

Statenmededeling

Onderwerp

Duiding uitspraak Raad van State intern salderen (Rendac en Amercentrale) en uitspraak Rechtbank Den Haag inzake Greenpeace

Datum

28 januari 2025

Documentnummer

GS: C2349344/6060928

PS: 6067605

Programma's

Aanpak Stikstof en

Vergunningen, Toezicht en

Handhaving

Aan Provinciale Staten van Noord-Brabant,

Kennisnemen van

De eerste impactanalyse over de uitspraken van de Raad van State over een nieuw beoordelingskader voor intern salderen bij natuurwetgeving (Rendac te Son en Amercentrale te Geertruidenberg) van 18 december 2024. Daarnaast kennisnemen van de uitspraak door de Rechtbank Den Haag inzake Greenpeace.

Aanleiding

Op 18 december 2024 bent u middels een [memo gedeputeerden](#) geïnformeerd over [de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State \(verder: RvS\) van 18 december 2024](#). Hierin is aangegeven dat de uitspraken naar verwachting een grote impact hebben, maar dat de exacte consequenties nog in beeld moeten worden gebracht. Middels deze Statenmededeling delen we met u een eerste duiding. Wij hebben op dit moment nog geen volledig beeld van de impact en werken daarom verder aan een meer gedetailleerdere duiding en impactanalyse.

Greenpeace

Op 22 januari 2025 heeft de Rechtbank Den Haag [uitspraak gedaan in de zaak die Greenpeace had aangespannen tegen de Staat](#). Greenpeace heeft daarin geëist dat de overheid de stikstofuitstoot drastisch en snel naar beneden brengt. De Rechtbank vat de uitspraak zelf als volgt samen: "De Nederlandse Staat handelt onrechtmatig door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. Dat volgt uit een uitspraak in een bodemprocedure bij de rechtbank Den Haag tussen Greenpeace en de Staat. De rechtbank beveelt de Staat zich aan zijn

stikstofdoel voor 2030 te houden, wat betekent dat de Staat 50 procent van de oppervlakte van de stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de grenswaarde moet brengen. Daarbij moet de Staat, anders dan de Staat tot nu gedaan heeft, voorrang geven aan de meest kwetsbare natuur. Haalt de Staat dit doel niet, dan moet de Staat een dwangsom van 10 miljoen euro betalen. De rechtbank oordeelt dat de Staat dit vonnis direct moet uitvoeren, ook in aanloop naar de beslissing in een eventueel hoger beroep.” Welke impact dit zal hebben voor Brabant en de Brabantse Natura 2000-gebieden bovenop de reeds ingezette en voorgenomen maatregelen zal de komende tijd verder uitgewerkt moeten worden.

Datum

28 januari 2025

Documentnummer

GS : C2349344/6060928

PS : 6067605

Bevoegdheid

Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor de beoordeling van aanvragen van een Natura 2000-activiteit (artikel 5.1, 1e lid, sub e, Omgevingswet).

Rollen en belangen

Vanuit de natuurwetgeving zijn Gedeputeerde Staten bevoegd gezag voor de vergunningverlening en toezicht en handhaving. Daarnaast is de provincie opdrachtgever voor projecten, zoals bijvoorbeeld voor de provinciale wegen. Ook als subsidieverstrekker, aandeelhouder en participant is de provincie betrokken bij verschillende plannen en projecten binnen de provincie.

Kernboodschap

1. We hebben de uitspraak intern salderen als volgt samengevat

- Intern salderen vergunningplichtig; Het inzetten van rechten van een bestaand project bij een nieuwe beoogde situatie op dezelfde locatie (intern salderen) kan niet meer in de zogenaamde voortoets. In de voortoets wordt het nieuwe nog uit te voeren project op zichzelf beoordeeld, zonder rekening te houden met de oude bestaande situatie. Als de gevolgen van het gehele nieuwe project niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, moet een vergunning worden aangevraagd en een passende beoordeling worden gemaakt. Daarmee worden veel projecten vergunningplichtig. Alleen projecten met een tijdelijke en kleine depositie in de aanlegfase, waarbij met een ecologische beoordeling op basis van de Porthos uitspraak de conclusie getrokken kan worden dat er geen sprake is van negatieve effecten, kunnen nog vergunningvrij uitgevoerd worden. Dit geldt ook wanneer de depositie van het nieuwe nog uit te voeren project onder de 0,005 mol N/ha/jaar blijft op een voor stikstofgevoelig habitat in een Natura 2000-gebied.
- Bij vergunning intern salderen ook toets aan additionaliteit; De vrijgekomen stikstof van het "oude" bestaande project, kan alleen worden aangewend voor een nieuwe beoogde situatie, indien de bestaande stikstof niet nodig is voor het behalen van natuurdoelen (toets aan additionaliteit). In de passende beoordeling mag je daarmee wel salderen, maar moet hieraan

worden getoetst. De ruimte uit de bestaande vergunning moet dus zo nodig eerst worden gebruikt als maatregel ten gunste van de natuur en kan pas worden gebruikt ter mitigatie als dit niet nodig is en er voldoende andere maatregelen getroffen zijn. Hiermee wordt de toets aan additionaliteit niet alleen voor extern salderen relevant, maar ook bij intern salderen.

- Natuurvergunning vs. milieuvergunning; De basis voor wat gebruikt mag worden in de vergunningverlening wijzigt in die gevallen waar geen natuurvergunning aanwezig is als basis maar een milieuvergunning. Bij een natuurvergunning blijft de basis dat wat vergund is in de natuurvergunning. Bij milieuvergunningen is de basis niet wat vergund is, maar datgene dat vergund én feitelijk aanwezig is. Structureel onbenutte ruimte (latente ruimte) in een milieutoestemming maakt daardoor geen deel meer uit van de referentiesituatie. Dit betekent dat de mogelijkheden voor intern salderen met een milieutoestemming beperkter zijn dan voorheen, maar ook dat daarmee latente ruimte van rechtswege verval, dan wel eenvoudiger kan worden beperkt.
- Gevolgen voor extern salderen; Structureel onbenutte ruimte in een milieutoestemming maakt geen deel meer uit van de referentiesituatie (zie vorige bullit).
- Kader geldt direct en ook met 'terugwerkende kracht'; Het nieuwe beoordelingskader is direct van toepassing en heeft gevolgen voor alle lopende en toekomstige vergunningsprocedures. Maar het heeft ook gevolgen voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen zijn gestart en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig was. Deze moeten alsnog een vergunning aanvragen.
- Overgangstermijn tot 1 januari 2030; Voor het aanvragen en verkrijgen van een vergunning van de projecten die gerealiseerd zijn tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 geldt een overgangstermijn van 5 jaar waarbinnen het bevoegd gezag tegen het gerealiseerde project niet handhavend mag optreden.

2. *Wij zien dat de impact van de uitspraken groot is en alle sectoren treft.*
In de uitspraak heeft de RvS een nieuw toetsingskader vastgesteld voor intern salderen. Dit treft daarmee in principe alle bronnen die stikstof uitstoten. Bij intern salderen is sprake van afnames van emissies ten opzichte van de uitgangssituatie. Deze kunnen nu vanwege het toetsen aan additionaliteit niet zonder meer vergund worden. Dit raakt daarmee onze ondernemers in Brabant in de volle breedte, maar ook onze eigen projecten. Denk daarbij aan afgeronde en lopende uitvoering van provinciale wegen, woningbouwprojecten, ontwikkelingen in de industrie en landbouw. De uitspraken hebben daarnaast gevolgen voor lopende juridische procedures en verschillende beleidsvoornemens zoals bijvoorbeeld het intrekingsbeleid latente ruimte.

Datum

28 januari 2025

Documentnummer

GS : C2349344/6060928

PS : 6067605

Gezien de conclusies uit de natuurdoelanalyses van maart 2023 betekent dit dat er op dit moment nauwelijks nog vergunningen met intern salderen kunnen worden afgegeven. Dit geldt nadrukkelijk ook voor aanvragen die een (noodzakelijke) reductie van stikstofemissie voorstaan. Dit gaat daarnaast, gezien de terugwerkende kracht, ook grote gevolgen opleveren voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Datum

28 januari 2025

Documentnummer

GS : C2349344/6060928

PS : 6067605

3. *Wij zetten onverminderd door op natuurverbetering zowel met het reduceren van de stikstofuitstoot als natuurherstel*

Om additionaliteit aan te kunnen tonen is het noodzakelijk dat in elk geval de geconstateerde verslechtering van de natuur een halt wordt toegeroepen. Inzet op natuurverbetering zowel met maatregelen in de natuur als verlaging van de stikstofuitstoot is daarbij noodzakelijk. Wij hebben om die reden ook recent de BOS 2.0 vastgesteld en komen op korte termijn met plannen waarin de onderzoeken en de maatregelen genoemd in de natuurdoelanalyses zijn uitgewerkt.

4. *Wij werken nauw samen met de andere provincies en het Rijk om de impact in beeld te brengen en te zoeken naar oplossingen*

Beide uitspraken over intern salderen van de RvS hebben betrekking op Brabantse bedrijven, echter de impact is niet beperkt tot Brabant, maar geldt voor heel Nederland. Oplossingen moeten daarmee niet alleen in Brabant gezocht worden. Hiervoor zal er zowel ambtelijk als bestuurlijk nauw samengewerkt worden met de andere provincies en het Rijk.

Consequenties

Voorlopig geen besluitvorming bij vergunningverlening

Zoals onder kernboodschap 2 aangegeven is de impact van deze uitspraken groot. De exacte impact wordt nader geanalyseerd (impactanalyse). Hierover worden uw Staten later geïnformeerd. In afwachting van deze impactanalyse worden uit zorgvuldigheid geen besluiten gepubliceerd van aanvragen die geraakt worden door de uitspraak. Het komt vaker voor dat omgevingsdiensten tijdelijk geen besluiten publiceren na belangrijke rechterlijke uitspraken.

Europese en internationale zaken

De basis van de beoordeling van activiteiten met effecten op Natura 2000-gebieden is de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn. Reden voor de wijziging van het beoordelingskader door de RvS zijn recente arresten van het Hof van Justitie in Luxemburg waarin het Hof heeft verduidelijkt welke aspecten bij de vergunningverlening mogen worden betrokken.

Communicatie

Wij hebben een bericht met een eerste reactie op de provinciale website geplaatst ([link](#)). Op de website www.aanpakstikstofbrabant.nl staan Q&A. Via het Stikstofloket kunnen geïnteresseerden met vragen terecht. Daarnaast worden

onze betrokken partners actief geïnformeerd. We organiseren tevens webinars voor specifieke groepen zoals gemeenten, omgevingsdiensten en adviseurs.

Vervolg

Wij werken met het rijk, de andere provincies en andere partners aan:

- Een verdere impactanalyse;
- Oplossingsrichtingen en alternatieven.

Daarnaast zullen we werken aan een impactanalyse over de uitspraak Greenpeace.

Uw staten worden hierover regelmatig op de hoogte gebracht.

Bijlagen

-

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant,

de voorzitter,

de secretaris,

I.R. Adema

drs. G.H.E. Derks MPA

Datum

28 januari 2025

Documentnummer

GS : C2349344/6060928

PS : 6067605