen hebben voor de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Bij de voortoets mag geen rekening

worden gehouden met wat aan beide bedrijven op dit moment aan stikstofruimte is vergund. Als significante effecten niet kunnen worden uitgesloten, moet een passende beoordeling worden gemaakt. Daarin mag de vergunde situatie van beide bedrijven wel worden meegenomen.

Stroomschema

Bij dit nieuwsbericht zit een stroomschema (pdf, 86 kB) waarin het intern salderen in de nieuwe situatie schematisch is weergegeven.

Zie ook de speciale pagina op onze website over stikstof.