

# ECLI:NL:RVS:2024:4909

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	18-12-2024
Datum publicatie	18-12-2024
Zaaknummer	202200383/1/R2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBOBR:2021:6389, (Gedeeltelijke) vernietiging met terugwijzen
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 april 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant voor de Amercentrale een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 verleend voor de functiewijziging van de elektriciteitscentrale Amercentrale, gelegen aan de Amerweg 1 in Geertruidenberg. Deze zaak gaat over de elektriciteitscentrale Amercentrale van RWE, die gevestigd is in Geertruidenberg. De zaak gaat over drie besluiten: het besluit waarbij een verzoek om handhavend op te treden tegen de Amercentrale van MOB en Leefmilieu is afgewezen, het besluit waarbij de natuurvergunning uit 2019 is verleend, en het besluit waarbij een verzoek om intrekking van de natuurvergunning uit 2011 is afgewezen. MOB en Leefmilieu hebben het college verzocht om handhavend op te treden tegen de Amercentrale. Verder heeft RWE een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2025/7781 Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2025/21

## Uitspraak

202200383/1/R2.

Datum uitspraak: 18 december 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. RWE Generation NL B.V., gevestigd te Geertruidenberg (hierna: RWE),
2. het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
3. Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu, beide gevestigd te Nijmegen, (hierna: MOB en Leefmilieu)

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 8 december 2021 in zaak nrs. 19/2229, 20/342, 20/923 in het geding tussen:

MOB en Leefmilieu

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 11 april 2011 heeft het college voor de Amercentrale een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor de functiewijziging van de

elektriciteitscentrale Amercentrale, gelegen aan de Amerweg 1 in Geertruidenberg (hierna: natuurvergunning uit 2011).

Bij besluit van 12 februari 2019 heeft het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om handhavend op te treden tegen RWE afgewezen.

Bij besluit van 18 juli 2019 heeft het college het tegen het besluit van 12 februari 2019 gemaakte bezwaar gegrond verklaard. Het college heeft de motivering van het besluit van 12 februari 2019 aangevuld en heeft het verzoek om handhaving opnieuw afgewezen.

Bij besluit van 4 december 2019 heeft het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken afgewezen.

Bij besluit van 19 december 2019 heeft het college een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor het uitbreiden/wijzigen van een energiecentrale gelegen aan de Amerweg 1 in Geertruidenberg (hierna: natuurvergunning uit 2019).

Tegen het besluit van 4 december 2019 heeft MOB bezwaar gemaakt en op grond van artikel 7:1a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) het college verzocht in te stemmen met het rechtstreeks beroep bij de rechtbank.

Het college heeft ingestemd met rechtstreeks beroep en heeft het bezwaarschrift doorgezonden aan de rechtbank.

De rechtbank heeft de beroepen van MOB en Leefmilieu tegen de besluiten van 18 juli 2019, 4 december 2019 en 19 december 2019 samen behandeld.

Bij uitspraak van 8 december 2021 heeft de rechtbank het door MOB en Leefmilieu tegen het besluit van 18 juli 2019 ingestelde beroep ongegrond verklaard en de ingestelde beroepen tegen de besluiten van 4 december 2019 en 19 december 2019 gegrond verklaard. De rechtbank heeft de bestreden besluiten van 4 december 2019 en 19 december 2019 vernietigd en het college opgedragen om een nieuw besluit op de aanvraag van RWE te nemen met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben RWE en het college hoger beroep ingesteld.

MOB en Leefmilieu hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

MOB en Leefmilieu hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

RWE en het college hebben een zienswijze op het incidenteel hoger beroep ingediend.

Het college, RWE en MOB en Leefmilieu hebben nadere stukken ingediend.

MOB en Leefmilieu hebben een verzoek gedaan tot schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

De Afdeling heeft de Staat der Nederlanden (minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) (hierna: de Staat) aangemerkt als partij in deze procedure.

De Afdeling heeft de zaak, samen met de zaak met zaaknummer 202201311/1/R2, op de zitting behandeld op 6 en 7 februari 2024, waar RWE, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J.J. Peelen en mr. D. Kist, advocaten in Amsterdam, het college, vertegenwoordigd door ing. S. Jochems, S.A. Teerink en mr. A. Speekenbrink, bijgestaan door mr. S.J. van Winzum en mr. R.D. Reinders, advocaten in Den Haag, en MOB en Leefmilieu, vertegenwoordigd door drs. J.G. Vollenbroek, bijgestaan door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandverlener in Gennep, zijn verschenen.

Overwegingen

Samenvatting van de uitspraak

Waar gaat deze zaak over?

1. Deze zaak gaat over de elektriciteitscentrale Amercentrale van RWE, die gevestigd is in Geertruidenberg. De zaak gaat over drie besluiten: het besluit waarbij een verzoek om handhavend op te treden tegen de Amercentrale van MOB en Leefmilieu is afgewezen, het besluit waarbij de natuurvergunning uit 2019 is verleend, en het besluit waarbij een verzoek om intrekking van de natuurvergunning uit 2011 is afgewezen.

Weigering om handhavend op te treden

1.1. MOB en Leefmilieu hebben het college verzocht om handhavend op te treden tegen de Amercentrale. De Afdeling stelt in dat kader vast dat de emissie van de stoffen SO<sub>2</sub>, HCI en HF onderdeel uitmaakte van het in 2011 vergunde project. De Amercentrale handelde door deze stoffen uit te stoten dus niet in strijd met de natuurvergunning uit 2011 of met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. De Afdeling komt in deze uitspraak daarom tot het oordeel dat de rechtbank het beroep tegen de weigering om handhavend op te treden tegen de Amercentrale terecht ongegrond heeft verklaard.

Verlening van de natuurvergunning uit 2019

1.2. Verder heeft RWE een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het bedrijf. Het college heeft de natuurvergunning op basis van intern salderen verleend. Daarvoor heeft het college vastgesteld dat de aangevraagde bedrijfssituatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie is ontleend aan de natuurvergunning uit 2011.

1.3. De rechtbank heeft de vergunning vernietigd. De rechtbank heeft in haar uitspraak een nuancering aangebracht op de vaste rechtspraak van de Afdeling over intern salderen. Deze nuancering houdt kort gezegd in dat niet zonder meer met niet (meer) benutte emissieruimte intern gesaldeerd kan worden. Deze nuancering baseert de rechtbank op artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Dezelfde nuancering is door de rechtbank toegepast in de uitspraak over Rendac Son B.V. (hierna: Rendac). De Afdeling doet vandaag ook uitspraak in die zaak (ECLI:NL:RVS:2024:4923).

Nieuw beoordelingskader intern salderen

1.4. In de uitspraak van vandaag in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) komt de Afdeling tot de conclusie dat er aanleiding is 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. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. Dit is uitgewerkt in 17-17.7 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923).

1.5. Het voorgaande betekent niet dat de referentiesituatie geen enkele rol speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. Intern salderen met de referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de passende beoordeling van de gevolgen van het project. Voor de wijze waarop de omvang van de referentiesituatie van intern salderen als mitigerende maatregel wordt bepaald en de voorwaarden waaronder intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de voorwaarden die gelden voor extern salderen. Dat is uitgewerkt in 18-21.4 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923).

Conclusie voor de natuurvergunning uit 2019

1.6. Weliswaar volgt de Afdeling niet de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt, maar naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank de natuurvergunning uit 2019 wel terecht vernietigd. Het college heeft bij de verlening van deze natuurvergunning voor de wijziging van het project namelijk de referentiesituatie betrokken in de voortoets. Dat is, zo volgt uit de uitspraak in de zaak over Rendac, ook in deze zaak niet meer juist.

Weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken

1.7. Voorts hebben MOB en Leefmilieu het college verzocht om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken. Hierover overweegt de Afdeling dat het college in het kader van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. De Afdeling komt dus tot het oordeel dat de rechtbank het besluit waarbij het college het verzoek van MOB en Leefmilieu om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken heeft afgewezen, terecht heeft vernietigd.

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

Handhaving

2. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) is ingediend vóór

het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Wnb is gedaan op 17 december 2018. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

#### Intrekkingsverzoek

3. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om een natuurvergunning in te trekken is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om de natuurvergunning in te trekken is gedaan op 17 september 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

#### Natuurvergunning

4. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 30 januari 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

#### Inleiding

5. De relevante bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

6. De Amercentrale is een biomassa- en steenkoolcentrale die elektriciteit en warmte produceert. De Amercentrale ligt aan de Amerweg 1 in de gemeente Geertruidenberg, aan het begin van de rivier de Amer.

6.1. In 1979 is het Amercentralecomplex, waaronder eenheid AC-8 (hierna: AC-8), vergund. Vervolgens is op 3 mei 1988 een vergunning op grond van de Hinderwet, de Wet luchtverontreinigingen en de Wet geluidhinder verleend voor het uitbreiden van de Amercentrale met een kolengestookte warmtekrachteenheid AC-9 (hierna: AC-9). Daarna is onder meer op 9 juli 2002 een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) verleend. Op 17 februari 2006 is een melding ingevolge artikel 8.19 van de Wm gedaan voor het plaatsen van een SCR DeNOx-installatie bij AC-9 (hierna: de melding uit 2006). Vervolgens is op 28 september 2007 een vergunning op grond van artikel 8.23 van de Wm verleend.

6.2. Op 11 april 2011 is de eerste natuurvergunning voor de Amercentrale verleend. Deze natuurvergunning is verleend voor het verhogen van de hoeveelheid biomassa en het verlagen van de hoeveelheid kolen die verstoekt zal worden in AC-9. Om deze functiewijziging mogelijk te maken zijn een aantal nieuwe installaties vergund: een losinstallatie, gesloten transportbanden, separate maalinstallaties en biomassa dagsilos bij AC-9 en een extra biomassa dagsilo bij AC-8. De functiewijziging leidt tot ongeveer 250 extra scheepvaartbewegingen per jaar.

6.3. Vervolgens is op 12 december 2017 op grond van artikel 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aan RWE een omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting en het in werking hebben van de inrichting na de verandering verleend (hierna: de revisievergunning uit 2017). AC-8 maakt geen onderdeel meer uit van deze revisievergunning.

6.4. Op 19 december 2019 is de natuurvergunning uit 2019 verleend. Deze natuurvergunning is verleend voor het wijzigen/uitbreiden van het project. De wijzigingen betreffen:

- het uit bedrijf nemen van AC-8 per 1 januari 2016,
- het plaatsen van een nieuw ketelhuis met daarin vier aardgas-gestookte warmwaterketels die als back-up dienen voor de warmtelevering vanuit AC-9,

- het in 2011 vergunde hamermolengebouw is niet gerealiseerd en zal niet meer worden gerealiseerd, de in 2011 vergunde opslagsilo zal alsnog worden gerealiseerd,
- volledige transitie naar biomassa,
- het plaatsen van zonnepanelen op de voormalige koelwatervijver in 2019.

#### Aangevallen uitspraak

Beroep tegen de weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken

7. Voordat de rechtbank het beroep heeft besproken, is zij om te beoordelen of er sprake was van procesbelang nagegaan of MOB en Leefmilieu met de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 nog steeds konden bereiken dat de activiteiten van RWE gestaakt zouden moeten worden. Per 1 januari 2020 bestaat immers alleen nog een vergunningplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben. De vergunningplicht voor projecten die enige maar geen significante gevolgen kunnen hebben, de zogenoemde verslechteringsvergunning, is komen te vervallen (zie overweging 17.1 van de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (hierna: Logtsebaan-uitspraak)). In overweging 17.3 van die uitspraak is ook overwogen dat de intrekking van een verslechteringsvergunning die voor 1 januari 2020 is verleend niet als passende maatregel kan worden geduid in de zin van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, omdat met de intrekking van een vergunning voor een project dat niet langer vergunningplichtig is, niet kan worden bewerkstelligd dat de activiteit wordt beëindigd.

7.1. Gelet op het bovenstaande heeft de rechtbank eerst gezien of de natuurvergunning uit 2011 een verslechteringsvergunning is. Volgens de rechtbank bestond de referentiesituatie voor de natuurvergunning uit 2011 uit de Amercentrale zoals deze in werking was op basis van de revisievergunning uit 2002 en de melding uit 2006. Verder heeft de rechtbank vastgesteld dat het scheepvaartverkeer als gevolg van het in 2011 vergunde project toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie. Omdat significante gevolgen vanwege verstoring door de toename van scheepvaartverkeer niet op voorhand konden worden uitgesloten, is een passende beoordeling opgesteld. Om die reden zou ook onder het huidige recht voor dit project op basis van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb een vergunning zijn vereist. Daarnaast merkt de rechtbank op dat de stikstofemissie vanwege dit extra scheepvaartverkeer niet is beoordeeld en dat dus niet is vast komen te staan of sprake is geweest van een eventuele toename van de stikstofemissie vanwege dit extra scheepvaartverkeer. De rechtbank sluit niet uit dat ook voor de toename van stikstofdepositie vanwege het extra scheepvaartverkeer een vergunning op basis van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb nodig is. De rechtbank komt tot de conclusie dat de natuurvergunning uit 2011 niet op basis van intern salderen is verleend, dat geen sprake is van een verslechteringsvergunning en dat intrekking daarvan dus als passende maatregel kan worden beschouwd. Vervolgens heeft de rechtbank geoordeeld dat het college in strijd met artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb onvoldoende heeft gemotiveerd of het al dan niet gedeeltelijk intrekken van de natuurvergunning voor zover deze betrekking had op AC-8 noodzakelijk was vanwege artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (hierna: Hrl). Het intrekken van niet (meer) gerealiseerde vergunde ruimte in oude natuurvergunningen kan volgens de rechtbank bijdragen aan het voorkomen van de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat in artikel 2.6 van de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant van 13 december 2019 (hierna: de Beleidsregel) voorwaarden werden gesteld aan intern salderen. De rechtbank beschouwt deze beperkingen als een passende maatregel als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Het netto-effect van toepassing van artikel 2.6, eerste lid, van de Beleidsregel is hetzelfde als het intrekken van de toestemming voor een activiteit op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

Wat betreft artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb, overweegt de rechtbank dat het college ten onrechte niet heeft beoordeeld of het vervallen van de milieutoestemming voor AC-8 in 2017 een omstandigheid was die aanleiding zou kunnen geven om de natuurvergunning uit 2011 op grond van artikel 5.4, eerste lid, onder d, van de Wnb al dan niet gedeeltelijk in te trekken.

7.2. Verder is de natuurvergunning uit 2011 volgens de rechtbank niet in strijd met de wet zoals bedoeld in artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb verleend. De natuurvergunning uit 2011 is immers verleend voor het project Amercentrale zoals omschreven in de vergunning en daaraan heeft een passende beoordeling ten grondslag gelegen. De rechtbank ziet geen aanleiding voor het oordeel achteraf dat de passende beoordeling voor de natuurvergunning uit 2011 onvolledig is geweest. Het college was dus niet

bevoegd om de natuurvergunning uit 2011 op grond van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb in te trekken, zo heeft de rechtbank overwogen.

Beroep tegen de weigering om te handhaven op basis van de Wnb

8. In overweging 7.2 van de uitspraak van de rechtbank is geoordeeld dat er geen aanwijzingen zijn dat de Amercentrale in strijd met de geldende Nbw-vergunning uit 2011 in bedrijf is. Volgens de rechtbank is er dan ook geen sprake van strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb waardoor het beroep tegen het besluit op bezwaar, waarin het verzoek om handhaving is afgewezen, ongegrond is.

Beroep tegen de natuurvergunning uit 2019

9. De rechtbank is van oordeel dat het college de natuurvergunning uit 2011 terecht heeft beschouwd als referentiesituatie voor het verlenen van de natuurvergunning in 2019. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de natuurvergunning uit 2011 alle emissies omvat van het project Amercentrale in 2011. Anders dan MOB en Leefmilieu, is de rechtbank van oordeel dat de omgevingsvergunning uit 2017 niet de referentiesituatie is. De natuurvergunning in 2011 was niet vervallen of geëxpireerd, zodat aan deze vergunning de referentiesituatie moet worden ontleend. Dat MOB en Leefmilieu graag zouden zien dat een natuurvergunning wordt beperkt indien later een omgevingsvergunning wordt verleend met minder gevolgen, is niet iets dat de rechtbank kan bewerkstelligen. Dit zal de wetgever zelf moeten veranderen in de Wnb.

9.1. Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat de referentiesituatie kan worden ontleend aan de natuurvergunning uit 2011, gaat zij in op de Beleidsregel. Volgens de rechtbank gold deze Beleidsregel ten tijde van het bestreden besluit en heeft het college niet aangegeven of het de Beleidsregel buiten toepassing laat of afwijkt van artikel 2.6 van de Beleidsregel.

9.2. In artikel 2.6, eerste lid, van de Beleidsregel is bepaald dat de stikstofemissie van een activiteit alleen ten behoeve van intern salderen mag worden ingezet als er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en deze activiteit onafgebroken aanwezig is geweest of kan worden hervat zonder natuurvergunning of een omgevingsvergunning, onderdeel bouwen. De rechtbank sluit niet uit dat ten behoeve van het opnieuw in gebruik nemen van AC-8 zou moeten worden gebouwd. Ook stelt de rechtbank vast dat AC-8 sinds 2015 niet meer in werking is en dat de daarvoor noodzakelijke omgevingsvergunning milieu is vervallen met het verlenen van de revisievergunning in 2017. Dit acht de rechtbank relevant, want zij ziet niet in waarom een onderscheid zou moeten worden gemaakt tussen het hervatten met een omgevingsvergunning voor bouwen enerzijds en met een omgevingsvergunning voor het uitbreiden van de inrichting anderzijds. Het college heeft volgens de rechtbank niet inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen zijn van de omstandigheid dat de emissie van AC-8 op basis van artikel 2.6, eerste lid, van de Beleidsregel niet mocht worden ingezet ten behoeve van de verlening van de Wnb-vergunning.

Op grond van artikel 2.6, derde lid, van de Beleidsregel is relevant of het noodzakelijk is om de natuurvergunning waarmee intern wordt gesaldeerd al dan niet gedeeltelijk in te trekken of te wijzigen in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Gelet hierop had het college het verzoek om intrekking moeten betrekken bij zijn besluit op de aanvraag voor de natuurvergunning. Omdat de noodzaak voor intrekking nog moet worden onderzocht, kan het intern salderen met de stikstofemissies voor AC-8 in strijd zijn met artikel 2.6, derde lid, van de Beleidsregel, aldus de rechtbank.

9.3. Daarnaast zoekt de rechtbank aansluiting bij overweging 85 van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) van 7 november 2018, PAS, EU:C:2018:882, (hierna: PAS-arrest). De rechtbank constateert dat in dit geval AC-8 in bedrijf is genomen voordat de beschermingsregeling van de Hrl van toepassing werd op het betrokken Natura 2000-gebied, wat betekent dat de gevolgen van de emissies van AC-8 nooit passend zijn beoordeeld. Volgens de rechtbank mag het betrekken van deze emissies bij vergunningverlening alleen als is gegarandeerd dat deze emissies niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat AC-8 niet meer in werking was en ook niet meer in werking mocht zijn. Verder benadrukt de rechtbank dat de Amercentrale invloed heeft op bijna alle Natura 2000-gebieden. Het zonder meer verlenen van een vergunning is onder deze omstandigheden in strijd met artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

9.4. Daarna brengt de rechtbank een nuancering aan op de rechtspraak van de Afdeling over intern salderen: indien het gaat om niet (meer) benutte emissieruimte vanwege een activiteit die in het verleden weliswaar is vergund, maar niet passend is beoordeeld, en waarbij voor het hervatten van die activiteit een nadere vergunning op basis van de Wnb of de Wabo is vereist, mag volgens de rechtbank hiermee slechts worden gesaldeerd als verweerder inzichtelijk maakt met welke andere passende maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Anders zou, als gevolg van de wetswijziging per 1 januari 2020, tot in de lengte der dagen kunnen worden gesaldeerd met niet passend beoordeelde emissieruimte uit het verleden. Dat verdraagt zich volgens de rechtbank niet met artikel 6, tweede lid, van de Hrl en wringt bovendien met overweging 85 van het PAS-arrest.

9.5. Voorts is in de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de natuurvergunning uit 2019 volstaan met een vergelijking van de actuele emissies van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>), koolmonoxide (CO), waterstofchloride (HCl) en waterstoffluoride (HF) met de emissies in de referentiesituatie van de natuurvergunning uit 2011, waarin ook de overige emissies van AC-8 zijn betrokken. Dit is naar het oordeel van de rechtbank in strijd met (de strekking van) artikel 2.6 van de Beleidsregel en artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

9.6. Afsluitend gaat de rechtbank in op het betoog van MOB en Leefmilieu dat het verlenen van de natuurvergunning uit 2019 in strijd is met de uitspraak van de Hoge Raad van 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006. Volgens de rechtbank levert de Amercentrale een substantiële bijdrage aan de totale CO<sub>2</sub>-emissie van Nederland. Een stijging van de zeespiegel, als gevolg van de opwarming van de aarde door onder andere CO<sub>2</sub>, zal gevolgen hebben voor Nederlandse Natura 2000-gebieden. Dat geldt ook voor het Natura 2000-gebied Biesbosch dat nagenoeg op zeeniveau ligt. Gelet hierop kan de rechtbank niet op voorhand uitsluiten dat de CO<sub>2</sub>-emissie van de Amercentrale voor de Biesbosch significante gevolgen kan hebben dan wel dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in de Biesbosch kunnen verslechteren. In dat geval is de vergunning verleend in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb zoals dat gold in 2019.

Daarnaast is het de rechtbank niet duidelijk of sprake zal zijn van een toename in CO<sub>2</sub>-emissies in het aangevraagde project als de CO<sub>2</sub>-emissie van AC-8 buiten beschouwing wordt gelaten. Ook dit is in strijd met (de strekking van) artikel 2.6 van de Beleidsregel en artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

#### Conclusie

10. De rechtbank heeft de weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken en het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 vernietigd. Het besluit op bezwaar, waarin de bezwaren van MOB en Leefmilieu tegen de weigering om handhavend optreden ongegrond zijn verklaard, is in stand gelaten.

10.1. De rechtbank ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank draagt het college op om een nieuw besluit te nemen op de aanvraag voor de natuurvergunning.

Omdat het college alsnog moet beslissen op het verzoek om intrekking, bestaat de mogelijkheid dat de natuurtoestemming voor AC-8 gedeeltelijk wordt ingetrokken. Als de toestemming voor AC-8 wordt ingetrokken of niet mag worden betrokken bij de vergunningverlening resteert de vraag of het aangevraagde project voorziet in een toename ten opzichte van de revisievergunning uit 2017. De rechtbank is er niet in geslaagd om dit zelf vast te stellen.

Mocht er sprake zijn van een toename van emissies ten opzichte van de revisievergunning uit 2017, dan is volgens de rechtbank het intern salderen met in het verleden vergunde maar niet benutte emissieruimte vanwege een activiteit die nooit passend is beoordeeld en waarbij voor het hervatten van die activiteit een nadere vergunning op basis van de Wnb of de Wabo is vereist, slechts dan in overeenstemming met artikel 6, tweede lid, van de Hrl als het college inzichtelijk maakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Omdat de Amercentrale invloed heeft op heel veel Natura 2000-gebieden kan de rechtbank dit niet zelf vaststellen.

(Incidenteel) hoger beroepen

Intrekking hoger beroepsgronden

11. Op de zitting heeft het college de hoger beroepsgrond over het buiten het geding treden door de rechtbank met betrekking tot CO<sub>2</sub>-emissies ingetrokken.

## Volgorde van bespreking

12. De Afdeling zal hieronder de (incidenteel) hoger beroepsgronden per bestreden besluit bespreken. Eerst zal het besluit waarin is geweigerd om handhavend op te treden worden behandeld, daarna zal het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 aan bod komen en als laatste zal de afwijzing van het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011 worden behandeld.

## Handhavingsverzoek

13. MOB en Leefmilieu betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat er geen aanwijzingen zijn dat de Amercentrale in strijd handelde met de natuurvergunning uit 2011 en daarom het handhavingsverzoek kon worden afgewezen. Zij stellen dat de natuurvergunning uit 2011 geen betrekking had op de emissies van SO<sub>2</sub>, HCl en HF. Dit blijkt volgens hen uit punt 2.1 van de passende beoordeling "Increase Biomass AC-9, Amercentrale" van 8 december 2010 uitgevoerd door ecogroen advies, behorende bij de aanvraag voor de natuurvergunning uit 2011 (hierna: passende beoordeling). Daarin staat dat SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub> in de ongereinigde rookgassen zitten en dat de ruwe rookgassen van SO<sub>2</sub> worden gereinigd. Dit betekent volgens MOB en Leefmilieu dat volgens de vergunning geen SO<sub>2</sub> meer uit de schoorsteen komt. Dit wordt ook bevestigd door figuur 6.4, waarin alleen de vergunde en actuele NO<sub>x</sub>-emissies zijn weergegeven. SO<sub>2</sub>, HCl en HF worden echter wel geëmitteerd door de Amercentrale. Dit is een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, aldus MOB en Leefmilieu.

13.1. Het college stelt zich op het standpunt dat een natuurvergunning wordt verleend voor een project, en niet voor emissies. Volgens het college is in de natuurvergunning uit 2011 het hele project Amercentrale vergund en dus ook alle daaruit voortkomende emissies, voor zover die niet door de aan de vergunning verbonden voorschriften zijn beperkt. Het project voorziet dus in activiteiten die de bovenstaande stoffen emitteren.

RWE heeft op de zitting toegelicht dat zowel bij kolenstook als bij biomassa SO<sub>2</sub>, HCl en HF kunnen vrijkomen, ook al zijn er een DeNO<sub>x</sub>-installatie en rookgasontzwavelingsinstallatie aanwezig. Deze installaties zijn de best beschikbare technieken, maar toch gelden er volgens de wet nog emissiegrenswaarden voor SO<sub>2</sub>, HCl en HF. Hieruit blijkt al dat er, ondanks de rookgasreiniging, nog emissies van SO<sub>2</sub>, HCl en HF kunnen optreden.

13.2. In de passende beoordeling staat dat het op dat moment bestaande project bestaat uit twee kolengestookte eenheden AC-8 en AC-9. Aan de AC-9 is een houtvergasser gekoppeld. Daarnaast is hulpketel 91 aanwezig om warmte te leveren bij het buiten bedrijf zijn van AC-8 en AC-9. Ook zijn er twee gasturbines AC-20 en AC-21 aanwezig.

De Amercentrale veroorzaakt volgens de passende beoordeling emissies naar de lucht in de vorm van rookgassen die voornamelijk zijn verontreinigd met NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> en vlieggas. Deze rookgassen worden als volgt gereinigd: in het elektrostatische vliegfilter worden de kleine stofdeeltjes inclusief zware metalen afgevoerd en afgevangen. Deze vrijwel stofvrije rookgassen worden door middel van de rookgasventilator afgevoerd naar de rookgasontzwavelingsinstallatie. Daarin worden de rookgassen van SO<sub>2</sub> gereinigd en via de schoorsteen geëmitteerd. Op de AC-9 is tevens een DeNO<sub>x</sub>-installatie aanwezig die de stikstofoxiden in de rookgassen omzet in stikstof en water met behulp van ammonia.

De in 2011 aangevraagde wijziging ziet op het verhogen van de hoeveelheid biomassa en het verlagen van de hoeveelheid kolen die worden verstoofd in AC-9. De emissies naar lucht en water van AC-9 en de totale Amercentrale die al waren toegestaan veranderen niet door de wijziging, zo blijkt uit de passende beoordeling.

In paragraaf 6.6 van de passende beoordeling staat dat de verzurende en vermestende stoffen NO<sub>x</sub> en SO<sub>2</sub> via atmosferische depositie kunnen leiden tot verschillende effecten, zoals verzuring en vermesting, en dat deze effecten van toepassing zijn op de beschermde habitattypen, habitatrichtlijnsoorten en vogelrichtlijnsoorten. Daarna wordt ingegaan op de kritische depositiewaarden voor de hoeveelheid verzurende en vermestende depositie op verschillende vegetatietypen. De conclusie is dat vooral stikstofbeschikbaarheid het kritische depositieniveau bepaalt en dat voor de Amercentrale, bij de vraag of de verzurende en vermestende emissie leidt tot significant negatieve effecten, stikstofdepositie (NO<sub>x</sub>) de bepalende factor is. Om deze reden worden daarna alleen de NO<sub>x</sub>-emissies weergegeven.

13.3. Anders dan MOB en Leefmilieu, volgt naar het oordeel van de Afdeling uit het bovenstaande, met name uit hetgeen staat in paragraaf 6.6 van de passende beoordeling, niet dat het in 2011 vergunde

project alleen NOx emitterde en geen SO2, HCI en HF. In de passende beoordeling leest de Afdeling alleen dat NOx de bepalende stof was om de vraag te beantwoorden of het project significante effecten heeft. De Afdeling leest in paragraaf 6.6 van de passende beoordeling evenmin dat SO2, HCI en HF door middel van de DeNOx-installatie en rookgasontzwavelingsinstallatie volledig uit de rookgassen worden verwijderd. Er staat enkel dat de rookgassen worden gereinigd. Niet uit te sluiten is dat in dat proces niet alle SO2, HCI en HF uit de rookgassen wordt gereinigd. Hierdoor kan het project ook SO2, HCI en HF emitteren. Dit betekent dat deze emissies onderdeel uitmaken van het in 2011 vergunde project. Nu de emissie van deze stoffen deel uitmaakt van het vergunde project, handelt de Amercentrale door deze stoffen te emitteren niet in strijd met artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb dan wel de natuurvergunning uit 2011. De rechtbank is terecht tot deze conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

13.4. De rechtbank heeft het beroep tegen de weigering een besluit tot handhaving te nemen dus terecht ongegrond verklaard.

Besluit tot verlening natuurvergunning uit 2019

14. De vraag die partijen in dit kader in de kern verdeeld houdt is of de natuurvergunning uit 2019 terecht met toepassing van intern salderen is verleend.

15. Om die vraag te beantwoorden wordt hieronder eerst het door de Afdeling tot deze uitspraak gehanteerde toetsingskader voor intern salderen uiteengezet (16). Daarna zal de Afdeling eerst de incidenteel hoger beroepsgrond van MOB en Leefmilieu over deze nuancering bespreken (17-18). Daarna gaat de Afdeling in op de andere (incidenteel) hoger beroepsgronden over de natuurvergunning uit 2019 (19-23).

Kader intern salderen van de Afdeling

16. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat - voor de vraag of de wijziging of uitbreiding van een project significante gevolgen kan hebben - een vergelijking mag worden gemaakt van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging of uitbreiding. In de referentiesituatie gaat het daarbij om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft). Met andere woorden: het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd.

De referentiesituatie wordt 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, geldt die latere toestemming als referentiesituatie.

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

16.1. Als de wijziging of uitbreiding van een project niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, dan is volgens de rechtspraak van de Afdeling op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat die wijziging of uitbreiding significante gevolgen heeft. De positieve gevolgen van de wijziging of uitbreiding op de toegestane situatie zijn dan immers gelijk aan of groter dan de negatieve gevolgen van het reeds (natuur- of milieu-)vergunde project.

Onder het vergunningenregime tot 1 januari 2020 betekende dit dat het project wel vergunningplichtig was, maar dat de vergunning op basis van een belangenafweging kon worden verleend (de zogenoemde verslechteringsvergunning op basis van artikel 6, tweede lid, van de Hrl). Tot 1 januari 2020 was er wel ruimte om bij de toestemming voor een wijziging of uitbreiding van een project toepassing te geven aan

artikel 6, tweede lid, van de Hrl bij de verlening van de zogenoemde verslechteringsvergunning. Hierdoor kon een bestuursorgaan ook bij vergunningverlening beleid voeren over onbenutte emissieruimte en op die manier de referentiesituatie wijzigen. Deze verslechteringsvergunning is door de wijziging van de Wet natuurbescherming met ingang van 1 januari 2020 echter vervallen.

(Incidenteel) hoger beroepen

Incidenteel hoger beroep MOB en Leefmilieu (artikel 6, derde lid, van de Hrl)

- Betoog

17. MOB en Leefmilieu zijn met de rechtbank van oordeel dat de jurisprudentie van de Afdeling over intern salderen nuancering behoeft, maar kunnen zich niet vinden in de inhoud van de nuancering die de rechtbank heeft aangebracht en die de rechtbank heeft gebaseerd op artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

MOB en Leefmilieu menen dat een referentiesituatie slechts 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. Indien 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 natuurtoestemming worden ontleend, maar kan de referentiesituatie alleen worden ontleend aan een eerdere, wel correct passend beoordeelde natuurtoestemming of milieutoestemming met de minste gevolgen.

Voor de natuurvergunning uit 2011 betekent het bovenstaande dat daar niet zonder meer mee kan worden intern gesaldeerd, omdat de gevolgen van stikstofdepositie van het in 2011 vergunde project nooit passend zijn beoordeeld. Volgens MOB en Leefmilieu had dit moeten leiden tot het oordeel dat de natuurvergunning uit 2011 gelijk moet worden gesteld aan een, na de referentiedatum verleende, milieutoestemming. Er zou dan alleen intern gesaldeerd kunnen worden met die natuurvergunning als er geen (andere) natuurtoestemming is waaraan een correcte passende beoordeling ten grondslag ligt en als deze natuurvergunning de toestemming is met de minste gevolgen. Dat niet zonder meer intern kan worden gesaldeerd met een natuurvergunning in welk kader de gevolgen van stikstofdepositie niet passend zijn beoordeeld, blijkt volgens MOB en Leefmilieu ook uit de arresten van het Hof van 14 januari 2010, C-226/08, Stadt Papenburg, ECLI:EU:C:2010:10, van 29 juli 2019, C-411/17, Inter-Environment Wallonië ASBL, ECLI:EU:C:2019:622, punt 130 tot en met 132, en van 10 november 2022, C-278/21, AquaPri, ECLI:EU:C:2022:864, punt 38 tot en met 43.

Aan RWE is in 2017 een revisievergunning verleend, op grond waarvan de AC-8 niet meer in werking mag zijn. Dit betekent dat aan die vergunning de referentiesituatie had moeten worden ontleend. In de voorliggende zaak is echter intern gesaldeerd met de natuurvergunning uit 2011, die qua emissies en deposities ruimer is dan de revisievergunning uit 2017. Dit zou in strijd moeten worden geacht met artikel 6, derde lid, van de Hrl, aldus MOB en Leefmilieu. De rechtbank heeft echter ten onrechte - op basis van haar nuancering - het intern salderen met een natuurvergunning die niet passend is beoordeeld wat betreft stikstofdepositie met latente ruimte in strijd geacht met het tweede lid van artikel 6 van de Hrl.

- Het oordeel van de Afdeling: wijziging rechtspraak intern salderen

17.1. Zoals onder 16 en 16.1 is uiteengezet is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat voor de vraag of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat (de wijziging van) een project significante gevolgen heeft, een vergelijking gemaakt mag worden van de gevolgen van het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging. In de Logtsebaan-uitspraak heeft de Afdeling deze rechtspraak bevestigd.

17.2. Zoals weergegeven in 16.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) komt de Afdeling tot de conclusie dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen zoals uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak 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 het toegestane project in de referentiesituatie en de gevolgen van het project na wijziging.

Het voorgaande betekent niet dat de referentiesituatie geen enkele rol speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. De referentiesituatie mag als mitigerende maatregel betrokken worden in de

passende beoordeling van de gevolgen van het project. Dat kan als voldaan is aan de voorwaarden voor het betrekken van mitigerende maatregelen in een passende beoordeling. Onder 17-21.4 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) heeft de Afdeling haar motivering uiteengezet.

17.3. In 22-25.1 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) is beschreven wat deze wijziging van de rechtspraak betekent voor natuurvergunningprocedures, de natuurvergunningplicht voor bepaalde activiteiten, voor handavingsprocedures en voor de beoordeling van de aanhaakplicht in lopende procedures.

17.4. Omdat de Afdeling in de onderhavige uitspraak dus tot hetzelfde oordeel komt als in de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) slaagt het betoog van MOB en Leefmilieu.

- Wat betekent de wijziging van de rechtspraak voor RWE?

17.5. RWE heeft een vergunning aangevraagd voor de wijziging van een bestaand project, waarvoor eerder een natuurvergunning is verleend. Het college heeft de vergunning voor de wijziging van het project verleend, waarbij het de referentiesituatie heeft betrokken in de voortoets. De rechtbank heeft dat besluit terecht vernietigd. De Afdeling ziet echter in wat MOB en Leefmilieu naar voren hebben gebracht aanleiding voor het oordeel dat de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt niet kan worden gevolgd.

Voor RWE betekent dit dat het college als gevolg van deze uitspraak zal moeten beoordelen of het gehele project na wijziging, dat wil zeggen na het plaatsen van een nieuw ketelhuis met daarin vier aardgas gestookte warmwaterketels die als back-up dienen voor de warmtelevering vanuit AC-9, de realisatie van de in 2011 vergunde opslagsilo, de volledige transitie naar biomassa, het plaatsen van zonnepanelen op de voormalige koelwatervijver in 2019, en zonder AC-8 en het hamermolengebouw, die in 2011 nog waren vergund, significante gevolgen kan hebben. Bij die beoordeling mag rekening worden gehouden met de positieve gevolgen van onderdelen van het project die aangemerkt kunnen worden als standaardonderdelen in de betekenis die het Hof daaraan heeft gegeven in het arrest van 15 juni 2023, C-721/21, Eco-Advocacy, ECLI:EU:C:2023:477. De positieve gevolgen van mitigerende maatregelen, waaronder de vergelijking met de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de eerder vergunde situatie - de referentiesituatie - mogen in de voortoets niet worden betrokken.

Als op grond van die beoordeling niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het project na wijziging significante gevolgen heeft, dan is het gehele project na wijziging vergunningplichtig en dient een passende beoordeling te worden gemaakt. In de passende beoordeling mag het college de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de eerder vergunde situatie, de referentiesituatie, als mitigerende maatregel betrekken. Daarvoor gelden de voorwaarden die in de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) zijn uiteengezet. Daaruit kan worden afgeleid dat, anders dan MOB en Leefmilieu in deze procedure naar voren hebben gebracht, een referentiesituatie kan worden ontleend aan een natuurvergunning waarvan vaststaat dat de passende beoordeling die daaraan ten grondslag ligt niet deugdelijk is. Voor de omvang van de in te zetten referentiesituatie, die volgens MOB en Leefmilieu beperkt moet worden tot feitelijk gerealiseerde onderdelen van een activiteit, verwijst de Afdeling naar wat onder 19.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) is overwogen over het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning.

17.6. Gelet op het voorgaande komt de Afdeling tot het oordeel dat de motivering die de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag legt niet kan worden gevolgd, maar is de Afdeling wel van oordeel dat de rechtbank het beroep tegen de natuurvergunning uit 2019 terecht gegrond heeft verklaard.

Hoger beroep college (artikel 6, tweede lid, van de Hrl)

18. Omdat de rechtbank het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 alleen al naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu terecht heeft vernietigd, komt de Afdeling niet meer toe aan de bespreking van de hoger beroepsgronden van RWE en het college over de nuancering van de jurisprudentie van de Afdeling over intern salderen op basis van artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

Beleidsregel

19. Partijen verschillen verder van mening over het antwoord op de vraag of de natuurvergunning uit 2019 in overeenstemming is met artikel 2.6 van de Beleidsregel, die tot 1 januari 2020 in aanvulling op

het geschetste kader onder 16 en 16.1 voor de verlening van natuurvergunningen gold. Ook op deze hoger beroepsgronden gaat de Afdeling niet meer in omdat de rechtbank het besluit tot verlening van de natuurvergunning uit 2019 alleen al naar aanleiding van het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu terecht heeft vernietigd. Daarbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de Beleidsregel inmiddels is ingetrokken.

Omvang van de referentiesituatie

20. Voorts hebben partijen (incidenteel) hoger beroepsgronden naar voren gebracht over de wijze waarop het college de omvang van de referentiesituatie die aan de natuurvergunning uit 2011 is ontleend, heeft vastgesteld. Omdat in het nieuw te nemen besluit de referentiesituatie die aan deze vergunning is ontleend - onder de in de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) beschreven voorwaarden - wel als mitigerende maatregel in de passende beoordeling zou kunnen worden betrokken en de opgeworpen vragen in dit verband nog van belang kunnen zijn, zal de Afdeling op deze gronden ingaan. Voor het antwoord op de vraag of de natuurvergunning uit 2011 als mitigerende maatregel kan worden betrokken in de passende beoordeling is in dit geval ook relevant of deze vergunning met toepassing van artikel 5.4 Wnb kon of moest worden ingetrokken naar aanleiding van het verzoek van MOB en Leefmilieu. De hoger beroepsgronden die hierop zien, worden onder 24 en verder van deze uitspraak besproken.

- Ammoniakemissies

21. MOB en Leefmilieu betogen dat de rechtbank ten onrechte ammoniakemissies heeft toegerekend aan het in de natuurvergunning uit 2011 vergunde project. De in 2011 vergunde activiteiten hadden volgens hen namelijk geen ammoniakemissies tot gevolg omdat die geen ammoniak konden uitstoten vanwege het type rookgasreiniging. Op de zitting hebben MOB en Leefmilieu er in dit verband nog op gewezen dat uit de elektronische Milieujaarverslagen (hierna: e-MJVs) van de Amercentrale blijkt dat er nooit ammoniak gedetecteerd is geweest. De ammoniakemissies zijn dus ten onrechte betrokken in de referentiesituatie voor de natuurvergunning uit 2019, aldus MOB en Leefmilieu.

21.1. RWE en het college stellen zich daarentegen op het standpunt dat ammoniakemissies wel degelijk deel uitmaakten van het in 2011 vergunde project. Het college licht toe dat ammoniak werd toegevoegd aan de afgassen van de elektriciteitseenheden. Ammoniak reageert in de DeNOx-installatie met de NOx in de rookgassen tot stikstof en water. Hierdoor wordt NOx-emissie volgens het college sterk verminderd. Een klein deel van de toegevoegde ammoniak reageert echter niet en die veroorzaakt ammoniakemissie naar de lucht. Deze ammoniakemissieconcentratie in de rookgassen is laag, maar vanwege de hoge debieten gaat het toch om aanzienlijke hoeveelheden per jaar, zo stelt het college. Overigens volgt uit de worst case depositieberekening van 15 september 2020 dat, ook als er geen ammoniakemissie in de referentiesituatie was, de ammoniakemissie in de beoogde situatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie, aldus RWE en het college.

21.2. De Afdeling stelt voorop dat een natuurvergunning wordt verleend voor een project. Omdat bij de beoordeling van een natuurvergunning alle gevolgen van een project moeten worden betrokken, heeft een natuurvergunning voor een project ook betrekking op de gevolgen van dat project (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1332).

Zoals op de zitting is toegelicht, omvatte het project Amercentrale zoals vergund in 2011 ook activiteiten waarvoor ammoniak nodig was. Dat uit de e-MJVs niet volgt dat feitelijk ammoniak werd geëmitteerd, is dit in dit verband niet relevant. Zoals onder 19.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) is overwogen, mogen bij intern salderen met een natuurvergunning de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie, en geldt daarbij niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend.

Gelet hierop heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht overwogen dat de natuurvergunning uit 2011 betrekking heeft op alle emissies van de Amercentrale, dus ook de stikstofemissies en ammoniakemissies.

Het betoog slaagt niet.

- SO<sub>2</sub>-, HCl- en HF-emissies

22. RWE betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat in de passende beoordeling voor de natuurvergunning uit 2019 de SO<sub>2</sub>-, HCl- en HF-emissies van AC-8 zijn betrokken. Daartoe voert zij aan dat in de natuurvergunning uit 2011 de effecten van alle activiteiten van de Amercentrale zijn meegenomen en dus ook de activiteiten die SO<sub>2</sub>, HCl en HF uitstoten en tot zwavel- en fluoridedepositie leiden. Deze uitstoot behoort volgens RWE tot de referentiesituatie. Daarnaast volgt uit het rapport "Evaluatie emissie zware metalen en verzurende stoffen Amercentrale" van 17 september 2020, uitgevoerd door Buro Bakker, dat de emissies van SO<sub>2</sub>, HCl en HF van de Amercentrale geen effecten op Natura 2000-gebieden hebben. Ten slotte is van belang dat de emissies die waren toegestaan op grond van de natuurvergunning uit 2019 lager zijn dan de emissies die zijn vergund in de natuurvergunning uit 2011 en de revisievergunning uit 2017, aldus RWE.

22.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat significante effecten als gevolg van de depositie van SO<sub>2</sub>, HCl en HF niet kunnen worden uitgesloten omdat de uitstoot van SO<sub>2</sub>, HCl en HF niet in de natuurvergunning uit 2011 is vergund. De Afdeling begrijpt dit zo dat zij menen dat de uitstoot van deze stoffen geen onderdeel uitmaakt van de referentiesituatie.

22.2. Gelet op wat onder 13.2 en 13.3 is overwogen, heeft de natuurvergunning uit 2011 voor het project Amercentrale ook betrekking op de emissie van SO<sub>2</sub>, HCl en HF. Zoals onder 19.2 van de uitspraak in de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923) is overwogen, mogen bij intern salderen met een natuurvergunning de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie, en geldt daarbij niet de voorwaarde dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Relevant is of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Dit betekent dat de rechtbank in zoverre ten onrechte heeft overwogen dat de SO<sub>2</sub>-, HCl- en HF-emissies van AC-8 ten onrechte in de passende beoordeling voor de natuurvergunning uit 2019 zijn betrokken.

Het betoog slaagt.

- CO<sub>2</sub>-emissies

23. RWE en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de natuurvergunning uit 2019 niet had mogen worden verleend vanwege CO<sub>2</sub>-emissies vanuit de Amercentrale.

23.1. MOB en Leefmilieu voeren aan dat CO<sub>2</sub>-emissies tot schade aan Natura 2000-gebieden kunnen leiden. Dit aspect had volgens hen dus in de passende beoordeling moeten worden meegenomen.

23.2. In het licht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is relevant of een project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. De omstandigheid dat de uitstoot van CO<sub>2</sub> vanuit de Amercentrale invloed kan hebben op klimaatverandering, waardoor de zeespiegel stijgt en de kans op overstroming van het Natura 2000-gebied Biesbosch groter wordt omdat dat gebied ongeveer op zeeniveau ligt, zoals de rechtbank heeft overwogen, is een te ver verwijderd verband om te kunnen concluderen dat dit project vanwege de uitstoot van CO<sub>2</sub> kan leiden tot significante gevolgen voor dat gebied. De conclusie dat de natuurvergunning uit 2019 ook in zoverre ten onrechte is verleend omdat niet duidelijk is of het daarin vergunde project leidt tot een toename van CO<sub>2</sub>-emissies ten opzichte van de referentiesituatie, heeft de rechtbank dus alleen al om deze reden niet mogen trekken.

Het betoog slaagt.

Intrekkingsverzoek natuurvergunning 2011

24. De Afdeling zal hieronder eerst het toetsingskader voor de beoordeling van het verzoek om intrekking van de natuurvergunning uiteenzetten en daarna de hoger beroepsgronden behandelen. Allereerst wordt het intrekkingsverzoek op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb behandeld.

Wettelijk kader intrekkingsverzoek

25. Op grond van artikel 5.4, eerste lid, kan een natuurvergunning worden ingetrokken of gewijzigd als (c) de vergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of (d) de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden

op het tijdstip waarop de vergunning is verleend zouden hebben bestaan.

Een natuurvergunning wordt op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Hrl.

25.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de Logtsebaan-uitspraak, volgt uit artikel 5.4, eerste lid, dat het college bevoegd is een natuurvergunning in te trekken als één van de daar genoemde omstandigheden zich voordoet. Het gebruik van die discretionaire bevoegdheid dient te geschieden na afweging van de betrokken belangen. Tot die belangen behoort in het licht van de formele rechtskracht van het besluit tot vergunningverlening mede het belang van de rechtszekerheid voor de vergunninghouder. Vergelijk overweging 4 van de uitspraak van de Afdeling van 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8407.

Zoals uiteengezet in overweging 6.5 van de Logtsebaan-uitspraak moeten het eerste en tweede lid van artikel 5.4 in samenhang worden gelezen. Als de c- of d-grond uit het eerste lid van toepassing is én uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat deze activiteit, anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, leidt tot een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden, dan is ook artikel 5.4, tweede lid, van belang. Het college kan dan niet volstaan met een afweging van de belangen, maar moet tevens beoordelen of de intrekking of wijziging van de vergunning nodig is om verslechtingen of significante verstoringen te voorkomen. Het college komt dan toe aan een beoordeling op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

25.2. Uit de woorden "in elk geval" in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb leidt de Afdeling verder af dat de toepassing daarvan niet is beperkt tot die gevallen waarin de gronden uit het eerste lid zich voordoen en uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, de vergunde activiteit leidt tot (een dreigende) verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden. Artikel 5.4, tweede lid, bevat een zelfstandige grond voor intrekking of wijziging van de natuurvergunning, namelijk de dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een soort of habitatype waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Als de intrekking of wijziging van een natuurvergunning kan bijdragen aan het voorkomen van de dreigende achteruitgang van de natuurwaarden, dan kan dat een passende maatregel zijn. De Afdeling is dan ook van oordeel dat in deze bepaling besloten ligt dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als sprake is van een - dreigende - verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een habitatype of soort waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

25.3. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn verplicht tot het treffen van passende (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de soorten en habitatypen waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen te voorkomen (vergelijk HvJ EU 14 januari 2016, Grüne Liga, ECLI:EU:C:2016:10). Volgens het Hof beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als verslechtingen of verstoringen met significante gevolgen dreigen.

25.4. Omdat het college beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen met significante gevolgen voor natuurwaarden te voorkomen, zal het als die omstandigheden zich voordoen, moeten beslissen of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel wordt ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige passende maatregel is om de dreigende achteruitgang van natuurwaarden te voorkomen, dan moet het college de natuurvergunning intrekken of wijzigen.

Het college zal in het besluit op een verzoek om intrekking of wijziging van de natuurvergunning inzichtelijk dienen te maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Als het college de intrekking of wijziging van de natuurvergunning niet als passende maatregel wil inzetten terwijl dat wel zou kunnen, dan dient het college inzichtelijk te maken dat de intrekking of wijziging niet de enige passende maatregel is en als dat zo is, waarom de intrekking of wijziging van de natuurvergunning geen onderdeel hoeft uit te maken van de maatregelen of het pakket van maatregelen dat wel wordt getroffen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen

worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

25.5. In het geval waarin de toepassing van artikel 5.4, tweede lid, ziet op een natuurvergunning voor een activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt op (zwaar) overbelaste natuurwaarden die onder druk staan en dreigen te verslechteren, dan is het volgende van belang.

De te hoge stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden wordt veroorzaakt door de cumulatieve effecten van (veel) verschillende activiteiten afkomstig van verschillende bronnen. Daar waar een beperking van de hoge stikstofbelasting nodig is om de verslechtering van natuurwaarden te voorkomen, zijn passende maatregelen nodig die onder meer gericht zijn op de daling van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied. De intrekking of wijziging van natuurvergunningen voor activiteiten die bijdragen aan die verslechtering is een passende maatregel, maar zal in de regel niet de enige mogelijke passende maatregel zijn ter beperking van de stikstofdepositie. Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan het college daar naar verwijzen. Vergelijk 28.2 van de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.

Artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb

Is de natuurvergunning 2011 een verslechteringsvergunning?

26. Voorafgaand aan de beoordeling van het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning in het licht van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, is de rechtbank allereerst nagegaan of daarbij nog steeds procesbelang bestond. De rechtbank heeft uit de Logtsebaan-uitspraak namelijk afgeleid dat als de natuurvergunning uit 2011 een verslechteringsvergunning is, intrekking daarvan geen passende maatregel meer kan zijn als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb.

De Afdeling ziet geen aanleiding meer om in te gaan op de hoger beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd. Door de rechtspraakwijziging zoals uiteengezet in de uitspraak over de zaak over Rendac (ECLI:NL:RVS:2024:4923), kan de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 namelijk als passende maatregel worden ingezet. Dat betekent dat in dit geval niet meer relevant is of de natuurvergunning uit 2011 een verslechteringsvergunning is of niet.

Is sprake van een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied, waarop de vergunde activiteit effecten heeft?

27. Het college betoogt dat de intrekking in dit geval niet als passende maatregel moest worden ingezet omdat hier geen sprake is van een verslechtering of significante verstoring. De vergunde activiteit werd namelijk op de referentiedatum al ondernomen en de emissie van die activiteit is sindsdien alleen maar afgenomen.

27.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat sprake is van een dreigende verslechtering of verstoring met significante gevolgen voor de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden waarop de vergunde activiteit betrekking heeft.

27.2. Zoals de Afdeling onder 25.2 heeft overwogen, is op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig als sprake is van een - dreigende - verslechtering of verstoring met significante gevolgen van een habitatype of soort waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

De omstandigheid dat de vergunde activiteit al op de referentiedatum werd ondernomen en dat de emissie daarvan sindsdien alleen maar is afgenomen, zoals het college stelt, is dan ook niet relevant voor de

beantwoording van de vraag of de intrekingsgrond op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb van toepassing is.

27.3. Uit de gebiedsanalyse voor het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen volgt dat voor twee habitattypen sprake is van een negatieve trend van de kwaliteit. Het gaat om de habitattypen Zwakgebufferde vennen (H3130) en Blauwgraslanden (H6410). Daarnaast volgt uit de gebiedsanalyse dat in het gebied sprake is van matige tot sterke overschrijding van de kritische depositiewaarde. Uit de gebiedsanalyse kan worden afgeleid dat passende maatregelen nodig zijn om verslechtering van de kwaliteit van enkele habitattypen door de sterke overbelasting van stikstofdepositie te voorkomen. Het gaat daarbij zowel om maatregelen die gericht zijn op een afname van de stikstofbelasting als om natuurmaatregelen in het gebied. Met het maatregelenpakket dat in de gebiedsanalyse is beoordeeld wordt beoogd de achteruitgang van alle stikstofgevoelige habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van soorten tegen te gaan.

27.4. Gelet hierop staat vast dat in ieder geval in het Natura 2000-gebied Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen passende maatregelen nodig zijn om verslechtering van habitattypen te voorkomen. Uit de AERIUS-berekening die aan de natuurvergunning uit 2019 ten grondslag is gelegd, blijkt dat het in 2011 vergunde project leidt tot stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitattypen in dit Natura 2000-gebied waarvoor passende maatregelen moeten worden genomen. Op andere Natura 2000-gebieden leidt het in 2011 vergunde project eveneens tot stikstofdepositie op voor stikstofgevoelige habitattypen. Mogelijkerwijs zijn ook ten behoeve van deze Natura 2000-gebieden passende maatregelen noodzakelijk.

Dit betekent dat het college moest onderbouwen waarom intrekking van de natuurvergunning uit 2019 desalniettemin niet hoefde te worden ingezet als passende maatregel.

Het betoog van het college slaagt niet.

Onderbouwing college om intrekking niet in te zetten als passende maatregel

28. RWE en het college betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de weigering om de natuurvergunning uit 2011 op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb in te trekken beter had moeten onderbouwen. Het college begrijpt het oordeel van de rechtbank zo dat de intrekking van een natuurvergunning met latente emissieruimte steeds als passende maatregel moet worden ingezet.

RWE en het college wijzen er in dit verband op dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college beoordelingsruimte toekomt bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. De omstandigheid dat een natuurvergunning gedeeltelijk niet wordt gebruikt, kan daarom hooguit een rol spelen bij de invulling van die beoordelingsruimte, namelijk bij de beoordeling of intrekking van de natuurvergunning een passende maatregel is die nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, zo stellen zij.

Daarnaast voeren RWE en het college aan dat de rechtbank ook niet heeft onderkend dat ten tijde van het nemen van het weigeringsbesluit de vergunde onbenutte ruimte uit de natuurvergunning uit 2011 op korte termijn zou worden ingeperkt door de natuurvergunning uit 2019. Deze natuurvergunning laat volgens RWE en het college niet alleen minder emissie toe dan de natuurvergunning uit 2011, maar óók dan de revisievergunning uit 2017. Zij verwijzen hiervoor naar de Aerijs-berekening van 14 december 2021. RWE en het college stellen dat intrekking van de natuurvergunning uit 2011 om die reden geen enkele toegevoegde waarde zou hebben. De omstandigheid dat op korte termijn een nieuwe natuurvergunning zou worden verleend is dan ook terecht betrokken bij de weigering van het intrekkingverzoek, zo stellen het college en RWE.

Verder is een gebiedsgerichte aanpak volgens het college en RWE de meest aangewezen weg om te bezien welke maatregelen moeten worden gekozen om de staat van instandhouding te verbeteren. Het college heeft daartoe de Brabantse Ontwikkelaanpak Stikstof (hierna: BOS) vastgesteld, dat in aanvulling op de landelijke reductieaanpak 22 extra maatregelen ter reductie van stikstofdepositie bevat. In bijlage A bij de BOS is een overzicht van de maatregelen opgenomen en in bijlage B bij de BOS is per maatregel aangegeven wat in 2030 het verwachte effect is, zo stelt het college. Er wordt onder meer ingezet op de reductie van ammoniakemissie uit stallen door in de Interim Omgevingsverordening (hierna: IOV) regels op te stellen voor veehouders die na 25 mei 2010 een stal hebben gebouwd, willen bouwen of willen renoveren. De IOV schrijft voor dat veehouders bij uitbreiding of renovatie de best beschikbare staltechnieken moeten toepassen en dat vanaf 2020 ook verouderde stalsystemen worden aangepast die

niet voldoen. Volgens het college zorgen deze maatregelen al voor een behoorlijke reductie. Het college wijst er nog op dat de BOS naast stikstofreductie het sterker maken van de natuur en het mogelijk maken van economische en maatschappelijke ontwikkelingen als dat de natuur niet extra belast tot doel heeft.

28.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat het oordeel van de rechtbank niet betekent dat intrekking van latente emissieruimte steeds als passende maatregel moet worden ingezet. De rechtbank oordeelt namelijk dat het college zich had moeten afvragen of de latente ruimte ingetrokken had moeten worden. In het onderhavige geval is het besluit tot weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken onvoldoende gemotiveerd omdat niet inzichtelijk is gemaakt met welk alternatief passend maatregelenpakket het college de noodzakelijke daling van stikstofdepositie denkt te bereiken, zo stellen MOB en Leefmilieu.

Voor zover RWE en het college erop wijzen dat de natuurvergunning uit 2019 die kort op de weigering van het verzoek tot intrekking zou worden verleend minder stikstofdepositie toestaat dan de revisievergunning uit 2017, brengen MOB en Leefmilieu daartegen in dat intrekking van de natuurvergunning uit 2011 tot gevolg zou hebben dat de stikstofdepositie van RWE volledig verdwijnt. Dit betekent dat de natuurvergunning uit 2019 niet zonder passende beoordeling zou kunnen worden verleend. Datzelfde geldt voor het gedeeltelijk intrekken tot een niveau van stikstofdepositie dat lager is dan vergund in de natuurvergunning van 2019.

Verder stellen MOB en Leefmilieu dat niet inzichtelijk is gemaakt met welke maatregelen binnen een afzienbare termijn uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden en wanneer verwacht wordt dat deze maatregelen effectief zijn. Het volstaat in dit verband niet om te verwijzen naar een maatregelenpakket dat uiteindelijk een daling van stikstofdepositie bewerkstelligt. De Wet stikstofreductie en natuurverbetering is nog in uitvoering en leidt niet tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie. Daarnaast moet er volgens MOB en Leefmilieu ernstig over worden getwijfeld of de stalaanpassingen zoals voorgeschreven in de IOV tot de gewenste emissiereducties leiden. Los hiervan blijkt nergens uit dat toepassing van de maatregelen uit de IOV leiden tot de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn. Verder is het ambitieniveau van de BOS niet hoog genoeg. MOB en Leefmilieu concluderen dat onvoldoende passende maatregelen worden getroffen. Zij verwijzen ter onderbouwing van hun standpunt naar verschillende stukken.

28.2. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank terecht tot het oordeel gekomen dat de weigering om de natuurvergunning uit 2011, al dan niet gedeeltelijk, in te trekken gelet op artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 6, tweede lid, van de Hrl, onvoldoende is gemotiveerd. Hierbij is van belang dat het college onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

De verwijzing in het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning uit 2011, naar een gebiedsgerichte aanpak om stikstofreductie te bewerkstelligen die nog in voorbereiding is, volstaat daartoe niet. Overigens is ook met de verwijzing door het college in zijn schriftelijke uiteenzetting en op de zitting naar de BOS, die is vastgesteld op 15 december 2022 en dus dateert van na het besluit tot weigering van die intrekking van de natuurvergunning uit 2011 ook onvoldoende onderbouwing gegeven van de stelling dat de intrekking van die vergunning als passende maatregel niet nodig is. Daarmee is immers niet duidelijk gemaakt dat voor de Natura 2000-gebieden die hier aan de orde zijn de vereiste daling van de stikstofbelasting als gevolg van de maatregelen uit de BOS zal worden bewerkstelligd.

Voor zover het college en RWE erop wijzen dat de vergunde onbenutte ruimte uit de natuurvergunning uit 2011 op korte termijn zou worden ingeperkt door de natuurvergunning uit 2019, acht de Afdeling het volgende van belang. Daargelaten dat de natuurvergunning uit 2019 ten tijde van het besluit tot weigering van de intrekking van de natuurvergunning uit 2011 nog niet was verleend, doet die omstandigheid er niet aan af dat het college gelet op het bovenstaande, in ieder geval wat betreft het gedeelte van de natuurvergunning uit 2011 dat niet door de natuurvergunning uit 2019 is ingeperkt, onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

28.3. Anders dan het college en RWE betogen, heeft de rechtbank wel degelijk onderkend dat het college beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de te treffen nodige passende maatregelen. De rechtbank oordeelt immers dat het college onvoldoende heeft onderbouwd of het (gedeeltelijk) intrekken van de

natuurvergunning uit 2011 ten behoeve van AC-8 noodzakelijk was vanwege artikel 6, tweede lid, van de Hrl. Dit oordeel staat er niet aan in de weg dat het college er alsnog voor zou kunnen kiezen om de natuurvergunning uit 2011 niet geheel of gedeeltelijk in te trekken. Daaruit volgt, anders dan het college in dit verband nog veronderstelt, niet dat de intrekking van een natuurvergunning met latente emissieruimte steeds als passende maatregel moet worden ingezet.

28.4. De rechtbank heeft het besluit tot weigering om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken alleen al om deze reden terecht vernietigd.

Het betoog slaagt niet.

29. Op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb is het college verplicht om de natuurvergunning uit 2011 in te trekken als dat de enige maatregel is ter beperking van stikstofdepositie. Ongeacht of artikel 5.4, eerste lid, onder c of onder d, van de Wnb er in samenhang met het tweede lid toe kan leiden dat moet worden bezien of intrekking van de natuurvergunning de enige passende maatregel is die tot stikstofreductie leidt, is het college daar in dit geval alleen al op grond van het tweede lid toe verplicht. Onder deze omstandigheden kan artikel 5.4, eerste lid, van de Wnb er alleen nog maar toe leiden dat die vergunning, na afweging van de betrokken belangen, kan worden ingetrokken. Gelet hierop komt de Afdeling niet meer toe aan de (incidenteel) hoger beroepsgronden over artikel 5.4, eerste lid, onder c en onder d, van de Wnb.

Beleidsregel

30. RWE betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de beperkingen die in artikel 2.6 van de Beleidsregel aan intern salderen zijn gesteld moeten worden aangemerkt als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

Het college merkt in dit verband op dat de rechtbank een relatie legt tussen de intrekking en de beslissing op de nieuwe vergunningaanvraag. Het college stelt zelf ook deze relatie te hebben gelegd, maar dan door te constateren dat de verlening van een nieuwe vergunning aanstaande was, en dat intrekking daarom niet nodig was.

30.1. MOB en Leefmilieu stellen zich op het standpunt dat het college de voorwaarden die in artikel 2.6 van de Beleidsregel aan intern salderen zijn gesteld wel terecht als passende maatregel heeft aangemerkt.

30.2. Gelet op artikel 2.2 van de Beleidsregel is artikel 2.6 daarvan alleen van toepassing op de beoordeling van aanvragen om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen. Die bepaling geldt dus niet bij de beoordeling van een aanvraag om een natuurvergunning in te trekken, zoals hier aan de orde. Dit betekent dat het college bij de beoordeling van het intrekkingverzoek alleen al om deze reden geen rekening hoeft te houden met artikel 2.6 van de Beleidsregel.

Gelet hierop heeft de rechtbank bij haar oordeel dat het college de weigering om de natuurvergunning uit 2011 al dan niet gedeeltelijk in te trekken onvoldoende heeft gemotiveerd, ten onrechte de Beleidsregel betrokken.

Het betoog slaagt.

Definitieve geschilbeslechting door de rechtbank

31. Ten slotte betogen RWE en het college dat de rechtbank ten onrechte niet zelf in de zaak heeft voorzien dan wel de rechtsgevolgen van de natuurvergunning uit 2019 in stand heeft gelaten. Zij voeren hiertoe aan dat door de wijziging van wet- en regelgeving, waaronder de Beleidsregel, de rechtmatigheidstoets ex nunc heel anders zou uitvallen. Op basis van de Beleidsregel die gold toen de rechtbank uitspraak deed zou er geen enkel beletsel zijn voor interne saldering.

31.1. In overweging 16.1 van de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank uitgelegd dat zij niet zelf in de zaak voorziet, omdat nog onduidelijk is of de natuurvergunning uit 2011 al dan niet gedeeltelijk wordt ingetrokken op basis van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb. Hierdoor kan zij niet zelf in de zaak voorzien. Alleen al om deze reden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank zelf in de zaak had moeten voorzien door de aanvraag af te wijzen. In zoverre slaagt het betoog van RWE en het college niet.

Verzoek inschakelen STAB

32. MOB en Leefmilieu hebben verzocht om inschakeling van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB). Zo kunnen vooral de inputgegevens van de verschillende AERIUS-berekeningen worden geëvalueerd. Daarbij moet volgens hen met name worden gezien of de emissies van NOx en NH3 in de referentiesituatie juist zijn. Ook dient de STAB de NOx-emissies van scheepvaartbewegingen te verifiëren. Verder vragen MOB en Leefmilieu om een technisch oordeel van de STAB over de toename van stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, zowel voor de vergunde NOx-emissie als voor de feitelijke toename van stikstofdepositie.

32.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het vragen van een deskundigenbericht aan de STAB, omdat voor het beoordelen van de incidenteel hoger beroepsgronden van MOB en Leefmilieu de bovenstaande technische aspecten niet relevant zijn. Deze hoger beroepsgronden zien op de juridische houdbaarheid van het kader voor intern salderen. Hiervoor is geen aanvullende technische kennis nodig.

Verzoek om vergoeding van schade wegens overschrijden redelijke termijn

33. MOB en Leefmilieu hebben bij brief van 10 april 2024 verzocht om vergoeding van schade in verband met overschrijding van de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

33.1. De Afdeling komt tot de conclusie dat het bovenstaande verzoek moet worden toegewezen en geeft hierna aan hoe zij tot dat oordeel komt en tot welke schadevergoeding dat leidt.

33.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:188, is de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6 van het EVRM, overschreden, als de duur van de totale procedure te lang is. Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan, is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vier jaar redelijk. Die termijn vangt aan op het moment van ontvangst van het bezwaarschrift door het bestuursorgaan. Hierbij mag de behandeling van het bezwaar hoogstens een half jaar duren, de behandeling van het beroep hoogstens anderhalf jaar duren en de behandeling van het hoger beroep hoogstens twee jaar duren.

33.3. In dit geval is sprake van drie zaken die in hoofdzaak betrekking hebben op hetzelfde onderwerp en die door zowel de rechtbank als de Afdeling gezamenlijk behandeld zijn in een uitspraak. Voor de beoordeling of sprake is van het overschrijden van de redelijke termijn, hanteert de Afdeling het besluit en de bijbehorende procedure die het langste heeft geduurd.

Het college heeft het bezwaarschrift van MOB en Leefmilieu tegen het besluit strekkende het afwijzen van het verzoek om handhavend op te treden ontvangen op 18 februari 2019. Vanaf de ontvangst van het bezwaar tot aan de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 zijn in totaal vijf jaar en tien maanden verstreken. Dat is een overschrijding van één jaar en tien maanden.

33.4. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. In dit geval is niet gebleken van bijzondere omstandigheden die aanleiding kunnen zijn voor verlenging of verkorting van deze termijn.

33.5. De behandeling van het bezwaarschrift heeft van 18 februari 2019 tot en met 18 juli 2019 geduurd. Dat betekent dat de redelijke behandelingsduur voor de bezwaarfase niet is overschreden. De behandeling van het beroep door de rechtbank heeft van 28 augustus 2019 tot en met 8 december 2021 in beslag genomen. Dat betekent dat de rechtbank de redelijke termijn van anderhalf jaar met negen maanden en tien dagen heeft overschreden, dat is afgerond tien maanden. De redelijke termijn van twee jaar bij de Afdeling is, gerekend vanaf de ontvangst van de hoger beroepschriften van RWE en het college, met elf maanden overschreden. De overschrijding van de redelijke termijn moet worden toegerekend aan de rechtbank en de Afdeling, omdat zij beide in meer of mindere mate verantwoordelijk zijn voor de overschrijding van de redelijke termijn.

33.6. Het voorgaande betekent dat de overschrijding van de redelijke termijn voor 10 maanden moet worden toegerekend aan de rechtbank en voor 11 maanden aan de Afdeling. Uitgaande van een forfaitair tarief van 500,00 per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, bedraagt het aan MOB en Leefmilieu toe te kennen bedrag 2.000,00.

Omdat de overschrijding van de redelijke termijn aan de rechtbank en de Afdeling is toe te rekenen, wordt de vergoeding van de schade uitgesproken ten laste van de Staat der Nederlanden, die de schade als gevolg van de overschrijding van de redelijke termijn door de rechtbank en de Afdeling moet betalen (10/21 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid voor de rechtbank en 11/21 te voldoende door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de Afdeling). De Afdeling zal de Staat veroordelen tot een schadevergoeding van in totaal 2.000,00 (de minister van Justitie en Veiligheid tot een bedrag van 952,38 en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot een bedrag van 1.047,62. Daarbij zij opgemerkt dat MOB en Leefmilieu samen procederen. De twee organisaties hebben ieder voor zich recht op 50% van het bedrag van de schadevergoeding (vergelijk ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1411).

#### Conclusie

34. De hoger beroepen van RWE en het college zijn gegrond. Het incidenteel hoger beroep van MOB en Leefmilieu is gegrond.

#### Hoe nu verder?

35. Het college dient, met inachtneming van de uitspraak van de Afdeling en de uitspraak van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, een nieuw besluit te nemen op:

- het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011, en
- de aanvraag om een natuurvergunning van RWE.

Wat betreft het verzoek tot intrekking van de natuurvergunning uit 2011 hecht de Afdeling eraan erop te wijzen dat het verzoek betrekking heeft op de volledige natuurvergunning uit 2011, niet alleen op het gedeelte van de natuurvergunning uit 2011 dat betrekking heeft op AC-8.

Bij het beslissen op een aanvraag voor een natuurvergunning moet altijd gebruik worden gemaakt van de beste wetenschappelijke kennis. Dit betekent dat, aanvullend op hetgeen uiteengezet is onder 4 over het overgangsrecht, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356, bij het beslissen op een aanvraag die dateert van vóór 1 januari 2024, de versie van AERIUS-calculator moet worden gebruikt die op grond van artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling, geldt ten tijde van het nieuwe besluit.

36. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling ook aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen de nieuwe besluiten alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

#### Proceskosten en griffierecht

##### Proceskosten

37. Het college moet de proceskosten van RWE en van MOB en Leefmilieu vergoeden.

38. Omdat het college het griffierecht al heeft voldaan wordt van hem niet alsnog op grond van artikel 8:109, tweede lid, van de Awb griffierecht geheven.

##### Proceskosten verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

39. De minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties moeten samen de proceskosten vergoeden voor het verzoek om schadevergoeding.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen van RWE Generation NL B.V en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant gegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van de Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu gegrond;
- III. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- IV. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op het verzoek om intrekking en een nieuw besluit op de aanvraag te nemen en deze op de wettelijk

voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. bepaalt dat tegen de door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant te nemen besluiten slechts beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling;

VI. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij RWE Generation NL B.V. in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 3.062,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Vereniging Leefmilieu in verband met de behandeling van het incidenteel hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van 2.711,45, waarvan 2.625,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VIII. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. als Vereniging Leefmilieu te betalen een vergoeding voor immateriële schade van 2.000,00 ( 952,38 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en 1.047,62 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en de vereniging Leefmilieu in verband met de behandeling van het verzoek om schadevergoeding opgekomen proceskosten tot een bedrag van 437,50 ( 218,75 te voldoen door de minister van Justitie en Veiligheid en 218,75 te voldoen door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat der Nederlanden aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, mr. J.J.W.P. van Gastel, en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.E.H.J. Vollaers, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

w.g. Vollaers

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 december 2024

880

Bijlage: relevante bepalingen

Habitatrichtlijn

Artikel 6

1. De Lidstaten treffen voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen; deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-orderingsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

2. De Lidstaten treffen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben.

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor

zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

4. Indien een plan of project, ondanks negatieve conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen, om dwingende redenen van groot openbaar belang, met inbegrip van redenen van sociale of economische aard, toch moet worden gerealiseerd, neemt de Lidstaat alle nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft. De Lidstaat stelt de Commissie op de hoogte van de genomen compenserende maatregelen.

Wanneer het betrokken gebied een gebied met een prioritair type natuurlijke habitat en/of een prioritaire soort is, kunnen alleen argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of met voor het milieu wezenlijke gunstige effecten dan wel, na advies van de Commissie, andere dwingende redenen van groot openbaar belang worden aangevoerd.

#### Wet natuurbescherming

De hieronder weergegeven bepalingen waren van toepassing op de besluiten van 18 juli 2019, 4 december 2019 en 19 december 2019. Na de wetwijziging van 1 januari 2020 zijn deze bepalingen, met uitzondering van artikel 2.7, niet anders komen te luiden.

#### Artikel 2.7, zoals dit luidde tot 1 januari 2020

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied de kwaliteit van de natuurlijke habitats of de habitats van soorten in dat gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dat gebied is aangewezen.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan:

a. artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid, wanneer de vergunning betrekking heeft op een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, of

b. artikel 2.8, negende lid, wanneer zij betrekking heeft op andere handelingen dan projecten als bedoeld in onderdeel a.

4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

#### Artikel 2.7, zoals dit luidde vanaf 1 januari 2020

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

4. Het verbod, bedoeld in het tweede lid, is niet van toepassing op projecten ten aanzien waarvan bij of krachtens enige wettelijke bepaling een besluit is vereist, indien bij of krachtens die wet is bepaald dat dat besluit uitsluitend wordt vastgesteld indien is voldaan aan artikel 2.8.

Artikel 5.4, eerste en tweede lid

1. Een bij of krachtens deze wet verleende vergunning of ontheffing kan worden ingetrokken of gewijzigd indien:

- a. de houder van een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd handelt met de hem verleende vergunning, onderscheidenlijk ontheffing of de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen;
- b. de gegevens op grond waarvan de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig onjuist of onvolledig blijken te zijn dat, waren de juiste gegevens bekend geweest, een andere beslissing zou zijn genomen;
- c. de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing in strijd met wettelijke voorschriften is verleend, of
- d. de omstandigheden sedert het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zodanig zijn gewijzigd, dat deze niet, niet zonder beperkingen of voorwaarden, of onder andere beperkingen of voorwaarden zou zijn verleend, indien deze omstandigheden op het tijdstip waarop de vergunning, onderscheidenlijk ontheffing is verleend zouden hebben bestaan.

2. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, wordt in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant

Artikel 2.2

Gedeputeerde Staten hanteren deze beleidsregels bij het beoordelen van een aanvraag om een natuurvergunning waarbij gebruik is gemaakt van intern of extern salderen voor projecten die een effect kunnen hebben op N-depositie op relevante hexagonen in Natura 2000-gebieden.

Artikel 2.6, eerste en derde lid

1. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van intern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en die sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, is vereist.

[]

3. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor intern salderen uitsluitend de N-emissie van de activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.