

# PROJECTBEGRIIP EN PROJECTSALDERING

In deze katern wordt ingegaan op jurisprudentie over het projectbegrip in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 en de m.e.r.-richtlijn alsmede op projectsaldering onder vigeur van de PAS.

Artikel 19d Nbw bevat een vergunningplicht voor een project en een andere handeling. Het maakt voor het toetsingskader voor de vergunningverlening uit waarvan sprake is. Voor een project geldt naast het ruime toetsingskader van artikel 19e Nbw eveneens het stringente toetsingskader van de artikelen 19f (passende beoordeling), 19g en 19h (ADC-criteria) Nbw. Voor andere handelingen geldt dat stringente toetsingskader niet. Nu is de vraag wat onder een project en wat onder een andere handeling moet worden verstaan. Beide begrippen zijn niet in de Nbw gedefinieerd.

In het afgelopen jaar is een aantal uitspraken over het Nbw-projectbegrip verschenen. De eerste daarvan is de uitspraak 27 december 2012, nr. 201111811/1/A4. Hierin overwoog de Afdeling dat het uitvoeren van strandexcursies met een strandbus op het Noordzeestrand geen project maar het verrichten van een andere handeling behelst. Er is geen sprake van een fysieke ingreep in natuur of landschap. De Afdeling verwijst voor de uitleg van het projectbegrip naar haar uitspraak van 31 maart 2010, nr. 200903784/1/R2. Hierin overweegt de Afdeling dat voor de uitleg van het projectbegrip uit de Habitatrictlijn aansluiting moet worden gezocht bij het projectbegrip uit de m.e.r.-richtlijn. In de m.e.r.-richtlijn wordt onder "project" verstaan: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken en andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.

Over dit projectbegrip uit de m.e.r.-richtlijn heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de vernieuwing van een bestaande vergunning voor de exploitatie van een vliegveld en de verlenging van een bestaande exploitatievergunning voor een opslagplaats van afvalstoffen, zonder dat sprake is van werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen, niet onder dit projectbegrip worden begrepen (HvJ EU 17 maart 2011, C-275/09 en HvJ EU 19 april 2012, C-121/11). In dezelfde lijn heeft de Afdeling op 27 juni 2012 (nr. 201101874/1/A4) geoordeeld dat de wijziging van het gebruik van een bestaand spoor geen project is als bedoeld in de m.e.r.-richtlijn. Op 6 maart 2013, nr. 201113007/1/A4 overwoog de Afdeling dat het tijdelijk voor ontsluitingsverkeer openstellen van een

bestaande, verharde weg, een andere handeling en geen Nbw-project betreft. Eenzelfde oordeel velt de Afdeling in haar uitspraak van 1 mei 2013, nr. 201011080/1/A4 over de enkele wijziging van het veebestand in bestaande stallen.

Het projectbegrip is niet alleen van bepalend voor het toetsingskader van de artikel 19d-vergunning, maar ook voor de door artikel 19f lid 1 Nbw 1998 vereiste beoordeling van cumulatieve effecten. Deze beoordeling heeft uitsluitend betrekking op de cumulatie van effecten van de aangevraagde activiteit(en) en de effecten van andere projecten of plannen. Dit werd onlangs nog eens duidelijk door de uitspraak van 25 september 2013, nr. 201201701/1/R2 over de Nbw-vergunningverlening aan een jachtschietcentrum op de Veluwe. De Afdeling overweegt dat een autonome verkeers-toename, het laag overvliegen van defensievliegtuigen en uitvoeren van schietoefeningen door defensie geen fysieke ingrepen en daarmee geen projecten zijn. Deze activiteiten behoeven dan ook niet in de cumulatieve effectenbeoordeling van artikel 19f Nbw 1998 te worden betrokken.

Duidelijk is dat de Afdeling het Nbw-projectbegrip door het hanteren van het projectbegrip uit de m.e.r.-richtlijn beperkt uitlegt. Bepalend voor de invulling ervan is of sprake is van een fysieke ingreep en niet het mogelijke gevolg van de activiteit voor een Natura 2000-gebied.

## Projectsaldering PAS

Onder vigeur van de huidige Nbw 1998 is saldering van stikstofeffecten voor projecten (in het kader van de artikel 19d-vergunningverlening) in beginsel mogelijk. Dit bleek al langer uit jurisprudentie van de Afdeling, maar is in het kader van de Crisis- en herstelwet in artikel 19kd Nbw verankerd. Onder projectsaldering wordt begrepen dat van een project te verwachten extra stikstofdepositie wordt gemitigeerd met in verband met het project te treffen stikstofdepositiereducerende maatregelen, zodat er per saldo geen toename van stikstofdepositie zal plaatsvinden. Het schoolvoorbeeld hiervan is de beëindiging van een veehouderij op de ene locatie om de oprichting van een veehouderij op een andere locatie mogelijk te maken. De vraag is of projectsaldering onder vigeur van de PAS nog wel mogelijk is.

De PAS staat voor de programmatische aanpak stikstof (PAS). Hiermee wordt beoogd om economische ontwikkeling samen te laten gaan met het op termijn realiseren van de doelen voor de Natura 2000-gebieden. De PAS is thans in voorbereiding evenals een daarvoor noodzakelijke wetswijziging (Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), Kamerstukken 33669). Als de PAS van kracht wordt (mogelijk in juli 2014), dan is het voor wat het aspect stikstof betreft niet meer de bedoeling dat er buiten de PAS om op projectbasis extern wordt gesalderd. Interne saldering (bijvoorbeeld binnen één inrichting) blijft wel toegestaan.

Artikel 19kd Nbw wordt geschrapt. Verder wordt voorzien in de onleesbare bepaling van artikel 19km lid 3. Hiervan is het de bedoeling om projectsaldering buiten de PAS om niet meer mogelijk te maken, alhoewel de redactie ervan aanleiding geeft om te veronderstellen dat dit alleen geldt voor zover de activiteit betrekking heeft op een Wm-inrichting.

Wij verwachten overigens dat na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en de PAS - mede gezien het communautaire recht - in beginsel geen plaats meer is voor externe projectsaldering. Daarbij kan mogelijk een uitzondering worden gemaakt voor externe salderingen waarbij evident is dat de desbetreffende (mitigerende) maatregel niet reeds is betrokken in de PAS. Dat betekent onder meer dat een beëindiging van een veehouderij onder vigeur van de PAS nimmer als mitigerende maatregel kan worden ingezet in het kader van een externe saldering. Immers, de toekomstige beëindiging van veehouderijen is (op modelmatige en prognosticerende wijze) juist als dé stikstof reducerende maatregel in de PAS betrokken.

Om van de huidige mogelijkheid tot externe projectsaldering nog gebruik te kunnen blijven maken, dient – gelet op het overgangsrecht van de wetswijziging – voor inwerkingtreding van de wetswijziging een Nbw-vergunningaanvraag te zijn ingediend.

Deze jurisprudentiekatern wordt verzorgd door Soppe Gundelach Witbreuk advocaten ([www.soppegw.nl](http://www.soppegw.nl)).