

Jurisprudentie – III. Milieurecht

TBR 2026/81

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 september 2025, No. 202301962/1/R2, ECLI:NL:RVS:2025:4529 (Eén-project-toets natuurvergunning SABIC)

(Mr. M.M. Kaajan, mr. J. Gundelach en mr. J.J.W.P. van Gastel)

Wnb: art. 2.7 lid 2; Hrl: art. 6 lid 3

Natura 2000-gebieden. Stikstof. Eén-project-toets. Intern salderen

Met noot N.G.M. Valkering-Peereboom, Red.

Inleiding

2. SABIC is een petrochemisch bedrijf met onder andere een vestiging aan de Plasticislaan 1 in Bergen op Zoom. Het bedrijf produceert hier kunststoffen, voornamelijk plastic korrels.

De natuurvergunning is aangevraagd ten behoeve van het in gebruik nemen van de houtgestookte biomassa installatie (hierna: bmi) en het hete olie-fornuis. Deze installaties dienen ter vervanging van de Cogen2-installatie die op dit moment stoom en hete olie produceert. De natuurvergunning van 18 mei 2022 is verleend, omdat significante gevolgen van het aangevraagde project op voorhand zijn uit te sluiten ten opzichte van de referentiesituatie, zo staat in het besluit. De referentiesituatie is ontleend aan de natuurvergunning van 7 juni 2016.

Aangevallen uitspraak Project

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de bmi geen onderdeel is van het project SABIC, omdat het niet technisch, organisatorisch of functioneel is verbonden met dat project. Hiertoe heeft de rechtbank overwogen dat de bmi niet nodig is om te voorzien in de benodigde stoom voor de installaties binnen de bedrijfsactiviteiten van SABIC. Volgens de rechtbank zijn er andere manieren om hierin te voorzien, zoals de huidige Cogen2-installatie. Ook heeft de rechtbank betrokken dat er ongeveer 300 m zit tussen de installaties van SABIC en de bmi en dat er 400 m zit tussen de dichtstbijzijnde stikstofuitstotende installatie van SABIC en de bmi. Daarbij heeft de rechtbank ook betrokken dat op de zitting is gebleken dat SABIC de Cogen2-installatie en de bmi met het hete olie-fornuis naast elkaar in werking wil hebben en een substantieel gedeelte van de opgewekte stoom wil leveren aan Cargill, dat ook op het bedrijventerrein is gevestigd.

De rechtbank is tot de conclusie gekomen dat, ondanks dat de bmi binnen de grenzen van de in-

richting van SABIC zal staan, sprake is van twee aparte projecten, zodat niet intern gesaldeerd kan worden. Extern salderen zou wel mogelijk zijn volgens de rechtbank.

Onderdeel III van het besluit

3.1. Anders dan BMF en MOB, leest de rechtbank onderdeel III van het besluit zo dat de natuurvergunning uit 2016 is verleend voor het project SABIC zoals is omschreven in de vergunning, en dat die natuurvergunning niet is verleend voor een bepaalde emissie of depositie. De verwijzing in onderdeel III van de natuurvergunning maakt dit niet anders, omdat dit alleen een verduidelijking is van de gevolgen van wat is aangevraagd.

Referentiesituatie in relatie tot intern salderen

3.2. De rechtbank heeft verwezen naar het kader voor intern salderen zoals door de rechtbank is beschreven in de uitspraak van 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 (Amercentrale). Daarin is een nuancering aangebracht op de rechtspraak over intern salderen. Die nuancering houdt in dat niet intern kan worden gesaldeerd met emissieruimte die in het verleden is vergund maar toen niet passend is beoordeeld, indien voor het hervatten van de toen vergunde activiteit een nadere vergunning op grond van de Wnb of de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is vereist, tenzij inzichtelijk wordt gemaakt met welke andere passende maatregelen een daling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd. De rechtbank baseert deze nuancering op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn (hierna: Hrl).

Vervolgens komt de rechtbank op grond van deze nuancering tot de conclusie dat de natuurvergunning uit 2016, die is gebruikt als referentiesituatie, een evidente fout bevat. De natuurvergunning uit 2016 is verleend op basis van intern salderen met een revisievergunning uit 2002. Hierbij is door het college niet onderkend dat er een melding op grond van de Wet milieubeheer is gedaan in 2007 met minder nadelige gevolgen dan de revisievergunning uit 2002. Deze evidente fout mag volgens de rechtbank niet doorwerken. Dit betekent dat de omvang van de referentiesituatie niet kan worden ontleend aan de natuurvergunning uit 2016. Volgens de rechtbank zou een omgevingsvergunning nodig zijn om de verandering die is doorgevoerd in 2007, ongedaan te maken. Daarnaast betwijfelt de rechtbank of SABIC de volledige ruimte uit de

revisievergunning uit 2002 kan inzetten zonder in strijd te handelen met het op grond van die revisievergunning opgestelde energiebesparingsplan. Gelet op het bovenstaande had het college, volgens de rechtbank, moeten onderbouwen dat het inzetten van de in 2002 vergunde ruimte niet leidt tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen.

(Incidenteel) hoger beroepen

4. Hieronder zullen de (incidenteel) hoger beroepsgronden worden besproken per onderwerp. Eerst zal ingegaan worden op (de gevolgen van) het aangevraagde project, daarna op de referentiesituatie en de andere stoffen. Vervolgens wordt het intern salderen besproken. Afsluitend zal ingegaan worden op de overgangssituatie tussen het in gebruik nemen van de bmi en het hete olie-fornuis en het buiten gebruik stellen van Cogen2.

4.1. Het incidenteel hoger beroep van BMF en MOB richt zich alleen tegen de overwegingen van de rechtbank, omdat zij zich kunnen vinden in de beslissing van de aangevallen uitspraak.

Project

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bmi en de andere bedrijfsactiviteiten van SABIC niet één project zijn. Het college benadrukt dat de bmi binnen de grenzen van de inrichting van SABIC is voorzien en feitelijk zal zijn verbonden met de rest van de inrichting. Er wordt aardgas aan de bmi geleverd door een aansluiting op het lagedruksysteem van SABIC. Het aardgas wordt getransporteerd via een pijpleiding naar de bioketels in de bmi. Het water dat in de bmi wordt opgevangen, zal gekoeld worden afgevoerd naar het ketelwaterafvoersysteem dat wordt aangesloten op de riolering van SABIC. De volledige stoomproductie van de bioketels zal via één leiding worden geleverd naar de aansluiting op het huidige stoomnet van SABIC. Het bovenstaande betekent dat de stoomproductie in de bmi een onmisbare schakel zal vormen voor de inrichting van SABIC. Op termijn moet de bmi de huidige Cogen2 vervangen, waardoor er zonder de bmi niet genoeg stoomproductie zal zijn voor vervaardiging van kunststoffen voor SABIC. Overigens levert SABIC met de huidige Cogen2-installatie ook al stoom aan Cargill. Dit is volgens het college niet relevant voor de vraag of de inrichting van SABIC en de bmi één project zijn.

5.1. SABIC betoogt dat de feiten over haar bedrijfsvoering onjuist zijn weergegeven door de rechtbank. Op de locatie in Bergen op Zoom produceert SABIC, naast chemicaliën en plastics, ook elektriciteit en warmte en levert zij diensten op het gebied van distributie van energie. Het bedrijf heeft al sinds de jaren '90 een verbinding met Cargill voor de levering van stoom en is ook verbonden met een aantal andere partijen. Een

deel van deze partijen is gevestigd op het terrein van SABIC en sommige partijen zijn gevestigd buiten het terrein. Daarnaast is SABIC verbonden met de publieke elektriciteitsnetwerken van TenneT en Enexis met de mogelijkheid om elektriciteit zowel af te nemen als terug te leveren aan het net.

De locatie van de bmi ligt binnen het terrein, nabij de losplaats van de biomassa. De biomassa zal per boot worden aangevoerd naar de haven van SABIC. De bmi wordt geplaatst bij de haven zodat er een korte route is van de losplaats van de biomassa naar de installatie. Hiermee wil SABIC de risico's van het vervoer beperken. Binnen de door de rechtbank genoemde 300 m liggen meerdere installaties die onderdeel vormen van de bedrijfsvoering van SABIC, zoals het Phenol/Acton-losdok, een brandblusinstallatie, de brandweer-oefenplaats, een pijpleiding-corridor en een groot aantal ondergrondse leidingen. Gelet op de bovenstaande feiten heeft de rechtbank ook volgens SABIC ten onrechte niet onderkend dat de bmi onderdeel uitmaakt van het project SABIC.

5.2. Zoals onder andere overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471, moet een aanvraag voor een natuurvergunning betrekking hebben op alle activiteiten die samen één project vormen. Op die wijze is gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken. De beoordeling van de gevolgen van het gehele project moet uitgangspunt zijn van de voorttoets en van de passende beoordeling. Dit kan ook worden afgeleid uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof), waarin meermalen is geoordeeld dat een passende beoordeling betrekking heeft op alle aspecten van een plan of project (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 11 april 2013, Sweetman, ECLI:EU:C:2013:220). Het opknippen van een project is dan ook in strijd met artikel 6, derde lid, van de Hrl.

5.3. De vraag of bepaalde activiteiten samen één project vormen is afhankelijk van de feiten en omstandigheden in het concrete geval. Van belang bij de vraag of bepaalde activiteiten samen één project of afzonderlijke projecten zijn, is onder meer of de activiteiten naar aard, tijd en ruimte van elkaar te onderscheiden zijn, of er sprake is van een onlosmakelijke samenhang en of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren.

5.4. De Afdeling komt op grond van de hoger beroepsgronden van SABIC en het college, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat de bmi en de andere bedrijfsactiviteiten van SABIC wel als één project moeten worden aangemerkt. Daartoe acht de Afdeling het volgende van belang.

Het college en SABIC hebben aangegeven dat, anders dan de rechtbank veronderstelt, het uitdrukkelijk niet de bedoeling is dat de Cogen2 en de bmi

en het hete olie-fornuis structureel tegelijkertijd in werking zijn. De bmi en het hete olie-fornuis dienen samen ter vervanging van de Cogen2. Die laatste installatie wordt nu gebruikt voor het opwekken van stoom, stroom en het verwarmen van olie. De opwekking van stoom en het verwarmen van olie vindt straks plaats in twee losse installaties, namelijk de bmi voor stoom en het hete olie-fornuis voor het verwarmen van olie. Als die installaties goed functioneren, dan zal Cogen2 worden verwijderd. Hete olie en door de bmi opgewekte stoom zijn noodzakelijk om de bedrijfsactiviteiten van SABIC te kunnen blijven uitvoeren. Naar zijn aard zijn het hete olie-fornuis en de bmi dan ook niet te onderscheiden van de andere bedrijfsactiviteiten en bedrijfsinstallaties van SABIC.

Ook heeft SABIC op de zitting toegelicht dat er geen sprake is van een ruimtelijke scheiding. De bmi wordt geplaatst nabij de haven, zodat de aanvoer van houtpellets efficiënter en veiliger kan verlopen. Deze haven wordt op dit moment ook al gebruikt door SABIC voor de aanvoer van chemische stoffen. Daarnaast zijn de gronden tussen de haven en de fabrieksinstallaties van SABIC op dit moment niet ongebruikt. Er liggen meerdere ondergrondse leidingen die de aangevoerde chemische stoffen vervoeren naar de bijbehorende installatie van SABIC. Ook is nabij de haven een brandweeroefenterrein gevestigd, dat in gebruik bij SABIC is. Gelet hierop volgt de Afdeling het betoog van het college en SABIC dat geen sprake is van een ruimtelijke scheiding. Dit heeft de rechtbank niet onderkend.

Weliswaar heeft de rechtbank terecht overwogen dat een deel van de stoom die wordt opgewekt door de bmi zal worden geleverd aan Cargill, maar SABIC en het college hebben terecht betoogd dat dit niet maakt dat de bmi niet behoort tot het project SABIC. Daartoe hebben zij terecht aangevoerd dat het merendeel van de stoom zal worden gebruikt voor de eigen fabrieksinstallaties. Daarnaast heeft SABIC de controle en het beheer over de bmi.

Afsluitend acht de Afdeling het feit dat er andere methodes zijn van stoomopwekking of andere installaties kunnen worden gebruikt voor stoomopwekking, niet doorslaggevend voor de beantwoording van de vraag of de gekozen methode, in dit geval de bmi, behoort tot het project van SABIC.

De betogen slagen. (...)

Welke toestemming kan een referentiesituatie vormen?

7. BMF en MOB betogen dat uit het arrest van het Hof van 10 november 2022, AquaPri, ECLI:EU:C:2022:864, volgt dat een referentiesituatie alleen kan worden ontleend aan een natuurtoestemming die in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl en waarbij het project dus passend is beoordeeld. Als een natuurtoestemming ontbreekt of een natuurtoestemming niet in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Hrl, dan kan de referentiesituatie niet aan die natuurtoe-

stemming worden ontleend. Volgens BMF en MOB is het in strijd met het beginsel van Unietrouw (artikel 4 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) om intern te salderen met een vergunning waaraan geen toereikende passende beoordeling ten grondslag ligt. Dit heeft de rechtbank niet onderkend in haar nuancering van de rechtspraak over intern salderen.

7.1. Zoals uiteen is gezet onder 18.3-18.7 in de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (hierna: de 18 december-uitspraak), is de Afdeling van oordeel dat uit het AquaPri-arrest niet volgt dat het in strijd is met artikel 6, derde lid, van de Hrl om een referentiesituatie te ontleen aan natuurvergunning waaraan geen toereikende passende beoordeling aan ten grondslag ligt.

BMF en MOB wijzen er wel terecht op dat uit het AquaPri-arrest volgt dat als een vergunning is afgegeven voor een project na een beoordeling die niet voldeed aan artikel 6, derde lid, van de Hrl, die schending ongedaan moet worden gemaakt. Zoals de Afdeling overwoog in haar uitspraak van 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, onder 42.3, vergt dit een onderzoek dat op grond van artikel 6, tweede lid, van de Hrl moet worden verricht. Dat is hier, waar het gaat om de verlening van een vergunning voor de wijziging van een project waarop artikel 6, derde lid, van de Hrl ziet, niet aan de orde.

7.2. Gelet op het bovenstaande volgt de Afdeling het betoog van BMF en MOB, dat het in strijd is met het Unierecht of het beginsel van Unietrouw om een referentiesituatie te ontleen aan een ontoereikend passende beoordeelde natuurtoestemming, niet. De rechtbank is terecht ook tot dit oordeel gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Rechtmatigheid referentiesituatie

8. Het college en SABIC betogen dat de rechtbank ten onrechte de rechtmatigheid van de natuurvergunning uit 2016 heeft beoordeeld. Volgens het college is deze natuurvergunning onherroepelijk. Het feit dat bij de natuurvergunning uit 2016 een melding op grond van de Wet milieubeheer niet zou zijn betrokken, is een betoog dat tegen de natuurvergunning uit 2016 had moeten worden ingebracht, zo brengen het college en SABIC naar voren.

Het college en SABIC betogen ook dat de melding op grond van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer niet relevant is voor het bepalen van de referentiesituatie. De veranderingen leiden niet tot een wijziging waardoor op de locatie minder wordt toegestaan. Ter onderbouwing wijst het college op twee uitspraken van de Afdeling: 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1775 en 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

SABIC betoogt aanvullend dat de rechtbank ten onrechte het feitelijke gebruik van de Cogen2 heeft

betrokken als uitgangspunt voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie.

8.1. Zoals uiteen is gezet onder 18 in de referentiesituatie ontleend aan de natuurvergunning voor het toegestane project op de locatie waar de beoogde activiteit is voorzien. De referentiesituatie wordt bij het ontbreken van een natuurvergunning ontleend aan de milieutoestemming die gold op de referentiedatum (dat is het moment waarop artikel 6 van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied). Onder het verlenen van een milieutoestemming moet de vergunning of de melding op basis van de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet worden verstaan. Wanneer daarna een milieutoestemming is verleend voor een activiteit met minder gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan de op de referentiedatum toegestane activiteit, dan wordt de referentiesituatie ontleend aan die latere toestemming.

Een referentiesituatie kan niet worden ontleend aan een natuurvergunning of milieutoestemming die is vervallen of geëxpireerd.

8.2. Anders dan de rechtbank ziet de Afdeling in wat hierboven uiteengezet is, geen ruimte voor het oordeel dat de referentiesituatie niet mag worden ontleend aan de natuurvergunning uit 2016, omdat deze een evidente fout zou bevatten. Daargelaten de vraag of dit zo is, is de natuurvergunning uit 2016 een onherroepelijke vergunning die mag worden ingezet als referentiesituatie, tenzij deze is vervallen of geëxpireerd. Van dat laatste is niet gebleken. Voor zover de rechtbank met haar oordeel heeft willen aangeven dat met een ontoereikend passend beoordeelde vergunning niet intern mag worden gesaldeerd, verwijst de Afdeling naar haar oordeel onder 7.1.

De betogen slagen.

Omvang referentiesituatie

9. BMF en MOB betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de maximale emissies die zijn genoemd onder onderdeel III van het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2016 niet de omvang van het project bepalen. Volgens BMF en MOB staat in onderdeel III dat het vergunde project niet meer emissie en depositie mag opleveren dan de depositiewaarden zoals genoemd in bijlage I bij het besluit. Een andere uitleg zou zich niet verdragen met de werkelijkheid. In 2016 is een maximale depositie van 3,17 mol/ha/jaar berekend voor de activiteiten. In 2020 is voor diezelfde activiteiten uitgegaan van 12,56 mol/ha/jaar. Deze factor vier vermenigvuldiging kan, anders dan de rechtbank veronderstelt, niet worden verklaard door de verschillende modellen die sinds 2016 zijn gebruikt.

10. Het onderdeel "Beschikking" in het besluit van 7 juni 2016 luidt:

"Gelet op de bepalingen van de Wet natuurbescherming besluiten wij:

Gelet op de bepalingen van de Natuurbeschermingswet 1998, waaronder artikel 67a, besluiten wij:

I. aan SABIC, gevestigd aan de Plasticlaan 1, 4612 PX, Bergen op Zoom, de ingevolge artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 vereiste vergunning te verlenen voor de wijziging van een industrieel bedrijf aan de Plasticlaan 1, 4612 PX, Bergen op Zoom, in de gemeente Bergen op Zoom gelegen nabij de Natura 2000-gebieden 'Brabantse Wal', 'Zoommeer', 'Markiezaat', 'Oosterschelde' en 'Westerschelde & Saefting'.

II. dat de beschrijving van het project in de aanvraag en de bijlage bij deze beschikking, voor zover deze betrekking heeft op emissiegegevens, deel uitmaakt van deze vergunning;

III. dat deze vergunning betrekking heeft op een emissie van 959.892 kg NOx per jaar, resulterend in een stikstofdepositie op de in beslispunt 1 genoemde Natura 2000-gebieden, zoals weergegeven in de bijlage bij deze beschikking."

11. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat wat staat onder beschikking, de omvang van toegestane emissies van de installaties heeft begrensd. Uit onderdeel II volgt dat de emissiegegevens onderdeel uitmaken van de vergunning. In tabel 1 op p. 8 van de vergunning is de aangevraagde situatie weergegeven. Hierin is per emissiebron de maximale kg NOx/per jaar weergegeven, wat in totaal uitkomt op 959.892 kg NOx per jaar. Wat staat in onderdeel III volgt dus uit onderdeel II van de beschikking, die normerend is. Dit betekent dat de in tabel 1 weergegeven emissiebronnen een maximale emissie hebben zoals weergegeven in diezelfde tabel en daarmee de omvang van de referentiesituatie is begrensd. Dit heeft de rechtbank ten onrechte niet onderkend. De maximale emissies die zijn genoemd onder onderdeel III van het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2016, bepalen wel de omvang van de maximale emissie van het project.

Het betoog slaagt.

11.1. Maar de onderdelen II en III hebben niet de maximale depositie begrensd, aangezien dit niet mogelijk is in een natuurvergunning. De berekende omvang van de depositie is afhankelijk van de berekening van de verspreiding van de emissie in AERIUS. Dit betekent dat de door het model berekende depositie kan wijzigen als het verspreidingsmodel wijzigt. Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie is in dit geval de emissie van de installaties samen met de verkeersbewegingen ingevoerd in de versie van AERIUS-Calculator die gold ten tijde van het verlenen van de natuurvergunning in 2022. Deze depositie verschilt van de depositie die staat in onderdeel III van de natuurvergunning uit 2016, omdat sprake is van een nieuwe versie van AERIUS-Calculator en omdat de verkeersbewegingen niet waren meegenomen in de oorspronkelijke berekening in 2016.

Dit verklaart het verschil in de omvang van de berekende depositie. De rechtbank is terecht ook tot dit oordeel gekomen.

Dit betoog slaagt niet.

Intern salderen

12. Het college en SABIC betogen dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat niet intern gesaldeerd kan worden met de (volledige) natuurvergunning uit 2016. Volgens het college is het door de rechtbank gehanteerde toetsingskader, dat is gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de Hrl, onjuist. Het college en SABIC betogen dat het betrekken van de volledige gevolgen van de natuurvergunning uit 2016 in de voortoets in overeenstemming is met de bestaande jurisprudentie van de Afdeling en met de Hrl en jurisprudentie van het Hof.

13. De Afdeling heeft op 18 december 2024 uitspraak gedaan op de hoger beroepen tegen de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant van 8 december 2021 en 21 januari 2022, waarin de rechtbank haar nuancering van de intern salderen rechtspraak uiteenzette (ECLI:NL:RVS:2024:4909 en ECLI:NL:RVS:2024:4923). In de 18 december-uitspraak komt de Afdeling onder 14-14.3 tot het oordeel dat artikel 6, tweede lid, van de Hrl niet verplicht om bij de beoordeling van een nieuwe activiteit over te gaan tot een beoordeling van het reeds toegestane project dat de referentiesituatie vormt. Het college en SABIC voeren dan ook terecht aan dat de rechtbank de nuancering van de rechtspraak over intern salderen ten onrechte baseert op artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

13.1. Maar de Afdeling volgt het college en SABIC niet waar zij betogen dat het intern salderen met de natuurvergunning uit 2016 kan worden betrokken in de voortoets en dus kan worden betrokken bij de vraag of er een natuurvergunningplicht geldt en dat dit systeem in overeenstemming is met jurisprudentie van de Afdeling en in overeenstemming is met de Hrl en jurisprudentie van het Hof.

In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling aanleiding gezien om haar rechtspraak over intern salderen te wijzigen. Die wijziging houdt kort gezegd in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. Dit betekent dat voortaan in de voortoets bij de beoordeling of significante gevolgen op voorhand zijn uitgesloten, de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning no-

dig. De Afdeling heeft aanleiding gezien voor deze wijziging van haar rechtspraak in twee arresten van het Hof: 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477 en AquaPri (zie overweging 16.2 van de 18 december-uitspraak).

Gelet op het bovenstaande is in de natuurvergunning van 18 mei 2022 ten onrechte de referentiesituatie betrokken bij de vraag of significante gevolgen op voorhand op basis van objectieve gegevens zijn uitgesloten.

13.2. Gelet op het bovenstaande hoeft de hoger beroepsgrond van het college dat de rechtbank haar eigen toetsingskader onjuist heeft toegepast, geen bespreking.

Overgangssituatie

14. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de overgangssituatie tussen de huidige inrichting met Cogen2 en de eindsituatie zonder Cogen2 maar met de bmi en het hete olie-fornuis, zoals is weergegeven onder onderdeel IV van de beschikking, onvoldoende duidelijk is. Volgens het college is de duur en omvang van de overgangssituatie wel voldoende duidelijk en had dit niet vastgelegd hoeven te worden.

De overgangssituatie houdt in dat de Cogen2 als back-up fungeert en kan worden ingezet totdat de bmi en het hete olie-fornuis goed presteren en voldoende stoom en olie leveren. Zodra de bmi en het hete olie-fornuis voldoende betrouwbaar zijn, zal de Cogen2 buiten gebruik worden gesteld. Het bovenstaande betekent dat de Cogen2 en de bmi en het hete olie-fornuis alleen maar incidenteel en tijdelijk tegelijkertijd in werking zullen zijn. Wanneer dit het geval is, zullen geen van de installaties op de maximale capaciteit in werking zijn. Ook in de overgangssituatie zal altijd binnen de vergunde emissieruimte uit de natuurvergunning uit 2016 worden gebleven. Dat heeft de rechtbank volgens het college niet onderkend.

14.1. Aanhef en onderdeel IV onder het kopje "Beschikking" van de natuurvergunning van 18 mei 2022, luidt:

"Gelet op de bepalingen van de Wet natuurbescherming besluiten wij:

IV. dat de Wet natuurbeschermingsvergunning van 7 juni 2016 (kenmerk: Z/006292) geldt voor het daarin vergunde project totdat de uitbreiding/wijziging van het beoogde project in onderhavig besluit is gerealiseerd dan wel uitgevoerd";

14.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat onderdeel IV van het besluit niet de overgangssituatie mogelijk maakt zoals is beoogd door het college. Zodra de bmi en het hete olie-fornuis zijn gerealiseerd, geldt de natuurvergunning van 7 juni 2016 niet meer en kan Cogen2 niet meer worden gebruikt. Anders dan het college leest de Afdeling in de zinsnede "gerealiseerd dan wel uitgevoerd" niet dat zolang de nieuwe installaties nog getest worden, de natuurvergunning

van 7 juni 2016 nog zou gelden. Die natuurvergunning geldt namelijk slechts totdat de bmi en het hete olie-fornuis zijn gerealiseerd en uitgevoerd, dat betekent gebouwd en/of opgericht. De formulering van onderdeel IV maakt het dus niet mogelijk om Cogen2 en de bmi en het hete olie-fornuis naast elkaar in gebruik te hebben. De natuurvergunning van 7 juni 2016 geldt niet meer op het moment dat de bmi en het hete olie-fornuis zijn opgericht, daargelaten of de testfase voor deze twee installaties is afgerond. Dus wat het college beoogt, is niet goed in de vergunning vastgelegd.

Ook het betoog dat in de overgangssituatie altijd binnen de in 2016 vergunde emissieruimte moet worden gebleven, volgt de Afdeling niet. De natuurvergunning van 7 juni 2016 geldt alleen voor het daarin vergunde project en kan dus niet de emissies van de bmi en het hete olie-fornuis begrenzen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie (incidenteel) hoger beroepen

15. Het incidenteel hoger beroep van BMF en MOB is gegrond.

Gelet op wat is overwogen onder 13.1 heeft de rechtbank terecht, zij het op andere gronden, het besluit van 18 mei 2022 vernietigd. De hoger beroepen van het college en SABIC zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd, met verbetering van de gronden waarop deze berust. (Enz., enz., Red.)

NOOT

§ 1. Inleiding

1. De één-project-toets bepaalt of verschillende activiteiten tezamen als één project in de zin van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn (HrI) moeten worden beschouwd en derhalve gezamenlijk op hun gevolgen voor Natura 2000-gebieden moeten worden beoordeeld. Gedurende de periode dat intern salderen vergunningvrij was¹ heeft de één-project-toets een betrekkelijk slapend bestaan geleid. Wanneer emissieruimte uit de referentiesituatie vrijelijk kon worden ingezet om de depositie veroorzaakt door de activiteiten op de locatie te salderen, deed het er immers minder toe of een nieuwe activiteit tot hetzelfde project behoorde: een toename van depositie bleef uit, zodat de vergunningplicht niet werd geactiveerd en de projectafbakening niet ter discussie stond. Met de koerswijziging van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in haar uitspraken van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909 (hierna: de 18-december-uitspraken) is intern salderen niet langer vergunningvrij toegestaan in de voortoets. De gevolgen van het project worden voortaan op zichzelf beoordeeld. Daarmee herleeft de vraag wat tot 'het project' behoort met volle scherp-te: als een nieuwe activiteit een afzonderlijk project vormt, kan de ini-

tatiefnemer niet salderen met de bestaande emissieruimte op de locatie en zal een zelfstandige beoordeling van de gevolgen moeten plaatsvinden. De één-project-toets verdient daarom hernieuwde aandacht.

2. Deze noot neemt de hier afgedrukte uitspraak van de Afdeling van 24 september 2025 inzake SABIC als vertrekpunt om de één-project-toets nader te beschouwen. Daartoe wordt na een samenvatting van deze uitspraak (§ 2) een grote hoeveelheid jurisprudentie over deze toets in kaart gebracht, inclusief uitspraken uit de periode van voor het moment dat de toets wegens het vergunningvrij zijn van intern salderen minder in de schijnwerpers stond (§ 3). De noot beoogt daarmee een overzicht te bieden van de stand van de rechtspraak over de één-project-toets. Een pleidooi voor een alternatieve invulling van de toets bevat deze noot niet; de noot is daarmee meer beschouwend van aard.

§ 2. Samenvatting uitspraak

3. SABIC Innovative Plastics B.V. exploiteert een petro-chemisch bedrijf in Bergen op Zoom. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college) heeft bij besluit van 18 mei 2022 aan SABIC een vergunning op grond van art. 2.7 lid 2 Wnb verleend voor het in gebruik nemen van een houtgestookte biomassa-installatie (hierna: de bmi) en een hete olie-fornuis, die dienen ter vervanging van de bestaande Cogen2-installatie die stoom en hete olie produceert. De vergunning was verleend omdat significante gevolgen volgens het college op voorhand konden worden uitgesloten ten opzichte van de referentiesituatie, ontleend aan de natuurvergunning van 7 juni 2016.²

4. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde dat de bmi geen onderdeel vormde van het project SABIC, omdat de bmi niet technisch, organisatorisch of functioneel was verbonden met dat project. De bmi was volgens de rechtbank niet noodzakelijk voor de stoomvoorziening van SABIC, nu daarvoor alternatieven bestonden, zoals de bestaande Cogen2-installatie. Voorts betrof de rechtbank dat er circa 300 meter zit tussen de installaties van SABIC en de bmi en dat SABIC de Cogen2-installatie en de bmi naast elkaar in werking wenste te hebben, waarbij een substantieel deel van de stoom zou worden geleverd aan Cargill. De rechtbank concludeerde dat sprake was van twee afzonderlijke projecten, zodat niet intern kon worden gesaldeerd.³ Daarnaast bracht de rechtbank een nuancering aan op de rechtspraak over intern salderen, erop neerkomend dat niet intern kan worden gesaldeerd met emissieruimte die des tijds niet passend is beoordeeld.

5. De Afdeling komt, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat de bmi en de andere bedrijfsactiviteiten van SABIC wél als één project moeten worden aangemerkt. Daartoe acht de Afdeling van belang dat de bmi en het hete olie-fornuis dienen ter vervanging van de Cogen2-installatie, dat hete olie en stoom noodzakelijk zijn om de bedrijfsactivi-

¹ De periode vanaf de inwerkingtreding van de Spoedwet aanpak stikstof op 1 januari 2020, zie ook: ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17-17.3.

² ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 2.

³ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 3.

teiten van SABIC te kunnen blijven uitvoeren, en dat het hete olie-fornuis en de bmi naar hun aard niet te onderscheiden zijn van de andere bedrijfsactiviteiten en bedrijfsinstallaties van SABIC. Ook is geen sprake van een ruimtelijke scheiding: de bmi wordt geplaatst nabij de haven die reeds door SABIC wordt gebruikt, en de tussenliggende gronden zijn in gebruik voor ondergrondse leidingen en een brandweeroefenterrein. De omstandigheid dat een deel van de stoom aan Cargill wordt geleverd, doet hieraan niet af, omdat het merendeel van de stoom voor de eigen fabrieksinstallaties wordt gebruikt en SABIC de controle en het beheer over de bmi heeft. Evenmin acht de Afdeling het feit dat er andere methodes van stoomopwekking zijn doorslaggevend.⁴

6. Ten aanzien van intern salderen sluit de Afdeling aan bij de 18-december-uitspraken: de referentiesituatie mag niet worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten.⁵ In de voortoets mag dus, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. De referentiesituatie mag wél worden ontleend aan de onherroepelijke natuurvergunning uit 2016, ook al zou daaraan geen toereikende passende beoordeling ten grondslag liggen.⁶ De in de natuurvergunning uit 2016 weergegeven emissiegegevens begrenzen de omvang van de referentiesituatie.⁷ Het gebruik van schone biomassa is in de vergunning niet geborgd, zodat het college dat ten onrechte als uitgangspunt heeft genomen. De in de vergunning vastgelegde overgangssituatie maakt het niet mogelijk om de Cogen2-installatie en de bmi en het hete olie-fornuis naast elkaar in gebruik te hebben, zodat de beoogde overgangssituatie niet goed⁸ in de vergunning is geregeld.⁹ De vernietiging van het besluit door de rechtbank wordt in stand gelaten, zij het op verbeterde gronden; het college dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van het gewijzigde beoordelingskader.¹⁰

§ 3. De één-project-toets

7. Of activiteiten tezamen één project vormen, is afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het concrete geval.¹¹ Bij de beoordeling of bepaalde activiteiten samen één project dan wel afzonderlijke projecten vormen - de één-

project-toets - is onder meer¹² van belang of:¹³

- a. de activiteiten naar (a1) aard, (a2) tijd en (a3) ruimte van elkaar te onderscheiden zijn;
- b. sprake is van een onlosmakelijke¹⁴ samenhang; en
- c. de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren, oftewel of reële alternatieven bestaan voor de onder (b) geconstateerde samenhang.¹⁵

8. Gelet op de ontwikkeling van deze toets in de jurisprudentie lijkt doorslaggevend of sprake is van een zodanige functionele onlosmakelijkheid dat activiteiten in redelijkheid niet meer los van elkaar kunnen worden gezien (criterium b), mede bezien in het licht van de aanwezigheid van reële alternatieven (criterium c). Het algemene onderscheid tussen de activiteiten naar aard, tijd en ruimte (a1 t/m a3) geeft nadere invulling aan deze twee criteria.¹⁶ Opmerking verdient dat in de eerste uitspraken over deze toets alleen werd getoetst aan de samenhang en de vraag of de ene activiteit noodzakelijk is voor de uitvoering van de andere activiteit - met andere woorden: of daarvoor geen reële alternatieven bestaan.¹⁷ In de literatuur wordt de toets veelal teruggebracht tot de onlosmakelijkheid en noodzakelijkheid¹⁸, oftewel de onderlinge verbondenheid.¹⁹ Hierna wordt ieder van deze drie criteria kort beschouwd op basis van daarover verschenen jurisprudentie.

9. Bij onderstaande is relevant om voor ogen te houden dat het 'opknippen' van een project in strijd kan komen met de nuttige werking van art. 6 lid 3 Hrl, dat de grondslag vormt voor de natuurtoestemmingsplicht.²⁰ Wie met dat doel deze annotatie ter hand neemt weet zich dus gewaarschuwd.

¹² De Afdeling lijkt met de woorden 'onder meer' aan te geven dat ook andere criteria dan de hierna genoemde drie criteria relevant kunnen zijn.

¹³ Zie bijv. HvJ EU 29 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:622 (*Doel*); ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471; recent bevestigd in o.m. ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4556, r.o. 6.4-6.5.

¹⁴ De Afdeling spreekt wisselend van 'samenhang' (alleen) en 'onlosmakelijke samenhang'.

¹⁵ Zie voor een uitgebreide bespreking van dit beoordelingskader de hierna besproken jurisprudentie.

¹⁶ ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3243, r.o. 3.4; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*PAS*).

¹⁷ Zie bijv. ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684 (*Eemshaven*), r.o. 2.2.3; ABRvS 28 november 2012, RVS:2012:BY4431 (*Radio Kootwijk*), r.o. 3.4.

¹⁸ Zie: J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Paris 2016, p. 179: 'Uit deze jurisprudentie kan worden afgeleid dat de beoordeling of de aanvraag betrekking heeft op het gehele project plaatsvindt aan de hand van een samenhang en noodzakelijkheid criterium'. Zie vergelijkbaar ook: Ch.W. Backes e.a., *Natuur in de Omgevingswet*, Den Haag: BJu 2024, p. 122; M.M. Kaajan, 'Commentaar op art. 16.53c, par. 'onlosmakelijke samenhangende activiteiten: één project'', in: Ch.W. Backes e.a. (red.), *T&C Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2026.

¹⁹ *Stb.* 2021, 22, p. 344-353.

²⁰ Zie o.a. HvJ EU 11 april 2013, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*), recent bijvoorbeeld herhaald in Rb. Gelderland 19 februari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:1236, r.o. 5.2; In geval van een aanvraag dient deze zelfs te worden geweigerd als niet het gehele project is meegenomen, zie: ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684 (*Eemshaven*), r.o. 2.2.3.

⁴ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 5.4.

⁵ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 13.1.

⁶ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 7.1-8.2.

⁷ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 11.

⁸ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 6.1.

⁹ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 14.2.

¹⁰ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, r.o. 15 en 19.

¹¹ Dat die toets afhangt van de feiten en omstandigheden van het concrete geval is dusdanig vanzelfsprekend dat de Afdeling dit soms ook niet in haar standaardoverweging meeneemt, zie bijv. recent ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4560, r.o. 11-11.3.

Beschouwing criterium 'aard, tijd en ruimte'

10. De Afdeling noemt de criteria 'aard, tijd en ruimte' steevast als eerste in de standaardoverweging van de één-project-toets. Deze annotatie behandelt beide criteria daarom eerst. Deze criteria zijn evenwel doorgaans niet op zichzelf doorslaggevend. Daarom wordt hierna waar relevant ook toegelicht dat - ook als aan (een deel van) dit criterium zou worden voldaan - dit niet zonder meer betekent dat sprake is van één natuurbeschermingsrechtelijk project.

Aard

11. Uit de jurisprudentie volgt dat het criterium 'aard' primair ziet op het gelijksoortige karakter van de activiteiten. De achtergrond van de activiteiten speelt hierbij een belangrijke rol, in het bijzonder de vraag of de te beoordelen activiteit bedoeld is om ten dienste te staan van een andere activiteit dan wel met het oog op die andere activiteit is aangevraagd of gestart.

12. De Afdeling acht het criterium 'aard' onder meer vervuld bij activiteiten die functioneel ten dienste staan van een ander onderdeel. In de zaak Voorlinden uit 2025 betrof dit bijvoorbeeld parkeeractiviteiten bij een museum.²¹ Voorts past de Afdeling dit criterium toe bij wijzigingen en uitbreidingen met gelijksoortige functies binnen een bestaand industrieel terrein ten opzichte van de vergunde situatie, zoals in de zaak uit 2025 over Yara Sluiskil²², alsmede bij randvoorwaardelijke activiteiten bij bijvoorbeeld vliegveldexploitatie, zoals tunnelbeheer en aanlegverlichting in de zaak Vliegbasis Woensdrecht uit 2012.²³ Dit criterium vertoont raakvlakken met de beoordeling van 'onlosmakelijke samenhang', dat eveneens ziet op inherentie en daarmee op de gelijksoortigheid en aard van een activiteit (zie hierna, onder de beschouwing van het criterium 'onlosmakelijke samenhang').

13. Ook indien activiteiten (deels) gelijksoortig zijn en op (min of meer) dezelfde geografische locatie plaatsvinden, en derhalve dezelfde aard hebben, volgt daaruit niet automatisch dat zij één project vormen. De Afdeling wijst het aannemen van één project veelal af indien andere criteria dan het criterium 'aard' uit de één-project-toets daaraan in de weg staan. Dit kan zich voordoen in situaties waarin reële alternatieven bestaan of onderdelen zelfstandig realiseerbaar zijn. Voorbeelden zijn het bemesten en andere gelijksoortige agrarische activiteiten in de zaak over het uitrijden van mest²⁴, de vijftien gelijksoortige woningen binnen één plangebied in een rechtbankuitspraak uit 2025²⁵, gelijksoortige duurzame energieprojecten als een windtur-

bine en een zonnepark in een zaak uit 2025²⁶, en twee naast elkaar gelegen energiecentrales die - een gedeelde transportband daargelaten - onafhankelijk functioneren, zoals de Afdeling in 2011 oordeelde.²⁷

Tijd

14. Uit de jurisprudentie volgt dat het criterium 'tijd' primair ziet op verschillende begin- en eindmomenten van de activiteiten. De Afdeling bespreekt dit criterium slechts beperkt en toetst het veelal niet expliciet. Er is geen jurisprudentie bekend waarin het criterium 'tijd' zelfstandig doorslaggevend is geacht voor het aannemen van één natuurbeschermingsrechtelijk project. Wel geldt in enkele zaken het omgekeerde. Een bekend voorbeeld betreft de voorjaars- en najaarsmosselzaadvisserij, die de Afdeling in 2008 voldoende in tijd van elkaar te onderscheiden achtte, zodat beide (gelijksoortige) activiteiten ieder een afzonderlijk natuurbeschermingsrechtelijk project vormen.²⁸ Ook in andere zaken speelt bij het aannemen van verschillende natuurprojecten mee dat relatief veel tijd is gelegen tussen de uitvoering van de verschillende projecten.²⁹

Ruimte

15. Uit de jurisprudentie volgt dat het criterium 'ruimte' primair ziet op de afstand en ruimtelijke scheiding tussen activiteiten. Een grotere afstand kan pleiten tegen het aannemen van één project, zoals de Afdeling in 2016 overwoog bij een afstand van 1,3 kilometer.³⁰ Maar ook bij dezelfde geografische locatie kan het ontbreken van ruimtelijke scheiding bijdragen aan het aannemen van één project, bijvoorbeeld bij een museum en parkeerterrein zoals in de Voorlinden-zaak³¹, of een industrieel complex zonder ruimtelijke scheiding zoals in de SABIC-zaak.³² Dit criterium vertoont raakvlakken met 'ruimtelijke samenhang' binnen het criterium onlosmakelijke samenhang (zie hierna, onder de beschouwing van het criterium 'onlosmakelijke samenhang').

16. De omstandigheid dat meerdere activiteiten op (min of meer) dezelfde geografische locatie plaatsvinden, betekent evenwel niet automatisch dat zij tezamen één natuurbeschermingsrechtelijk project vormen. Andere criteria uit de één-project-toets kunnen hieraan in de weg staan. Zo werden in een zaak uit 2025 windturbines en een zonnepark op dezelfde geografische locatie niet als één project aangemerkt. De Afdeling overwoog in dit verband dat 'de windturbines en het zonnepark onafhankelijk van elkaar kunnen worden gerealiseerd, dat beide projecten een eigen netwerkaansluiting krijgen en dat de beide activiteiten

²¹ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4556 (Voorlinden), r.o. 6.5-6.6.

²² ABRvS 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6396 (Yara Sluiskil), r.o. 9.5-9.6.

²³ ABRvS 12 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5858 (Vliegbasis Woensdrecht I), r.o. 5.4.

²⁴ ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3243, r.o. 3.4; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (PAS).

²⁵ Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4252, r.o. 7.7-7.8.

²⁶ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4560, r.o. 11.3.

²⁷ ABRvS 4 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ3434, r.o. 2.6.1.

²⁸ ABRvS 24 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG8292, r.o. 2.5.1.

²⁹ Zie bijv.: ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4650, r.o. 2.3.2.

³⁰ ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2017, r.o. 4.5.

³¹ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4556 (Voorlinden), r.o. 6.5-6.6.

³² ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529 (SABIC), r.o. 5.4.

ook niet anderszins onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. De enkele omstandigheid dat de activiteiten in elkaars nabijheid zijn gelegen is daarvoor onvoldoende.³³ In een uitspraak over een kolencentrale in de Eemshaven uit 2011 oordeelde de Afdeling dat de verdieping van een vaargeul direct naast de kolencentrale weliswaar bevorderlijk, maar niet noodzakelijk was voor de exploitatie van de centrale, zodat geen sprake was van één project.³⁴ Bij de herontwikkeling van Radio Kootwijk hingen de woningbouw en het dorps huis, ondanks dat sprake was van één ontwikkellocatie, niet onlosmakelijk samen met de verbouw en functiewijziging van het zendstation.³⁵ En in de zaak Royal Peppers uit 2023 was er ondanks nabijheid en leidingverbindingen tussen een biomassacentrale en glastuinbouwbedrijven geen exclusieve samenwerking: de centrale kon aan derden leveren en de afnemer behield zijn eigen WKK-installatie, zodat alternatieven aanwezig waren en evenmin sprake was van één project.³⁶

Beschouwing criterium 'onlosmakelijke samenhang'

17. Uit de jurisprudentie volgt dat het criterium 'onlosmakelijke samenhang' ziet op een brede, integrale beoordeling. Een fysieke (technische/functionele) verbinding kan relevant zijn³⁷, maar is niet beslissend voor het aannemen van onlosmakelijke samenhang.³⁸ In dit verband betreft de Afdeling ook minder of niet-fysieke componenten, zoals (i) exclusieve samenwerking³⁹, (ii) de mate waarin (de gevolgen van) de activiteiten 'inherent zijn' aan elkaar⁴⁰ dan wel elkaar impliceren⁴¹ en (iii) meer algemene ruimtelijke samenhang.⁴² De kernvraag is of de activiteiten los van elkaar een eigen functie of zelfstandige betekenis hebben.⁴³ Van belang is voorts of activiteiten los van elkaar te realiseren zijn. Indien dat het geval is, vormt dit een belangrijke aanwijzing dat onlosmakelijke samenhang ontbreekt.⁴⁴

18. Indien meerdere activiteiten (onlosmakelijk) met elkaar samenhangen, betekent dit vervolgens niet automatisch dat zij tezamen één natuurbeschermingsrechtelijke

lijk project vormen. Andere criteria uit de één-project-toets kunnen hieraan in de weg staan. Hierna wordt bij de beschouwing van het criterium 'noodzakelijkheid' een aantal voorbeelden besproken. Een van die voorbeelden betreft de hiervoor genoemde zaak uit 2011 over twee energiecentrales: ondanks de gedeelde transportband en dus enige vorm van samenhang nam de Afdeling - nu de centrales los van elkaar konden functioneren - toch niet één natuurbeschermingsrechtelijk project aan.⁴⁵

Beschouwing criterium 'noodzakelijkheid'

19. Uit de jurisprudentie volgt dat het criterium 'noodzakelijkheid' ziet op de vraag of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is voor de uitvoering van de andere activiteit. Dit noodzakelijkheids criterium en de daaraan gekoppelde alternatieven-toets berusten op bestendige jurisprudentie. Een van de eerste⁴⁶ uitspraken op dit punt is de uitspraak uit 2011 over de Kolencentrale Eemshaven. Daarin oordeelde de Afdeling dat de uitbreiding en verdieping van de haven in een noodzakelijkheidsverband stonden met de kolencentrale. De Afdeling overwoog dat 'de centrale zoals deze in de bestreden besluiten is vergund, niet kan worden gebouwd en in werking gebracht indien de uitbreiding van de haven geen doorgang vindt'. Zonder die werkzaamheden kon de centrale niet in deze vorm worden gebouwd; die uitbreiding maakte daarom onderdeel uit van hetzelfde project.⁴⁷ De verdieping van de naastgelegen vaargeul was daarentegen volgens de Afdeling 'gunstig maar niet noodzakelijk' voor de exploitatie, zodat geen sprake was van één project.⁴⁸

20. In een zaak over het uitrijden van mest concreetiseerde de Afdeling in 2015 de alternatieven-toets.⁴⁹ Het uitrijden van mest hoefde niet als één project met het houden van vee te worden aangevraagd, omdat - aldus de Afdeling - 'uitrijden van mest op deze gronden niet noodzakelijk [is] voor de afvoer van de mest, nu er alternatieven zijn, zoals de verwerking hiervan op een andere locatie'. De Afdeling herhaalde dit in 2017 in de verwijzingsuitspraak: uitrijden van mest is niet noodzakelijk voor afvoer als reële alternatieven bestaan.⁵⁰

21. In de PAS-uitspraken uit 2019 is deze alternatieven-toets - na de prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie - bevestigd.⁵¹ Ook lagere rechters passen dit toe. In de Royal Peppers-zaak uit 2023 ontbrak bijvoorbeeld ondanks leidingverbindingen en nabijheid een noodzakelijkheidsverband, omdat de centrale aan derden kon leveren en

³³ ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4560, r.o. 11.3.

³⁴ ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684 (Eemshaven), r.o. 2.2.3.

³⁵ ABRvS 28 november 2012, RVS:2012:BY4431 (Radio Kootwijk), r.o. 3.4. Zie anders: Rb. Gelderland 19 februari 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:1236, r.o. 5.1-5.3.

³⁶ Rb. Den Haag 22 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3877 (Royal Peppers), r.o. 6.2-6.4.

³⁷ Rb. Noord-Nederland 13 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2344, bijv. r.o. 7.1.1.

³⁸ Zie: Rb. Den Haag 22 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3877 (Royal Peppers), r.o. 6.2-6.4.

³⁹ Zie: Rb. Den Haag 22 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3877 (Royal Peppers), r.o. 6.2-6.4.

⁴⁰ Zie bijv. hoe dit voor inherente transportbewegingen geldt: ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2760, r.o. 6 en ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507 (Zeugenhouderij Overijssel), r.o. 9.1.

⁴¹ ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1603 (Bestemmingsplan Buitengebied Westerveld), r.o. 15.9.

⁴² Zie bijv. ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4556 (Voorlinden), r.o. 6.6.

⁴³ Zie bijv. ABRvS 14 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7888, BR 2012/44, m.nt. H.E. Woldendorp, randnr. 3.

⁴⁴ Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4252, r.o. 7.7-7.8; ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4560, r.o. 11.3.

⁴⁵ ABRvS 4 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ3434, r.o. 2.6.1.

⁴⁶ Niet de eerste, eerder waren bijvoorbeeld de uitspraken ABRvS 28 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC5784 en ABRvS 25 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3997.

⁴⁷ ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684 (Eemshaven), r.o. 2.2.4.

⁴⁸ ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684 (Eemshaven), r.o. 2.2.3.

⁴⁹ ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3243, r.o. 3-3.5.

⁵⁰ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1260, r.o. 8.12.

⁵¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 20.2.

alternatieven aanwezig waren.⁵² Relevante jurisprudentie waarin (i) een noodzakelijkheidsverband bestaat, (ii) alternatieven ontbreken en (iii) desondanks géén sprake is van één project, is niet bekend.

22. In de literatuur is kritiek geuit op het noodzakelijkheids criterium. Betoogd is dat meerdere vergunningen voor één project mogelijk zouden moeten zijn, en dat ook onderdelen die in noodzakelijkheidsverband tot elkaar staan los moeten kunnen worden vergund mits is geborgd dat het project niet kan starten voordat alle toestemmingen zijn verleend.⁵³ Dit standpunt verdient, mede gelet op het vervallen van het onlosmakelijkheidsvereiste binnen de Omgevingswet, nadere overweging. De vraag is evenwel hoe dit zich verhoudt tot Europeesrechtelijke eisen rond gefaseerde besluitvorming ('multistage permitting'), waarbinnen telkens een passende beoordeling nodig kan zijn.⁵⁴ Voor nu wordt hier dan ook verder niet op ingegaan en het noodzakelijkheidsvereiste als gegeven aangenomen.

§ 4. Conclusie

23. De één-project-toets kent een langere en rijkere geschiedenis dan de relatief beperkte aandacht ervoor in de recente stikstofpraktijk doet vermoeden. De

voorgaande analyse van de jurisprudentie laat zien dat de Afdeling een consistente benadering hanteert: het project-begrip wordt steeds aan de hand van alle omstandigheden van het geval beoordeeld, waarbij de criteria aard, tijd en ruimte weliswaar in de standaardoverweging als eerste worden genoemd, maar de beslissende factoren doorgaans liggen in de onlosmakelijke samenhang tussen activiteiten en de aanwezigheid - of het ontbreken - van reële alternatieven. Het noodzakelijkheids criterium fungeert daarbij als een soort lakmoesproef: waar een noodzakelijkheidsverband bestaat en alternatieven ontbreken, is steeds één project aangenomen. De onderhavige SABIC-uitspraak past in dit beeld.

24. Met het verdwijnen van vergunningvrij intern salderen in de voortoets als gevolg van de 18-december-uitspraken staat de één-project-toets opnieuw in de schijnwerpers. De projectafbakening bepaalt immers welke emissies tot het te beoordelen project behoren en daarmee of - en zo ja, in welke omvang - een passende beoordeling moet worden verricht. De onderhavige uitspraak illustreert dat het belang van een zorgvuldige projectafbakening in het tijdperk na het vergunningvrij intern salderen alleen maar zal toenemen.

N.G.M. Valkering-Peereboom

⁵² Rb. Den Haag 22 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3877 (*Royal Peppers*), r.o. 6.2-6.4.

⁵³ ABRvS 27 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY7329, AB 2013/69, m.nt. Ch.W. Backes, randnr. 5.

⁵⁴ Zie bijv. HvJ EU 29 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:622 (*Doel*), r.o. 143-145.