

## LEGAL UPDATE

### **Rechtbank Limburg stelt strengere motiveringseis aan externe saldering**

Datum: 7 juli 2021

Op [19 mei](#) en [20 mei jl.](#) heeft de rechtbank Limburg uitspraak gedaan over twee verleende natuurvergunningen voor de oprichting en exploitatie van een varkens -en kalverhouderij. De vergunningen waren verleend omdat gebruik was gemaakt van externe saldering in de passende beoordeling. De rechtbank bepaalt in beide zaken dat bij externe saldering moet worden aangetoond dat voldoende andere middelen overblijven waarmee invulling kan worden gegeven aan de verplichtingen uit artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn (instandhoudings- en herstelmaatregelen).

In deze Legal Update ga ik in op deze expliciete motiveringseis die aan externe saldering wordt gesteld.

#### **Extern salderen: hoe zit het ook alweer?**

Met externe saldering wordt kort gezegd een toename van stikstofdepositie op omliggende Natura 2000-gebieden vanwege een nieuw/gewijzigd project, weggestreept doordat toestemmingen voor andere stikstofveroorzakende activiteiten worden ingetrokken ten behoeve van dat nieuwe/gewijzigde project. Er treedt dan de facto geen stikstoftoename op.

#### **Artikel 6 Habitatrichtlijn: eisen aan (extern salderen in) passende beoordeling**

Het is vaste jurisprudentie<sup>1</sup> van de Afdeling dat extern salderen onder voorwaarden kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling (in de zin van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn). Mitigerende maatregelen zijn maatregelen waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen. Daarmee zal in de regel dus eerder toestemming kunnen worden verleend voor een activiteit.

Het is niet nodig dat de mitigerende maatregelen leiden tot of bijdragen aan de verbetering of het herstel van het Natura 2000-gebied. Met andere woorden: reductie van stikstofdepositie na toepassing van extern salderen is geen voorwaarde om extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te betrekken. Wel moeten de voordelen van de mitigerende maatregelen vaststaan ten tijde van de passende beoordeling.

Uit de jurisprudentie volgt ook dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen worden ingezet (zoals intrekking van een verleende vergunning waardoor stikstofdepositie op een overbelast Natura 2000-gebied afneemt) in plaats daarvan ook als mitigerende maatregel kan worden ingezet. De maatregel moet dan wel specifiek in het kader van dat plan of project worden getroffen. Er moet ook verzekerd zijn dat, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, de natuurwaarden worden behouden en, indien een herstel- en verbeterdoelstelling geldt (artikel 6, lid 1 en 2 Habitatrichtlijn), realisering daarvan op andere wijze mogelijk blijft. Het moet daarvoor aannemelijk zijn dat dergelijke maatregelen daadwerkelijk worden ingezet en binnen afzienbare termijn tot het beoogde resultaat zullen leiden.

---

<sup>1 1</sup> O.a. ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318 (Logistiek Park Moerdijk).

Deze jurisprudentie schetst weliswaar een algemeen juridisch kader, maar biedt de praktijk weinig aanwijzingen over hoe de motivering van een besluit – waarbij een Wnb-vergunning wordt verleend op basis van een passende beoordeling waarin externe saldering als mitigerende maatregel is meegenomen en externe saldering dus niet wordt ingezet als instandhoudings- of passende maatregel – er in een concreet geval moet uitzien.

Zie voor overige eisen aan een passende beoordeling overigens mijn [eerdere Legal Update](#) hierover.

## **Uitspraken rechtbank Limburg**

De rechtbank legt deze jurisprudentie zo uit dat voor extern salderen in de passende beoordeling niet (langer) alleen kan worden volstaan met een vergelijking van de toe- en afname van stikstof. Men moet zich bij vergunningverlening vergewissen van de staat van instandhouding en instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden, in hoeverre daarvoor herstellen en verbetervoorstellen gelden, in verband daarmee andere maatregelen (moeten) worden getroffen en wat daarvan het te verwachten resultaat is. Er moeten voldoende andere middelen overblijven waarmee invulling kan worden gegeven aan de instandhoudings- en herstelmaatregelen van artikel 6, lid 1 en 2, Habitatrichtlijn en het eindresultaat van de passende beoordeling (artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn) moet altijd in het licht van die instandhoudings- en herstelmaatregelen worden gezien. De rechtbank lijkt te impliceren dat als er onvoldoende andere maatregelen zijn om te voldoen aan instandhoudings- en herstelmaatregelen dit niet het geval is, externe saldering niet mag worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling.

De rechtbank is van mening dat de provincie hier onvoldoende rekening mee heeft gehouden in de motivering bij vergunningverlening en vernietigt de besluiten.

## **En nu?**

Met de overwegingen van de rechtbank lijkt een zwaardere, expliciete motiveringseis gesteld te zijn aan externe saldering in het kader van een passende beoordeling. Voor initiatiefnemers betekent dit dat zij zich bewust moeten zijn van het feit dat de motivering voor extern salderen méér inhoudt dan een simpele rekensom van stikstofdepositie voor en na salderen. Zij doen er verstandig aan hier rekening mee te houden in hun vergunningaanvraag. Voor bevoegde gezagen geldt hetzelfde: er moet in het kader van vergunningverlening acht worden geslagen op andere mogelijk te treffen maatregelen en de effecten daarvan.

Dit is een Legal Update van Mathilde van Velzen-de Boer.

Voor meer informatie:

Mathilde van Velzen-de Boer  
+31 30 25 95 521  
[mathildevanvelzen@vbk.nl](mailto:mathildevanvelzen@vbk.nl)