



Actualiteiten natuurbeschermingsrecht
Gebiedsbescherming

Marieke Kaajan
4 november 2021 VMR

2

Onderwerpen




- (Vergunningvrij) intern salderen;
- Mogelijkheden externe saldering;
- Intrekking van vergunningen;
- Toetsing van plannen;
- Recente ontwikkelingen wetgeving.

ENVIR 2021.11.04




3




INTERN EN EXTERN SALDEREN

ENVIR 2021.11.04




4

Intern salderen project (1)



- Intern salderen = wijziging of uitbreiding van een bestaand project op dezelfde locatie;
- Tot 1 januari 2020 beschouwd als een 'andere handeling' en daardoor vergunningplichtig, ook als per saldo geen grotere of andere effecten op Natura 2000-gebieden zouden optreden (via verslechteringsvergunning);
- Sinds 1 januari 2020: alleen vergunningplicht voor projecten als mogelijk significant negatieve gevolgen op voorhand niet zijn uitgesloten;
- Als via mechanisme van intern salderen effecten per saldo nul zijn → niet langer een vergunningplicht;
- Basisuitspraak: ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan) en ECLI:NL:RVS:2021:175

ENVIR 2021.11.04



5

Intern salderen project (2)

Aandachtspunten:

- Uitgangspunt voor interne salderingsberekening = bestaande toestemming;
- Bestaande toestemming: (i) vigerende natuurvergunning of (ii) milieutoestemming die gold op de Europese referentiedatum, voor zover nadien gecontinueerd;
- Voor interne salderen is niet relevant of activiteiten feitelijk / fysiek nog aanwezig zijn (zie ECLI:NL:RVS:2021:175) → belangrijk verschil met beleidsregels voor externe saldering;
- Intern salderen is aan de orde bij iedere nieuwe activiteit op de locatie van een reeds bestaande activiteit.

ENVIR 2021.11.04



6

Intern salderen maar toch vergunning nodig? (1)

Zie RB Noord-Holland 7 juni 2021 (ECLI:NL:RBNHO:2021:4341)

“[Er is] niet slechts sprake [...] van een aanvraag voor het in werking hebben van een BMC op basis van intern salderen, waarvoor inmiddels geen vergunning meer is vereist, maar ook van aanvragen waarin wordt gevraagd jaarlasten van diverse emissies en deposities van stoffen terug te brengen ten opzichte van de vergunde situatie in 2010 en 2015 alsmede dat deze emissies en deposities worden vastgelegd in een overzichtelijke en geïntegreerde Wnb-vergunning. Deze geïntegreerde Wnb vergunning zal, naar de rechtbank aanneemt, als referentie gaan gelden ten opzichte van eventuele hierna volgende wijzigingen in de bedrijfsvoering of aanvragen.”

ENVIR 2021.11.04



7

Intern salderen maar toch vergunning nodig? (2)

Zie ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2341:

“Voorschrift 5 moet naar het oordeel van de Afdeling dan ook zo worden gelezen, dat het vastlegt dat de vergunning geldt voor onbepaalde tijd, maar alleen voor het vergunde project, namelijk de afvalenergiecentrale met twee afvalverbrandingslijnen. Het voorschrift houdt dus in dat bij wijziging van het project ook een wijziging van die vergunning, dan wel een nieuwe vergunning nodig is. Deze uitleg van het voorschrift is in overeenstemming met de wettelijke systematiek van de toen geldende Nbw 1998 en de huidige Wnb, namelijk, dat een vergunning wordt verleend voor een project.”

ENVIR 2021.11.04



8

Hoe om te gaan met vergunningvrij intern salderen?

1. Intern salderen via Wabo-spoor als een omgevingsvergunning is vereist;
2. Wnb-vergunning aanvragen → positieve weigering GS dat geen Wnb-vergunning nodig is;
3. GS verzoeken om toepassing te geven aan art. 2.4 Wnb.

ENVIR 2021.11.04



9

Extern salderen project (1)

- Vorm van mitigerende maatregel --> bij toepassen van instrument externe saldering is daardoor altijd een passende beoordeling vereist én geldt dus een vergunningplicht;
- Externe saldering = door intrekking/beperking van een vergunning van een ander is verzekerd dat per saldo nergens in een Natura 2000-gebied een toename van effecten optreedt als gevolg van een nieuw initiatief;
- Provinciale beleidsregels van toepassing. Belangrijke aandachtspunten:
 - 30% afroming van het saldo ten gunste van de natuur (= stringenter dan ABRVS-rechtspraak);
 - Saldering kan alleen met een Wnb-vergunning / toestemming die gold op de Europese referentiedatum voor zover nadien gecontinueerd;
 - Saldering alleen mogelijk voor emissies die het gevolg zijn van het benutten van de legale 'feitel gerealiseerde' capaciteit (= stringenter dan ABRVS-rechtspraak).

ENVIR 2021.11.04



10

Extern salderen project (2)

- Inzet maatregel als mitigatie vereist inzicht in de noodzakelijke instandhoudings- en passende maatregelen (die op grond van art. 6 lid 1 resp. lid 2 Habitatrichtlijn moeten worden getroffen);
- PAS-uitspraak (ECLI:NL:RVS:2019:1603)
 - Maatregelen kunnen een 'dubbel karakter' hebben, te weten (i) ter mitigatie van effecten en (ii) als passende of instandhoudingsmaatregel;
 - Als sprake is van zo'n dubbel karakter --> inzet als mitigatie alleen mogelijk als behoud is verzekerd en, als sprake is van een uitbreiding-/verbeterdoelstelling, andere maatregelen beschikbaar blijven om deze doelstelling te behalen;

ENVIR 2021.11.04



11

Extern salderen project (3)

- Een maatregel als externe saldering kan in theorie ook worden beschouwd als een passende maatregel; saldo mag dan niet worden ingezet voor een nieuwe activiteit als niet gemotiveerd is dat er nog andere (passende) maatregelen beschikbaar zijn (Rechtbank Limburg 19 mei 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:4127);
- ABRvS stelt deze voorwaarde (nog) niet zo concreet. Zie ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318 (LPM);
- Wellicht is hiervoor relevant (i) het private, vrijwillige en daarmee exclusieve karakter van een externe salderingstransactie; (ii) het huidige beleid waarbij 30% afroming plaatsvindt; (iii) alleen externe saldering met feitelijk gerealiseerde capaciteit; (iv) ...?

ENVIR 2021.11.04



12

INTREKKING VERGUNNING ALS PASSENDE MAATREGEL

ENVIR 2021.11.04



13

Intrekking vergunning als art. 6 lid 2 – maatregel (1)

- ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan); ECLI:NL:RBNNE:2021:1466 (RWE-centrale Eemshaven); ECLI:NL:RBMNE:2021:4524 (intrekking veehouderij);
- Art. 5.4 lid 2 Wnb: een vergunning wordt ingetrokken of gewijzigd als dat ‘nodig is’ gelet op art. 6 lid 2 Habitatrictlijn;
- Art. 6 lid 2 Hrl: verplichting om passende maatregelen te nemen om (dreigende) verslechtering of significante verstoring te komen;
- Of sprake is van (dreigende) verslechtering/verstoring moet worden beoordeeld ten opzichte van de feitelijke situatie op de Europese referentiedatum;
- Intrekking/wijziging is alleen aan de orde als er een Wnb-vergunning is verleend (dus niet bij activiteiten waarvoor alleen een Wm-toestemming geldt → dan zou art.2.4 Wnb moeten worden toegepast.

ENVIR 2021.11.04



14

Intrekking vergunning als art. 6 lid 2 – maatregel (2)

*“Als het college de intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen deel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. Het college kan dat doen door uit te leggen **welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn**” (r.ov. 7.2 Logtsebaan)*

ENVIR 2021.11.04



15

Intrekking vergunning als art. 6 lid 2 – maatregel (3)

*Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn. **Als een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is dat 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.** [...] 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.” (r.ov. 7.3 Logtsebaan)*

ENVIR 2021.11.04



16

Intrekking vergunning als art. 6 lid 2 – maatregel (4)

“Daarbij kan ook worden verwezen naar passende maatregelen die, ten tijde van het besluit op het verzoek om intrekking, nog niet zijn uitgevoerd. Verder hoeven ten aanzien van deze (andere) passende maatregelen de verwachte effecten niet met (wetenschappelijke) zekerheid vast te staan. Het volstaat dat het college aannemelijk en inzichtelijk maakt met welke andere maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Daarbij hoeft niet concreet te worden aangegeven welke maatregel tot dezelfde reductie van stikstofdepositie leidt als de intrekking of wijziging van een natuurvergunning.” (r.ov. 14.8 Logtsebaan).

Vb. geslaagde afwijzing van een intrekkingsverzoek: ECLI:NL:RBGEL:2021:5684

ENVIR 2021.11.04



17

Intrekking vergunning als art. 6 lid 2 – maatregel (5)

- Zal de Wet stikstofreductie en natuurverbetering leiden tot de ‘noodzakelijke daling’ binnen ‘afzienbare termijn’ --> en dus voldoende zijn om intrekkingverzoeken voor individuele Wnb-vergunning af te kunnen wijzen?
- Intrekking/wijziging kan ook aan de orde zijn bij onherroepelijke vergunningen. Pas als verschillende passende maatregelen kunnen worden getroffen (waarvan intrekking van vergunning er één is), kan onherroepelijkheid vergunningen meegewogen worden bij een intrekkingverzoek;
- Wnb bevat in art. 5.4 lid 1 Wnb andere intrekkinggronden → deze bepaling bevat de *bevoegdheid* tot intrekking; lid 2 bevat een *verplichting* tot intrekking. Zie over deze bepaling: ECLI:NL:RBMNE:2021:4524 en ECLI:NL:RBGEL:2021:5684 (intrekkingverzoek PAS-vergunning op grond van art. 5.4 lid 1 sub c Wnb).

ENVIR 2021.11.04



18

TOETSING VAN PLANNEN

ENVIR 2021.11.04



19

Toetsing van een plan (1)

- Effecten van een nieuw plan worden beoordeeld ten opzichte van de 'feitelijke en planologisch legale situatie' (= referentiesituatie plan);
- Het gaat om de referentiesituatie ttv vaststelling van het plan / ttv passende beoordeling;
- Als significant negatieve effecten van de maximale ontwikkelingsmogelijkheden van het plan tov de referentiesituatie zich niet voordoen --> geen passende beoordeling verplicht;
- Ook geen passende beoordeling verplicht als kan worden geleund op onherroepelijke Wnb-vergunning met passende beoordeling (mits nog actueel en correct; geen PAS-vergunning (zie ECLI:NL:RVS:2021:1603);
- Intern salderen bij plan = geen toename van effecten ten opzichte van de referentiesituatie van het plan;

ENVIR 2021.11.04



20

Toetsing van een plan (2)

Referentiesituatie plan: ECLI:NL:RVS:2021:1960

“De Afdeling overweegt dat de kwestie in deze zaak is of het aanvaardbaar is om in een voortoets of passende beoordeling in het kader van de interne saldering activiteiten mee te nemen in de referentiesituatie die al zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum. De Afdeling acht dat in beginsel niet aanvaardbaar, tenzij onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt.”

ENVIR 2021.11.04



21

Toetsing van een plan (3)

Voorwaarden voor afwijkende referentiesituatie:

- Uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, moet blijken dat de activiteit is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt. Het gaat daarbij om een schriftelijk stuk dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor.
- Daarnaast moet uitgesloten zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de gehanteerde peildatum.
- Verder is vereist dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel.

ENVIR 2021.11.04



22

OVERIGE RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

ENVIR 2021.11.04



23

Relevante ontwikkelingen (1)



- Wet stikstofreductie en natuurverbetering
 - In werking getreden per 1/7/2021;
 - Programma natuur en stikstofreductie;
 - Programma legalisatie PAS-meldingen;
 - Bouwvrijstelling: stikstofdepositie tijdens bouwfase hoeft in het kader van een vergunning niet te worden beoordeeld.

ENVIR 2021.11.04



24

Relevante ontwikkelingen (2)



- Omgevingswet: per 1/7/2022 verwacht;
 - Inhoudelijk weinig wijzigingen op het vlak van gebiedsbescherming;
 - Belangrijkste verandering: procedurele koppeling tussen omgevingsvergunning en Wnb-vergunning (via vvgb-natuur) vervalt.
 - Wellicht een meer globale toetsing van het omgevingsplan (tov huidige toetsing van bestemmingsplannen) mogelijk?
- '25 km-afkap': zie brief Minister LNV d.d. 9 juli 2021, n.a.v. tussenuitspraak ViA15 (ECLI:NL:RVS:2021:105);
- ABRvS 20 okt. 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2304): Toetsing aan Vlaams PAS-significantiekader niet geaccepteerd;
- ABRvS 20 okt. 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2341): effecten scheepvaartverkeer bij Aeriusberekening meenemen.

ENVIR 2021.11.04



25

ENVIR Advocaten
Marieke Kaajan

M +31 6 504 310 52
T +31 20 737 20 66

E marieke.kaajan@envir-advocaten.com



ENVIR 2021.11.04