

Juridische implicaties van de Rendac- en Amercentrale-uitspraak

– Mr. N.G.M. Valkering en mr. L.J. Wildeboer¹

1. Inleiding

In dit artikel worden de twee uitspraken in de Rendac-² en Amercentrale³-zaken besproken. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft in deze uitspraken een nieuw beoordelingskader voor intern salderen⁴ uiteengezet. Dit kader komt, kort gezegd, op het volgende neer: intern salderen mag niet langer worden gebruikt in de voortoets om te bepalen of een natuurvergunning nodig is, maar alleen in de daaropvolgende fase (de passende beoordeling) om te beoordelen of een vergunning kan worden verleend. Dit heeft gevolgen voor lopende en toekomstige vergunningprocedures, maar ook voor activiteiten die met gebruikmaking van intern salderen sinds 2020 zonder natuurvergunning of passende beoordeling zijn gestart.

Dit artikel vangt aan met een samenvatting van de belangrijkste elementen uit de uitspraken (paragraaf 2). Vervolgens worden de drie in deze uitspraken terugkomende benaderingen voor nuancering van de rechtspraak rond intern salderen besproken, evenals een (kritische) analyse van de uiteindelijk gekozen benadering door de Afdeling (paragraaf 3). Tot slot biedt dit artikel een aantal praktische handvatten om in de praktijk met de gewijzigde rechtspraak rond intern salderen om te gaan (paragraaf 4) en enkele aanbevelingen voor de wetgever (paragraaf 5). Het artikel wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 6).

2. Samenvatting van de zaken

In deze paragraaf wordt kort uiteengezet wat de kern is van de Rendac-zaak en Amercentrale-zaak en welke nieuwe lijn de Afdeling daarbij formuleert.

2.1 De Rendac-zaak

De eerste zaak betreft het destructiebedrijf Rendac Son B.V. in Son en Breugel. Rendac vroeg een natuurvergunning aan voor een wijziging van haar bedrijfsvoering, welke door het bevoegd gezag werd verleend op basis van intern salderen. Daarbij werd geconcludeerd dat de aangevraagde situatie niet zou leiden tot een toename in stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, die was gebaseerd op een natuurvergunning van 14 juni 2017.

De rechtbank heeft deze natuurvergunning vervolgens vernietigd.⁵ Daarbij werd de tot dan toe gebruikelijke rechtspraak over intern salderen genuanceerd. Volgens de rechtbank mocht niet zonder meer worden uitgegaan van niet-gebruikte (maar wel vergunde) emissieruimte. Deze nuancering baseerde de rechtbank op artikel 6 lid 2 van de Habitatrictlijn (Hrl).

2.2 De Amercentrale-zaak

De tweede zaak betreft de Amercentrale van RWE in Geertruidenberg. Hier speelde een drietal besluiten: (i) de afwijzing van een verzoek tot handhavend optreden tegen de Amercentrale, ingediend door Mobilisation for the Environment (MOB) en Vereniging Leefmilieu, (ii) de verlening van een natuurvergunning in 2019 en (iii) de afwijzing van het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011.

Niet als in de Rendac-zaak paste de rechtbank ook hier de nieuwe lijn voor intern salderen toe.⁶

¹ Klaas Valkering en Luurt Wildeboer zijn advocaat bij Houthoff.

² ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (de Rendac-uitspraak).

³ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (de Amercentrale-uitspraak).

⁴ Intern salderen wordt door de Afdeling gedefinieerd als het wegstrepen van de stikstofgevolgen van het nieuwe project tegen de stikstofgevolgen die het oude, vergunde project op die locatie al veroorzaakte, zie het persbericht bij de Rendac-uitspraak via 'Rechtspraak over intern salderen wijzigt', raadvanstate.nl.

⁵ Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192.

⁶ Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389.

2.3 Overkoepelende beoordeling

De Afdeling heeft vervolgens beide zaken gezamenlijk beoordeeld en daarbij een wijziging in haar eigen rechtspraak over intern salderen geïntroduceerd. Omdat deze wijziging in de Rendac-uitspraak uitgebreid wordt toegelicht, staat vooral dat oordeel in dit artikel centraal. Waar relevant komt de Amercentrale-uitspraak eveneens aan bod.

2.4 De strekking van de uitspraken

Langere tijd gold de jurisprudentie⁷ dat wanneer via intern salderen de zekerheid kon worden verkregen dat een project geen negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden had, geen aparte natuurvergunning nodig was. Een voortoets kon in die situatie volstaan. Met de Rendac- en Amercentrale-uitspraken is deze jurisprudentielijn gewijzigd. Kort samengevat houdt de nieuwe lijn over intern salderen het volgende in:

1. Intern salderen kwalificeert als mitigerende maatregel: Intern salderen kwalificeert volgens de Afdeling, in beginsel, als mitigerende maatregel die (daarom) niet in de (buiten procedurele) voortoets mag worden betrokken om te bepalen of een vergunningplicht geldt.
2. Intern salderen alléén in de passende beoordeling: Intern salderen is niet onmogelijk, maar de ruimte om intern te salderen verschuift door de kwalificatie als mitigerende maatregel naar de fase van de passende beoordeling.
3. Intern salderen onderworpen aan strengere voorwaarden: Zowel door de kwalificatie van intern salderen als mitigerende maatregel als door de aanscherping van de jurisprudentielijn rond de referentiesituatie in deze uitspraken, worden aan intern salderen strengere voorwaarden gesteld dan voorheen.

Deze nieuwe lijn heeft belangrijke gevolgen voor zowel lopende als toekomstige procedures. Ook kunnen bestaande activiteiten waarvoor voorheen geen natuurvergunning was aangevraagd, alsnog worden geconfronteerd met de noodzaak om een passende beoordeling te laten opstellen en een natuurvergunning te verkrijgen. Daarbij is relevant dat de Afdeling heeft bepaald dat het bevoegd gezag tot 1 januari 2030 niet handhavend mag optreden tegen activiteiten die (op basis van de oude praktijk) voor 1 januari 2025 zonder natuurvergunning of passende beoordeling fysiek zijn gestart.

3. Grondslagen nuancering rechtspraak intern salderen

In de uitspraken staat de vraag centraal of - en zo ja, op welke juridische grondslag(en) - de moge-

lijkheid tot intern salderen moet worden beperkt of genuanceerd. Daarbij zijn drie benaderingen naar voren gekomen, die alle vanuit verschillende invalshoeken pleiten voor nuancering van de mogelijkheden voor intern salderen.

1. De benadering van de rechtbank: Een beperking van de salderingsmogelijkheid met onder andere latente ruimte, gebaseerd op artikel 6 lid 2 Hrl.
2. De benadering van appellanten: Een beperking van de salderingsmogelijkheid met onder andere PAS-toestemmingen, gebaseerd op artikel 6 lid 3 Hrl.
3. De (uiteindelijke) benadering van de Afdeling: Een beperking van de salderingsmogelijkheid in de voortoets, gebaseerd op (onder meer) het Eco-Advocacy-arrest⁸ van het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof van Justitie).

Hieronder worden deze benaderingen, met de daarbijbehorende argumenten en de reactie van de Afdeling, kort uiteengezet.

3.1 Grondslag nuancering door de rechtbank: artikel 6 lid 2 Hrl

Argumenten van de rechtbank

De rechtbank in eerste aanleg baseerde haar nuancering van de mogelijkheid tot intern salderen op artikel 6 lid 2 Hrl. Deze bepaling legt aan lidstaten de plicht op om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op Natura 2000-gebieden, te voorkomen. Volgens de rechtbank houdt (kort samengevat) de verplichting uit artikel 6 lid 2 Hrl om passende maatregelen te treffen ook in dat beperkingen worden gesteld aan de mogelijkheden om een onherroepelijke natuurtoestemming te benutten voor een wijziging of uitbreiding van een project. Daardoor kan niet zonder meer worden uitgegaan van een reeds vergunde, maar feitelijk niet-gebruikte emissieruimte als 'salderingssaldo'. Bij elke wijziging of uitbreiding van een project moet (opnieuw) worden beoordeeld of de oude emissieruimte nog toelaatbaar is in het licht van het verslechtingsverbod van artikel 6 lid 2 Hrl.⁹

Afweging van de Afdeling

De Afdeling erkent dat artikel 6 lid 2 Hrl inderdaad een blijvende verantwoordelijkheid van de overheid bevat om verslechtingen tegen te gaan. Als sprake is van (dreigende) verslechting, dient het bevoegd gezag daartegen passende maatregelen te nemen.¹⁰ Toch ziet de Afdeling geen ver-

⁸ HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (*Eco-Advocacy*).

⁹ Zie bijv.: Rendac-uitspraak ro. 6-6.2.

¹⁰ Rendac-uitspraak ro. 14.1 en de verwijzing daar naar HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga*), ro. 36 en 37.

⁷ ABRS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

plichte automatische herbeoordeling van de oude vergunning bij elke wijziging of uitbreiding.¹¹ De referentiesituatie (de bestaande vergunning) is namelijk gebaseerd op artikel 6 lid 3 Hrl, of - als die vergunning van vóór de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn dateert - op een (toenmalige) milieutoestemming. Volgens de Afdeling verplicht het Unierecht niet om bij de beoordeling van een nieuwe activiteit steeds over te gaan tot een ex-post (her)beoordeling van het reeds toegestane project dat de referentiesituatie vormt. De toelating van die nieuwe activiteit wordt immers niet op basis van lid 2, maar op grond van lid 3 van artikel 6 Hrl gereguleerd. De rechtbank ging daarom, aldus de Afdeling, te ver door te stellen dat de referentiesituatie (steeds) moet worden bijgesteld bij intern salderen.¹²

3.2 Grondslag nuancering door appellanten: artikel 6 lid 3 Hrl

Argumenten van appellanten

Appellanten betoogden dat artikel 6 lid 3 Hrl voorschrijft dat aan de referentiesituatie een juiste passende beoordeling ten grondslag moet liggen. Is een natuurtoestemming (of PAS-vergunning) niet in overeenstemming met artikel 6 lid 3 Hrl verleend doordat geen (juiste) passende beoordeling is verricht, dan zou deze niet als referentiesituatie kunnen dienen. Zij verwezen onder meer naar het AquaPri-arrest¹³, waarin naar hun mening is bepaald dat fouten in een eerdere beoordeling ongedaan moeten worden gemaakt. Een vergunning die niet correct is beoordeeld of is verleend ná de relevante referentiedatum, kan volgens appellanten daarom niet de basis voor intern salderen vormen.¹⁴

Afweging van de Afdeling

De Afdeling onderkent dat het Hof van Justitie (onder meer in AquaPri¹⁵ en Grüne Liga¹⁶) lidstaten kan verplichten achteraf te onderzoeken of

een project toch verslechtering veroorzaakt. Tegelijkertijd concludeert de Afdeling dat uit deze rechtspraak niet volgt dat elke onjuist of onvolledig beoordeelde vergunning bij een wijziging of uitbreiding automatisch opnieuw moet worden getoetst aan artikel 6 lid 3 Hrl.¹⁷ Dit is alleen mogelijk als nationaal recht voorschrijft dat ook voor de ongewijzigde voortzetting van een project een nieuwe vergunning nodig is.¹⁸ Met andere woorden, als de bestaande natuurvergunning onherroepelijk is en er geen nationale grond bestaat die tot herbeoordeling verplicht, mag die toestemming - onder voorwaarden - worden gebruikt als referentiesituatie. Een volledige herbeoordeling van een 'foutief' verleende toestemming is dus niet steeds vereist.

3.3 Grondslag nuancering door de Afdeling: Europese jurisprudentie

De Afdeling komt uiteindelijk tot haar nuancering van het intern salderingskader op basis van de arresten *People over Wind*¹⁹ en *Eco-Advocacy*²⁰ van het Hof van Justitie. Volgens de Afdeling kan intern salderen niet worden beschouwd als 'standaardonderdeel' van een project, waardoor het niet bij de voortoets (eerste fase toetsing o.g.v. art. 6 lid 3 Hrl) mag worden betrokken om te concluderen dat geen natuurvergunning nodig is. De Afdeling kwalificeert intern salderen als een 'mitigerende maatregel', die pas in de passende beoordeling (tweede fase) in aanmerking mag worden genomen. Daardoor is intern salderen in de huidige praktijk - in de regel²¹ - vergunningplichtig (geworden).

Ruimte voor een meer genuanceerde benadering in Eco-Advocacy

De kernoverweging van het Hof van Justitie in het *People over Wind*-arrest om mitigerende maatregelen in beginsel niet in de voortoets toe te laten volgt uit punten 35-37:

'35 Zoals verzoekers in het hoofdgeding en de Commissie betogen, veronderstelt de omstandigheid dat - zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt - maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied in aanmerking worden genomen om te bepalen of een passende beoordeling moet worden verricht, dat er waarschijnlijk significante gevolgen

11 Dit zou volgens de Afdeling anders zijn als een dergelijke herbeoordeling de enige passende maatregel is om te voorkomen dat de uitvoering van het betreffende project ertoe leidt dat er zich een verslechtering voordoet of dat er storende factoren optreden die geleid op de doelstellingen van de Hrl een significant effect zouden kunnen hebben. Zie Rendac-uitspraak ro. 14.1. en de verwijzing daar naar HvJ EU 10 november 2022, AquaPri, ECLI:EU:C:2022:864, punt 38-42.

12 Rendac-uitspraak ro. 14.2-14.3.

13 HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri).

14 Rendac-uitspraak ro. 15; in lagere rechtspraak is dit argument van appellanten met wisselend succes aangevoerd. Zie bijv.: Rb. Limburg van 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:6175 en Rb. Limburg 18 december 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:7356, Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2023, ECLI:NL:RBNE:2023:4216, Rb. Zeeland-West-Brabant 30 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3583 en Rb. Overijssel 11 september 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:4752.

15 HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri).

16 HvJ EU 14 januari 2016, C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga).

17 Rendac-uitspraak ro. 18.3-18.5.

18 Rendac-uitspraak ro. 18.5.

19 HvJ EU 12 april 2018, C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244 (*People over Wind*).

20 HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (*Eco-Advocacy*).

21 De Afdeling laat in de Rendac-uitspraak ook enige ruimte om te betogen dat in sommige gevallen de positieve gevolgen van wijzigingen van een bestaande, eerder vergunde situatie in de voortoets te betrekken. Door aan te geven dat dit 'in de regel' niet mogelijk is, en dus niet dat dit 'nooit' of 'in geen enkel geval' mogelijk is; zie Rendac-uitspraak ro. 17.3.

zijn voor het gebied en dat bijgevolg een dergelijke beoordeling moet worden verricht.

36 Deze conclusie wordt bevestigd door het feit dat een volledige en nauwkeurige beoordeling van de maatregelen ter voorkoming of beperking van mogelijke significante gevolgen voor het betrokken gebied, niet moet worden verricht in de voorevaluatiefase, maar juist in de fase van de passende beoordeling. 37 Wanneer dergelijke maatregelen reeds in de voorevaluatiefase in aanmerking worden genomen, kan dat tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van de habitatrictlijn in het algemeen, en van de beoordelingsfase in het bijzonder, aangezien deze laatste fase zonder voorwerp zou raken en het gevaar zou bestaan dat deze fase, een wezenlijke waarborg die deze richtlijn biedt, wordt omzeild.'

In de kern stelt het Hof van Justitie dat het enkele in aanmerking nemen in de voorevaluatie van maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied een aanwijzing is dat een volledige beoordeling noodzakelijk was. Deze maatregelen zouden namelijk niet nodig zijn geweest als het niet waarschijnlijk was dat er significante nadelige gevolgen waren. Mitigerende maatregelen zijn daarmee zelf een aanwijzing dat significante gevolgen voor de betrokken gebieden waarschijnlijk bestaan.

Het Hof van Justitie bevestigt de lijn in Eco-Advocacy, maar voegt daar een belangrijke nuance toe in punten 48-49:

'48 Die overwegingen kunnen er echter niet toe leiden dat tijdens de voorevaluatiefase geen rekening mag worden gehouden met de onderdelen van een project die daar inherent deel van uitmaken en de schadelijke gevolgen van dat project voor het betrokken gebied beperken.

49 Aldus kunnen dergelijke onderdelen die in het ontwerp van een project niet worden opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen van dat project voor het betrokken gebied, maar als standaardonderdelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort, in tegenstelling tot de in de punten 46 en 47 van het onderhavige arrest genoemde maatregelen, met name niet worden beschouwd als een aanwijzing dat er waarschijnlijk significante gevolgen zijn voor dat gebied.'

De kern van die nuancering is dat maatregelen of projectonderdelen die nadelige gevolgen voor Natura 2000-gebieden beperken, maar niet specifiek met dat doel worden toegepast, kunnen worden gezien als 'standaardonderdeel' van een project. Ze zijn dan geen 'mitigerende maatregelen' in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl.

In de conclusie van advocaat-generaal Kokott bij Eco-Advocacy²² kan de aanleiding voor die nuancering worden gevonden in punten 95-97:

'95. De achtergrond van deze vraag is het arrest People Over Wind, dat betrekking had op het in aanmerking nemen in deze voorevaluatie van maatregelen ter voorkoming of beperking van de nadelige gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied. Uit het feit dat in dergelijke maatregelen was voorzien, leidde het Hof in dit geval af dat er waarschijnlijk significante gevolgen waren voor het gebied en dat bijgevolg een volledige beoordeling moest worden verricht.

96. Het Hof beschouwde het feit dat er maatregelen werden overwogen om de nadelige gevolgen van het project voor het beschermde gebied te beperken, dus als een aanwijzing dat een volledige beoordeling noodzakelijk was. Deze maatregelen zouden namelijk niet nodig zijn geweest als het niet waarschijnlijk was geweest dat er significante nadelige gevolgen waren.

97. Kenmerken van een plan of project die nadelige gevolgen voor beschermde gebieden beperken, maar niet om die reden zijn gepland, zijn daarentegen geen aanwijzing voor de waarschijnlijkheid van dergelijke gevolgen. Deze zijn immers niet gebaseerd op de veronderstelling van een dergelijke waarschijnlijkheid.'

Als voorbeeld van standaardonderdelen noemt de advocaat-generaal in punt 97 het aansluiten van nieuwe woningen op het riool. Dit beperkt de negatieve effecten op Natura 2000-gebieden (minder watervervuiling). Tegelijkertijd is het in de moderne (bouw)praktijk ondenkbaar dat nieuwbouwwoningen géén rioolaansluiting hebben. Het zou, aldus de advocaat-generaal, 'absurd' zijn om in de voortoets te doen alsof zo een 'standaardonderdeel' van het project niet bestaat.²³

Praktischere toepassing

De Afdeling kiest een bijzonder enge uitleg van de standaardonderdelen zoals die volgens Eco-Advocacy nog kunnen worden betrokken in de voortoets. Volgens de Afdeling beperken standaardonderdelen zich namelijk tot onderdelen die 'verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort'.²⁴ Waar de Afdeling de (wettelijke) verplichting echter tot eis verheft om een onderdeel van een activiteit als standaardonderdeel te kwalificeren, ziet het Hof van Justitie en de advocaat-generaal in Eco-Advocacy deze (wettelijke) verplichting slechts als één van meerdere aanknopingspunten. De Afdeling lijkt daarbij veel waarde te hechten aan punt 49 uit het arrest van het Hof van Justitie in Eco-Advocacy²⁵:

²² HvJ EU 19 januari 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:39.

²³ HvJ EU 19 januari 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:39, ro. 107.

²⁴ Rendac-uitspraak, ro. 17.3.

²⁵ Vet gedrukte markering toegevoegd door auteur.

‘49 Aldus kunnen dergelijke onderdelen die in het ontwerp van een project niet worden opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen van dat project voor het betrokken gebied, maar als standaardonderdelen **die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort**, in tegenstelling tot de in de punten 46 en 47 van het onderhavige arrest genoemde maatregelen, met name niet worden beschouwd als een aanwijzing dat er waarschijnlijk significante gevolgen zijn voor dat gebied.’

De Afdeling gaat er daarbij evenwel aan voorbij dat het Hof van Justitie in het punt daarvoor de algemene nuancering rond standaardonderdelen maakt:

‘48 Die overwegingen kunnen er echter niet toe leiden dat tijdens de voerevaluatiefase geen rekening mag worden gehouden met de onderdelen van een project die daar inherent deel van uitmaken en de schadelijke gevolgen van dat project voor het betrokken gebied beperken.’

In punt 49 wordt die algemene nuancering uit punt 48 slechts toegepast op standaardonderdelen die verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort zoals de in dit arrest aan de orde zijnde Ierse maatregelen. Deze lezing wordt versterkt door punt 99 uit de conclusie van de advocaat-generaal²⁶:

‘99. Een moeilijkheid is echter om te bepalen of een maatregel dient ter voorkoming van significante nadelige gevolgen voor een getroffen beschermd gebied of daar los van staat. Daarbij kan niet uitsluitend worden afgegaan op subjectieve verklaringen van de projectontwikkelaar, aangezien deze erop gericht kunnen zijn de passende beoordeling te omzeilen. De veronderstelling van een doel dat losstaat van beschermde gebieden, moet integendeel gebaseerd zijn op objectieve gegevens, **met name** algemene regelgeving of wijdverbreide praktijken.’

Bewijs dat een onderdeel van een activiteit als standaardonderdeel wordt verricht en niet als mitigerende maatregel, kan dus ‘met name’, en dus niet uitsluitend, worden ontleend aan algemene regelgeving.

Er lijkt op grond van het voorgaande dus ruimte om te betogen dat de redenering van advocaat-generaal Kokott in Eco-Advocacy breder kan worden toegepast, waardoor meer onderdelen van een activiteit als standaardonderdeel kunnen kwalificeren. Dit lijkt ruimte te bieden om wanneer de beëindiging of aanpassing van een bestaande activiteit onlosmakelijk samenhangt met de nieuwe activiteit (en dus niet uitsluitend wordt gedaan om negatieve effecten op Natura 2000-gebieden te beperken) die beëindiging of aanpassing als ‘stand-

daardonderdeel’ van het project op te vatten. In dat geval zou intern salderen in de voortoets toelaatbaar kunnen zijn. Hierna wordt dit met een voorbeeld toegelicht.

Voorbeeld: oude fabriek en woningbouw

Stel: er wordt op de plek van een oude fabriek woningbouw gepland. De sloop van de fabriek en de beëindiging van de bedrijfsactiviteit zijn onlosmakelijk verbonden met de realisatie van de nieuwe woningen: er is immers sprake van een functiewijziging. In die situatie is de beëindiging van de bedrijfsactiviteit niet (enkel) bedoeld om de stikstofdepositie te verminderen, maar óók om ruimte te maken voor de nieuwe ontwikkeling. Naar analogie van het rioolvoorbeeld kan men dan betogen dat deze sloop/beëindiging in de voortoets mag worden betrokken.

De advocaat-generaal wijst er in punt 99 van haar conclusie op dat het lastig kan zijn om te bepalen of een maatregel losstaat van de wens om significante negatieve gevolgen te voorkomen of verminderen. Bij intern salderen zou evenwel, om te bepalen of een maatregel dient ter voorkoming van significante nadelige gevolgen voor een beschermd gebied of daar los van staat, kunnen worden aangesloten bij de jurisprudentie van de Afdeling uit het planspoor om te bepalen of in een saldering te betrekken reeds gestaakte activiteiten niet autonoom zouden zijn geëindigd.²⁷

Volledigheid van de voortoets

Daarnaast kan het niet meenemen van een gestaakte activiteit in de voortoets tot dubbel telling van stikstofdepositie leiden. In AERIUS zou die voormalige activiteit nog als ‘achtergronddepositie’ gelden, terwijl zoals in het voorbeeld hierboven er in de praktijk geen fabriek meer is. Dit zou een voortoets niet alleen onnodig ongunstig laten uitvallen, maar vooral een vertekend beeld geven en daarmee niet voldoen aan de vereiste ‘volledigheid en nauwkeurigheid’ die het Hof van Justitie verlangt.²⁸ Dit constateert ook advocaat-generaal Kokott in Eco-Advocacy in punten 104-107:

‘104. Hiervoor is een ander argument van het Hof in het arrest People Over Wind relevant. Het Hof lichtte de noodzaak van een volledige beoordeling ook toe door te stellen dat alleen met een nauwkeurige beoordeling in het kader van die volledige beoordeling überhaupt kan worden bepaald of de betrokken maatregelen nadelige gevolgen voor het beschermde gebied daadwerkelijk kunnen voorkomen of verminderen. (57)

²⁷ ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, ro. 24.2.

²⁸ Zie: HvJ EU 12 april 2018, C323/17, EU:C:2018:244 (Sweetman) ro. 37. Vergelijk ook de jurisprudentie van de Afdeling op dit punt: ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4672, ro. 9.9-9.11.

²⁶ Vet gedrukte markering toegevoegd door auteur.

105. Voor de inaanmerkingneming van een maatregel die de nadelige gevolgen van een project vermindert, is dus doorslaggevend of elke redelijke wetenschappelijke twijfel over het effect van deze maatregel reeds in de voorevaluatiefase kan worden uitgesloten. Dit veronderstelt gewoonlijk dat er reeds voldoende praktische ervaring met dergelijke maatregelen bestaat. Indien dergelijke twijfels niet kunnen worden uitgesloten, is de maatregel niet geschikt om een waarschijnlijkheid of risico van significante gevolgen uit te sluiten en kan deze in het kader van de voorevaluatie geen beslissend belang worden toegekend.

106. Bovendien heeft het Hof in het arrest *People Over Wind* nadrukkelijk gewezen op het risico dat de feitelijke beoordeling wordt omzeild wanneer maatregelen ter beperking van nadelige gevolgen reeds in de voorevaluatiefase in aanmerking worden genomen. Overigens zou deze evaluatie mogelijkserwijs - ook al is dat in casu niet het geval - leiden tot het verlies van de noodzakelijke publieke inspraak.

107. Evenwel kan niet worden aangenomen dat er sprake is van omzeiling van de passende beoordeling als maatregelen in aanmerking worden genomen die worden genomen ongeacht of beschermde gebieden dreigen te worden aangetast. Het buiten beschouwing laten van deze maatregelen zou integendeel betekenen dat het project in de voorevaluatiefase niet volledig in aanmerking wordt genomen. In het voorbeeld van de aansluiting op de riolering lijkt me dat duidelijk: woningen waarvan het afvalwater rechtstreeks in waterlopen of zelfs op straat wordt geloosd, zoals vroeger het geval was, zijn in de Unie tegenwoordig moeilijk voorstelbaar. Het zou dan ook absurd zijn, met het oog op een passende beoordeling, om dergelijke praktijken in een woningbouwproject te veronderstellen. Hetzelfde geldt in het geval van de litigieuze maatregelen voor de zuivering van overtollig oppervlaktewater, ook al ligt een en ander daar minder voor de hand.²⁹

Bovendien kan intern salderen voldoen aan de eis dat binnen de voortoets iedere redelijke wetenschappelijke twijfel over de effectiviteit ervan kan worden uitgesloten.²⁹ Ook daarom is het verdedigbaar dat er ruimte kan zijn om intern salderen, indien het beëindigen of aanpassen van de bestaande activiteit onlosmakelijk is verbonden met het nieuwe project, toch in de voortoets te betrekken.

Wettelijke salderingsplicht

Hiervoor is stilgestaan bij de rol van de (wettelijke) verplichting als indicator voor de kwalificatie als een standaardonderdeel. De rol van deze wettelijke verplichting lijkt ruimte te bieden om wanneer bijvoorbeeld in de wet is vastgelegd dat voorafgaand

aan de uitvoering van een project verplicht intern moet worden gesaldeer, die saldering - zo kan worden betoogd - als een standaardonderdeel van het project geldt.³⁰ Ook in dat geval zou de Europese jurisprudentie ruimte kunnen bieden om intern salderen in de voortoets te betrekken.³¹

4. Handvatten voor de praktijk

De uitspraken over de *Rendac*- en *Amercentrale*-zaken hebben gevolgen voor zowel bestaande (onherroepelijke) natuurvergunningen als voor projecten en vergunningaanvragen die nog in procedure zijn. In deze paragraaf worden de directe gevolgen en relevante procedurele aspecten uiteengezet.

4.1 Directe gevolgen

Hierna worden drie verschillende situaties beschreven waarin initiatiefnemers van activiteiten zich kunnen bevinden waarbij, zonder intern salderende maatregelen, significante negatieve effecten op de relevante Natura 2000-gebieden niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Deze situaties zijn: (1) de situatie waarin de toestemming voor de activiteit inmiddels onherroepelijk is; (2) de (mogelijk overlappende) situatie waarin geen natuurtoestemming voor de activiteit beschikbaar is; en (3) de situatie waarin de procedure tegen de toestemming voor de activiteit(en) (en/of de natuurtoestemming) nog loopt.

De gevolgen voor plannen en projecten waarbij intern is gesaldeer vanaf 1 januari 2020, zijn visueel weergegeven in het stroomschema in Figuur 1 (zie volgende pagina).

Situatie 1: Onherroepelijke besluiten

De gevolgen voor onherroepelijke besluiten zijn kort samengevat:

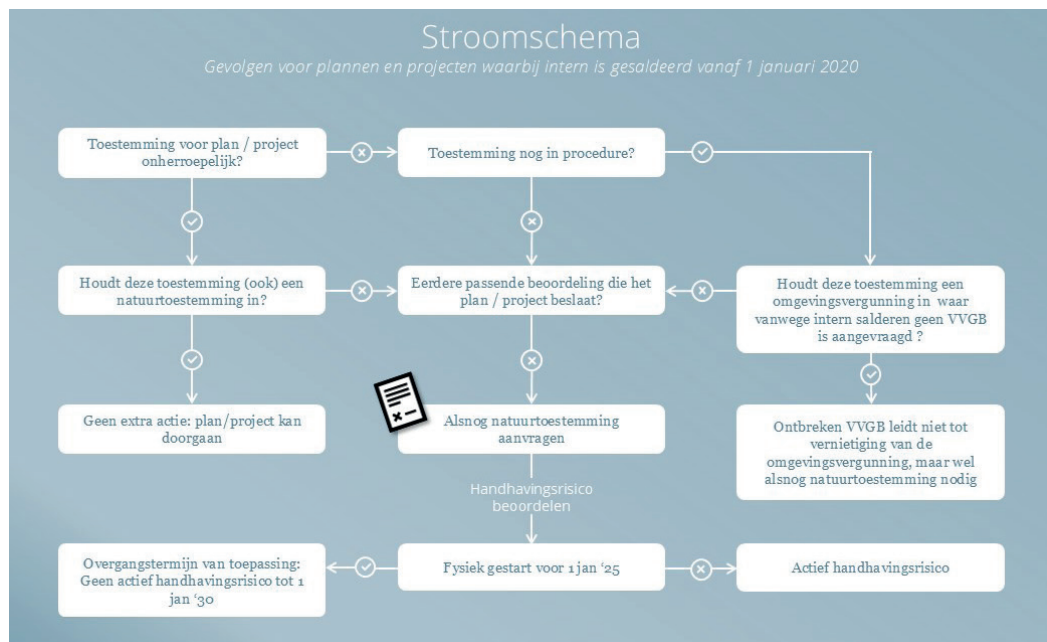
- **Behoud rechtskracht:** De uitspraken leiden niet tot het vervallen van onherroepelijke natuurvergunningen of andere besluiten waarin intern is gesaldeer. Deze behouden in beginsel hun rechtskracht.³²

³⁰ Voor zover niet al kan worden betoogd dat een dergelijke plicht tot intern salderen al uit de systematiek van art. 6 Hrl en de wettelijke zorgplicht volgt, kan deze verplichting eenvoudig worden toegevoegd aan de Omgevingswet of een van de AMvB's.

³¹ Opgemerkt moet worden dat of een activiteit een standaardonderdeel is niet uitsluitend naar de wettelijke plicht wordt gekeken. Voorzover de Afdeling dit in ro. 17.3 van de *Rendac*-uitspraak impliceert is dit niet juist. Zie daarvoor ook de conclusie van de A-G in *Eco-Advocacy* o.a. ro. 99: of een activiteit een standaardonderdeel is van een project hangt af van de aard van de activiteit en kan bijvoorbeeld ook uit een uitgebreide praktijk volgen.

³² Vgl. HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), en *Rendac*-uitspraak, ro. 14.1-14.2.

²⁹ HvJ EU 19 januari 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:39, ro. 105. Zie over de rol van *AERIUS* in relatie tot die eis: *ABRvS* 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.



Figuur 1

- **Natuurtoestemming alsnog nodig:** Indien intern is gesaldeerd zonder dat een afzonderlijke natuurvergunning (of een geïntegreerde natuurtoestemming, bijvoorbeeld ‘aangehaakt’ aan de omgevingsvergunning) is verleend, moet alsnog een natuurtoestemming worden aangevraagd.

Het verdient in deze gevallen de overweging voor de initiatiefnemer om na te gaan in hoeverre ruimte bestaat om activiteiten te wijzigen binnen onherroepelijke natuurtoestemmingen zonder een nieuwe natuurvergunning te hoeven aanvragen. Daarbij dient te worden beoordeeld of er sprake blijft van een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming met het eerder toegelaten project, vooral wat betreft locaties en voorwaarden waaronder de activiteiten worden uitgevoerd.³³

Situatie 2: (geheel) ontbreken natuurtoestemming

De gevolgen bij het ontbreken van een natuurtoestemming zijn kort samengevat:

- **Natuurtoestemming alsnog aanvragen:** Als intern is gesaldeerd zonder natuurtoestemming (ook bij een ‘positieve weigering’³⁴), moet in

beginsel alsnog een natuurvergunning worden aangevraagd.

Het verdient in deze gevallen de overweging voor de initiatiefnemer om na te gaan of kan worden terugvallen op een bestaande passende beoordeling, bijvoorbeeld uit de planfase. Soms kwalificeert een eerdere voortoets door vorm en opzet achteraf als een passende beoordeling.³⁵ In beide gevallen kan worden betoogd dat deze eerdere passende beoordeling maakt dat geen nieuwe passende beoordeling noodzakelijk is³⁶ en dat het feit dat de eerdere passende beoordeling met de kennis van nu anders zou zijn verricht hier niet aan af doet.³⁷

- **(Tijdelijk) geen bestuursrechtelijke handhaving:** Voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 fysiek zijn gestart zonder natuurtoestemming onder de oude veronderstelling dat intern salderen in de voortoets volstond, geldt dat provincies tot 1 januari 2030 geen handhavingsmaatregelen (bestuursdwang of dwangsom) mogen opleggen.³⁸

³³ Vgl. HvJ EU 14 januari 2010, C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg).

³⁴ Een weigering van een aangevraagde natuurvergunning, waarin werd overwogen dat geen natuurvergunning noodzakelijk was. Vgl. Rendac-uitspraak ro. 24.6.

³⁵ Bij het bepalen van het karakter van het rapport (voortoets of passende beoordeling) is de inhoud van een rapport (of van verschillende documenten samen) beslissend is; zie ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, ro. 10.2. en de daargenoemde jurisprudentie ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:927; en ABRvS 6 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1297.

³⁶ Vergelijk de structuur van art. 16.53c lid 2 Omgevingswet.

³⁷ Vergelijk: Rb. Overijssel 22 maart 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:1533.

³⁸ Rendac-uitspraak ro. 24.3-24.4; Interne saldering voor 2020 in diverse toestemmingen vraagt gelet op de vele variabelen in die gevallen een beoordeling die buiten het kader van dit artikel valt.

- Mogelijkheid tot andere maatregelen: Het bevoegd gezag kan wel ingrijpen op grond van artikel 6 lid 2 Hrl, als dit (kort samengevat) noodzakelijk is om natuurverslechtering te voorkomen. Deze bevoegdheid tot bijvoorbeeld het stellen van maatwerkvoorschriften bestaat ook bij onherroepelijke natuurvergunningen. De Afdeling creëert dus uitsluitend een overgangstermijn voor reguliere handhaving, niet voor andere (noodzakelijke) ingrepen.³⁹

Situatie 3: Lopende procedures

De gevolgen binnen lopende procedures zijn kort samengevat:

- Onmiddellijke werking nieuw beoordelingskader: De gewijzigde rechtspraak over intern salderen is direct van toepassing in lopende én toekomstige natuurvergunningprocedures.⁴⁰ Bevoegde gezagen zijn gehouden om bij het (alsnog) nemen van een besluit over een aanvraag voor een natuurvergunning (op grond van de Wet natuurbescherming of de equivalente bepalingen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)/Omgevingswet het nieuwe kader toe te passen.
- Toets door bestuursrechter: In lopende (hogere) beroepsprocedures zal de bestuursrechter beroepsgronden omtrent intern salderen beoordelen in het licht van de nieuwe jurisprudentie.⁴¹
- Toepassing op lopende handhavingprocedures: De Afdeling heeft ook bepaald dat het nieuwe beoordelingskader voor de vergunningplicht geldt in lopende en toekomstige handhavingprocedures.⁴²
- Uitzondering via de aanhaakverplichting onder de Wabo: In specifieke gevallen waarbij vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (op 1 januari 2024) een Wabo-vergunning is aangevraagd, oordeelt het bevoegd gezag of een 'natuurstemming moest worden aangehaakt' op basis van de jurisprudentie ten tijde van de aanvraag. De uitspraken van december 2024, waarin de Afdeling de lijn wijzigt, hebben dan geen gevolgen voor de juistheid van die eerdere toets; een nieuwe natuurstemming is in die gevallen niet nodig.⁴³

³⁹ Rendac-uitspraak ro. 24.5.

⁴⁰ Rendac-uitspraak ro. 23-23.1.

⁴¹ Zie voor een voorbeeld van een eerste tussenuitspraak in dit kader: Rb. Den Haag 24 december 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:22000. Zie voor een aankondiging van de Afdeling over enkele zaken ter uitwerking van de nieuwe lijn rond intern salderen de LinkedIn-pagina van de Raad van State en de persagenda voor 25 februari 2025.

⁴² Rendac-uitspraak ro. 24.

⁴³ Rendac-uitspraak ro. 25.

4.2 Werken met het nieuwe kader

Hieronder volgt een beknopt stappenplan om intern salderen in te passen binnen het nieuwe juridische kader. De weergegeven stappen zijn niet uitputtend, maar geven handvatten voor de praktijk.

Stap 0: Mogelijkheden om van vergunningplicht weg te blijven

Voordat intern wordt gesaldeer binnen de procedure voor een natuurvergunning met passende beoordeling, is het raadzaam de volgende mogelijkheden te onderzoeken. Deze stappen werden soms minder benut toen intern salderen nog vergunningvrij kon plaatsvinden, maar winnen door de recente rechtspraak weer aan belang:

1. Valt de nieuwe activiteit volledig onder de eerder vergunde situatie?
Als de wijziging of uitbreiding binnen één-en-hetzelfde project (zoals in de bestaande natuurvergunning vastgelegd) valt, kan een nieuwe vergunningplicht achterwege blijven.⁴⁴
2. Blijft de stikstofdepositie onder de drempel van 0,005 mol/ha/jaar?
Bij een depositie onder de rekenkundige ondergrens is geen vergunningplicht.⁴⁵
3. Geen significante effecten in de (beperkte) ecologische voortoets?
Als uit een beperkte ecologische (bureau) voortoets blijkt dat geen significante effecten optreden, is eveneens geen vergunningplicht aan de orde.⁴⁶
4. Standpunt: beëindiging/aanpassing bestaande activiteit is een 'standaardonderdeel'.
Wanneer het beëindigen of aanpassen van de bestaande activiteit onlosmakelijk onderdeel is van het nieuwe project, kan (als uitzonderingsgeval) intern salderen tóch als standaardonderdeel worden gezien en dus in de voortoets worden betrokken.⁴⁷

Leidt geen van de bovenstaande mogelijkheden tot een vergunningvrije situatie, dan is de volgende stap om over te gaan tot het aanvragen van een natuurvergunning, inclusief een passende beoordeling.

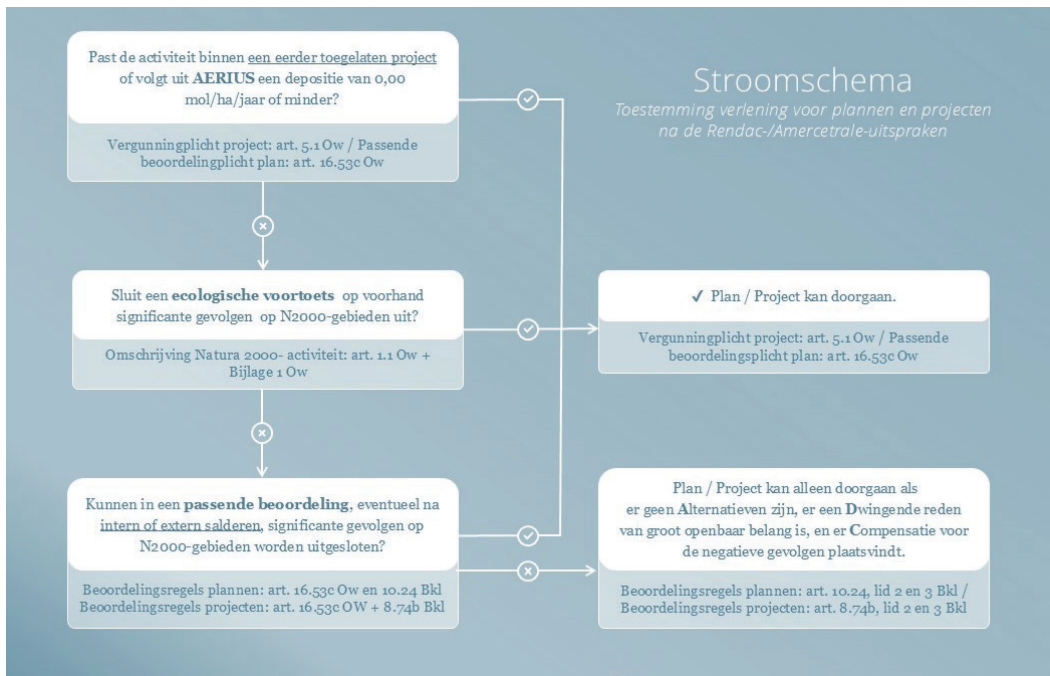
De weg naar toestemming verlening voor plannen en projecten na de Rendac- / Amercentrale-uitspraken is visueel weergegeven in het stroomschema in Figuur 2.

⁴⁴ Vgl. HvJ EU 14 januari 2010, C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (*Stadt Papenburg*).

⁴⁵ Vgl. ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 en ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

⁴⁶ In de Porthos-uitspraak is deze ecologische voortoets met succes toegepast, ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129.

⁴⁷ Daarbij geldt - in ieder geval voorlopig - de strenge lijn van de Afdeling rond 'standaardonderdelen' als hiervoor uiteengezet.



Figuur 2

Stap 1: Bepaal de referentiesituatie en het salderingssaldo

Het vaststellen van de referentiesituatie en het salderingssaldo is visueel weergegeven in het stroomschema in Figuur 3.

- Is er een geldige natuurvergunning? Dan vormt die vergunning in beginsel de referentiesituatie. De omvang van de referentiesituatie (het salderingssaldo) wordt dan bepaald door de gevolgen van activiteiten die vergund aanwezig (kunnen) zijn, inclusief onbenutte ruimte.⁴⁸
- Is er geen bestaande natuurvergunning? Controleer dan of er een milieutoestemming bestaat die vóór (of op) de referentiedatum is verleend. Deze kan dan als referentiesituatie dienen. Als er na de referentiedatum een toestemming met minder milieugevolgen is verleend, wordt die (strengere) toestemming als referentie gebruikt.⁴⁹
- Is er geen toestemming van vóór de referentiedatum, of is deze toestemming vervallen of uitgewerkt? Dan bestaat er geen relevant salderingssaldo en is intern salderen niet mogelijk.

Het verdient in deze gevallen de overweging voor de initiatiefnemer om bij het vaststellen

van de referentiesituatie (en het salderingssaldo) gebruik te maken van de ervaringen en jurisprudentielijnen die zijn ontwikkeld in het 'planspoor'. De nieuwe lijn van de Afdeling uit de Rendac- en Amercentrale-uitspraak voor het bepalen van de referentiesituatie bij een niet-natuurvergunning (bijvoorbeeld een oude milieutoestemming) vertoont namelijk grote overeenkomsten met de zogeheten 'planspoor'-jurisprudentie (o.a. over het vaststellen van de referentiesituatie inzake bestemmingsplannen⁵⁰). Twee relevante opties uit de planspoor-jurisprudentie om te salderen met de gevolgen van reeds gestaakte activiteiten zijn:

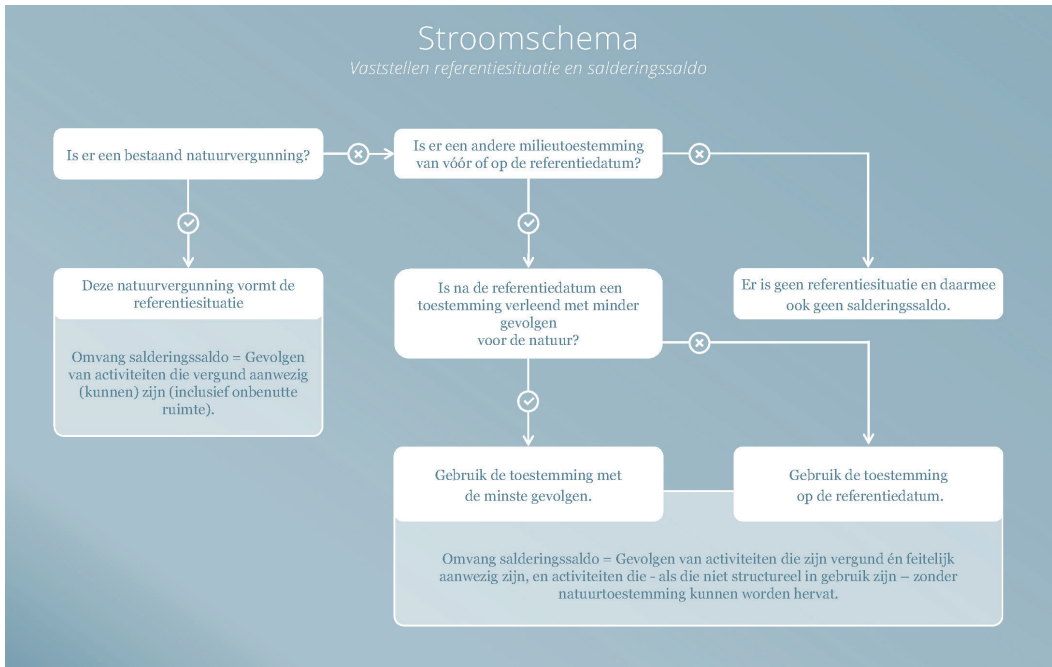
- Het kiezen van een eerdere peildatum: De referentie kan soms worden bepaald op een eerder (objectief bepaalbaar) moment dan de vergunningsaanvraagdatum.⁵¹ In de Rendac-uitspraak trekt de Afdeling de lijn uit het planspoor ook door naar het projectspoor.
- Het betrekken van gestaakte activiteiten: Als een activiteit gestaakt is, kan deze toch meetellen in het salderingssaldo als onomstotelijk vaststaat dat (i) de beëindiging uitsluitend plaatsvond om de nieuwe ontwikkeling mogelijk te maken (ii) de beëindiging niet 'van nature' is opgetreden en (iii) er na de beëindiging geen nieuwe,

⁴⁸ Rendac-uitspraak ro. 19.2.

⁴⁹ Ook algemene regels kunnen een referentiesituatie vormen, zie bijv. de PAS-uitspraken en ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874. De omvang van de referentiesituatie lijkt eveneens te kunnen worden ingeperkt door (latere) algemene regels.

⁵⁰ Zie voor deze jurisprudentie meer uitgebreid: N.G.M. Valkering, 'Overzichtskroniek stikstofjurisprudentie sinds de PAS-uitspraken', TBR 2024/124.

⁵¹ Zie ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683.



Figuur 3

depositie veroorzakende activiteiten op die locatie zijn gestart.⁵²

Stap 2: Stel een passende beoordeling op

Een passende beoordeling dient de zekerheid te verschaffen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast. De interne saldering kan in deze beoordeling worden meegenomen, mits voldaan aan de volgende voorwaarden⁵³:

1. Borg dat de **voordelen** van de saldering bij de passende beoordeling vaststaan.
2. Borg de **'directe samenhang'** tussen de aanpassing of intrekking van de vergunning van de saldo gevende activiteit en de saldo-ontvangende activiteit.
3. Garandeer **publiekrechtelijk** en (daarmee) feitelijk dat geen depositie meer plaatsvindt vanuit de saldo gevende activiteit.
4. Sluit uit dat het saldo van de saldo gevende activiteit al is meegenomen in de passende beoordeling van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).

5. Maak aannemelijk dat de inzet van het saldo niet ook (*additioneel*) geschikt én noodzakelijk is voor **natuurherstel/-behoud**.

6. Check de **provinciale eisen**, die voor intern salderen mogelijk weer gaan gelden.⁵⁴

Het verdient in deze gevallen de overweging voor de initiatiefnemer om een AERIUS-berekening met een beperkte oplegger te gebruiken als passende beoordeling. Een passende beoordeling moet volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie en de Afdeling zijn gebaseerd op de 'beste wetenschappelijke kennis ter zake'.⁵⁵ Een AERIUS-berekening wordt door de Afdeling vaak als voldoende basis geaccepteerd, mits de berekening geen redelijke wetenschappelijke twijfel openlaat over significante effecten. Zo heeft de Afdeling in de ViA15-uitspraak en latere jurisprudentie bevestigd dat als uit objectieve gegevens (bijv. een AERIUS-berekening) blijkt dat geen toename van depositie ontstaat, er van significante gevolgen geen

⁵⁴ Zie voor een uitgebreide bespreking van deze voorwaarden, weliswaar in de sfeer van extern salderen maar ook toepasbaar bij intern salderen, N.G.M. Valkering, 'Overzichtskroniek stikstofjurisprudentie sinds de PAS-uitspraken', *TBR* 2024/124.

⁵⁵ HvJ EU 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EUC:2004:482 (*Waddenzee*) ro. 52-59. Een belangrijke eis voor de 'passende beoordeling' in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl is dat deze 'volledig, nauwkeurig en definitief' moet zijn, zodat 'iedere redelijke wetenschappelijke twijfel' over mogelijke significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied wordt weggenomen, zie HvJ EU 10 november 2022, C278/21, ECLI:EU:C:2022:864; zie voor de rol van het voorzorgsbeginsel in die beoordeling bijv. Rb. Midden-Nederland 16 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6105.

⁵² Zie ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960. Het lijkt verdedigbaar dat deze jurisprudentie - door de aard van de jurisprudentie - ook van toepassing wordt op interne saldering met milieutoestemmingen in het planspoor.

⁵³ Zie voor een overzicht rond deze eisen die eerder al golden in het extern salderingsspoor: N.G.M. Valkering, 'Voorwaarden voor verleasing stikstofrechten verkend', *NBR* 2024/238.

sprake kan zijn.⁵⁶ Een AERIUS-berekening met korte onderbouwing kan aldus volstaan.⁵⁷

Stap 3: Start participatie en besluitvorming

Bij een passende beoordeling geldt in de regel de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het ontwerpbesluit inclusief de passende beoordeling ligt zes weken ter inzage, waarna eenieder een zienswijze kan indienen.

Daarbij dient te worden opgemerkt dat bij eventuele herstelbesluiten die worden genomen als gevolg van de Rendac- en Amercentrale-uitspraak in beginsel de ontwerpbesluiten en passende beoordeling opnieuw ter inzage moeten worden gelegd, zodat belanghebbenden een zienswijze kunnen indienen.⁵⁸ Het schenden van dit (formele) vereiste kan ook leiden tot vernietiging van een besluit.⁵⁹

Gaat het om een plan of programma waarvoor geen passende beoordeling is vereist (art. 16.36, lid 2 Omgevingswet), dan is in principe ook een plan-milieueffectrapport (plan-MER) nodig. Het verdient in deze gevallen de overweging voor de initiatiefnemer om na te gaan of gelet op het kleine betrokken gebied of de beperkte wijzigingen met een plan-MER-beoordeling kan worden volstaan.⁶⁰ Blijkt uit de passende beoordeling dat geen significant negatieve effecten optreden en er ook geen andere aanzienlijke milieugevolgen zijn, dan is in die gevallen een plan-MER niet vereist.⁶¹

5. Handvatten voor de wetgever

De Rendac- en Amercentrale-uitspraken hebben - begrijpelijkerwijs - veel losgemaakt. Samen met de Greenpeace-uitspraak leidde dit tot het instellen van een ministeriële commissie die streeft naar een voor de praktijk werkbare reactie op de uitspraken. Mede ten behoeve van de werkzaamheden van deze commissie heeft Houthoff op verzoek van de

Land- en Tuinbouworganisatie Nederland de notitie 'Meer dan papier' opgesteld.⁶² In het eerste hoofdstuk van die notitie wordt een 'reset' voorgesteld op de gevolgen van de Rendac- en Amercentrale-uitspraken. Het voorstel daarin is om intern salderen terug te brengen in de voortoets. De juridische basis daarvoor ligt in de Europese jurisprudentie, die - zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is behandeld - ruimte laat voor het betoog dat intern salderen als standaardonderdeel van een project kan worden beschouwd wanneer de activiteit en de beëindiging ervan onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn of de activiteit vanuit een wettelijke plicht wordt verricht.

Voor de gevallen waarin intern salderen toch vergunningplichtig blijft, wordt voorgesteld om een AERIUS-berekening met een beperkte oplegger bij wet aan te merken als passende beoordeling. De ratio daarachter is dat de Afdeling AERIUS als 'beste wetenschappelijke kennis' beschouwt en dat een AERIUS-berekening met een korte oplegger daarom zou kunnen voldoen aan de eisen voor een passende beoordeling. Ook wordt in dit voorstel gepleit voor het afschaffen van de afroaming van salderingsruimte, omdat de Hrl verdedigbaar geen 'nationale kop' als deze vereist. Tot slot wordt ook het verhogen van de rekenkundige ondergrens - waarvoor bij het afsluiten van dit artikel een voorlichtingsverzoek bij de Afdeling advisering van de Raad van State ligt - nogmaals bepleit.⁶³

6. Conclusie

De Rendac- en Amercentrale-uitspraken markeren onmiskenbaar een belangrijk keerpunt in de jurisprudentie rond intern salderen. De Afdeling heeft daarbij een duidelijke scheidslijn getrokken: intern salderen kwalificeert als mitigerende maatregel en mag daarom uitsluitend in de fase van de passende beoordeling worden meegenomen; in de voortoets kan het niet langer als middel dienen om onder de vergunningplicht uit te komen. De gevolgen van deze nieuwe lijn zijn verstrekkend. Niet alleen moeten bevoegde gezagen en initiatiefnemers in lopende én toekomstige natuurvergunningprocedures rekening houden met een verscherpt toetsingskader, ook activiteiten die sinds 2020 zonder afzonderlijke natuurvergunning zijn gestart, kunnen alsnog worden geconfronteerd met een legalisatieopgave. Of de overgangstermijn tot 1 januari 2030 voldoende zal zijn om deze forse taak uit te voeren, zal de praktijk moeten uitwijzen.

Of de Afdeling volgens het Europees recht echt andere keuzes had dan deze nieuwe lijn te introduceren, blijft echter onderwerp van discussie.

⁵⁶ Vgl. ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656 en ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

⁵⁷ De Europese Commissie benoemt in haar mededeling over de toepassing van artikel 6 Hrl een reeks aan onderwerpen die "waar van toepassing" in een passende beoordeling dienen terug te komen, die onderwerpen zijn dus niet verplicht, zie: Mededeling van de Commissie 21 november 2018, C(2018) 7621 final, p. 50.

⁵⁸ Vgl. HvJ EU 8 november 2016, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838 (*Lesoochranárske zoskupenie VLK*).

⁵⁹ ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606; De Afdeling heeft in deze uitspraak de lijn verlaten dat het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm bepalend is voor de vraag of het relativiteitsvereiste verhindert dat een geschonden procedurele norm betreffende het recht op inspraak kan leiden tot vernietiging van een besluit.

⁶⁰ Vgl. Art. 16.36(3) Ow en 11.1 Omgevingsbesluit; Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat dat wanneer een plan niet meer dan 1% van het grondgebied van het bestuursorgaan omvat ('1%-criterium'), dat plan in ieder geval betrekking notitie heeft op een 'klein gebied' in de zin van de uitzondering op de plan-mer-beoordeling vgl. ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183.

⁶¹ HvJ EU 21 december 2016, C-444/15, ECLI:EU:C:2016:978.

⁶² Houthoff, *Meer dan Papier*, Amsterdam: 2025.

⁶³ De geïnteresseerde lezer wordt voor een meer uitgebreide uitwerking van deze voorstellen verwezen naar de genoemde notitie.

sie. Dit artikel toont, net als andere auteurs,⁶⁴ dat de arresten van het Hof van Justitie ruimte kunnen laten voor een genuanceerdere benadering: zo zouden sommige vormen van intern salderen - zeker wanneer die als 'standaardonderdeel' van een project kunnen worden aangemerkt - wel degelijk (gedeeltelijk) in de voortoets kunnen worden betrokken. De Afdeling kiest echter voor een strikt onderscheid tussen mitigerende maatregelen en standaardonderdelen, met gevolgen die in de praktijk vragen om nadere duiding en een zorgvuldige werkwijze.

Daarmee ligt er óók een duidelijke opdracht bij de wetgever. Het is immers aan de landelijke en provinciale overheden om in hun regelgeving te voorzien in een heldere, werkbare uitwerking van deze nieuwe jurisprudentielijn. Dat vraagt om scherpe keuzes, waarbij enerzijds de rechtszekerheid van initiatiefnemers wordt geborgd en anderzijds de bescherming van Natura 2000-gebieden onverminderd wordt gegarandeerd. Een goede afstemming tussen de Europese jurisprudentie, de nationale wet- en regelgeving en de praktijk is daarvoor een vereiste. ●

Licentie verstrekt aan:
buruma@lji.nl
Houthoff
IBR publicatie - 16-4-2026

⁶⁴ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, JM 2025/38, m.nt. R. Olivier & S.T.J. Olierook; ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, TvAR 2025/8202, m.nt. D. Korsse.