

Kroniek Stikstof

Een overzicht uit de rechtspraak van 2024 en 2025

– Mr. M.E. van Velzen - de Boer¹

1. Inleiding

Stikstof is - in de woorden van minister-president Schoof bij de persconferentie over het Startpakket Nederland van het slot - 'een superingewikkeld probleem'.² Het gaat al jaren niet goed genoeg met de natuur en dat zit toestemmingen voor o.a. woningbouw, de ontwikkeling van infrastructuur, verduurzaming en uitbreiding van bedrijven structureel in de weg. Ook blijkt het uiterst lastig om de PAS-melders te legaliseren dus daarvoor is recent nog drie jaar extra tijd uitgetrokken.³ De politiek hoopt beweging in het stikstofdossier te krijgen door onder andere een rekenkundige ondergrens in te voeren, afschaffing van de omgevingswaarden (focus op emissies in plaats van deposities)⁴ en te lobbyen in Europa voor aanpassing/herijking van Europese regelgeving voor Natura 2000-gebieden. De nieuwste loot aan de stam is dat bepaalde verduurzamingsactiviteiten zouden moeten worden gezien als beheermaatregel voor natuurverbetering en daarom vergunningvrij zijn.⁵

Een structurele aanpak met concrete, uitgewerkte plannen heeft het huidige kabinet ons echter nog niet kunnen brengen. De rechtbank Midden-Nederland vindt dat niet 'aan de samenleving uit te leggen' en roept kabinet en wetgever daarom nogmaals op om hun gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen.⁶ Ook de rechtbank Den Haag wijst,

in de Greenpeace-uitspraak, op toerekenbaar te-kortschietend beleid, alsmede op het niet naleven van eigen wetgeving.⁷ Deze rechtbank heeft de stellige indruk dat de benodigde stikstofreductie een flinke stap terugzet, mede door de bezuiniging van 20 miljard euro op natuurmaatregelen.

De huiswerkopdracht voor de regering is er niet eenvoudiger op geworden met de zogenoemde 18 december-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over destructiebedrijf Rendac Son B.V.⁸ Daarin is, kort gezegd, met terugwerkende kracht bepaald dat intern salderen voor projecten (het wegstrepen van stikstofgevolgen van een nieuwe ontwikkeling tegen de stikstofgevolgen die het oude, vergunde project op die locatie al veroorzaakt) toch weer vergunningplichtig is. Er moet dan een passende beoordeling worden gemaakt en in dat kader worden voldaan aan het 'additionaliteitsvereiste'. Dit vereiste houdt in dat de provincie moet motiveren welke andere maatregelen er worden getroffen voor de vereiste stikstofdaling. Lukt dat niet, dan mag de vergunning in het concrete geval niet worden verleend omdat die stikstofruimte nodig is voor het voorkomen van verslechtering of het behalen van instandhoudingsdoelen. Dat geldt blijkens de Delvesduin-uitspraak van 28 mei 2025 ook als intern gesaldeerd wordt met algemene regels voor bemesten én indien onderaan de streep sprake is van een afname van stikstofdepositie.⁹ Bij gebrek aan een afdoende landelijke stikstofaanpak is dit criterium een behoorlijke uitdaging en zijn veel bevoegde gezagen (tijdelijk of gedeeltelijk) gestopt met vergunningverlening.

Hierna schets ik een overzicht uit de stikstofjurisprudentie in de periode van 1 juli 2024 tot

¹ Mathilde van Velzen - de Boer is advocaat bij van Benthem & Keulen B.V.

² Rijksoverheid, 'Letterlijke tekst persconferentie na ministerraad 25 april 2025', 25 april 2025 <www.rijksoverheid.nl/documenten/mediatekst/2025/04/25/letterlijke-tekst-persconferentie-na-ministerraad-25-april-2025>.

³ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 322.

⁴ Zie de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof, ter internetconsultatie voorgelegd tot en met 24 augustus 2025 <www.internetconsultatie.nl/spoedwetvervangenomgevingswaardestikstof/b1>.

⁵ Zie de 'Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten', ter internetconsultatie voorgelegd vanaf 25 augustus 2025 tot en met 5 oktober 2025.

⁶ Rb. Midden-Nederland 18 december 2024 ECLI:NL:RBMNE:2024:6902.

⁷ Rb. Den Haag 22 januari 2025 ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Greenpeace).

⁸ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac). De Afdeling heeft op diezelfde dag een soortgelijke uitspraak gedaan over de Amercentrale van RWE in ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale) maar verwijst daarin voor het kader naar de Rendac-uitspraak, zodat ik de Amercentrale-uitspraak verder niet expliciet noem.

⁹ ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Delvesduin).

en met 21 augustus 2025.¹⁰ Allereerst ga ik in op de Omgevingswet (Ow) (paragraaf 2), vervolgens op de beoordelingswijze van stikstofeffecten (paragraaf 3), toetsing van plannen (paragraaf 4), toetsing van projecten (paragraaf 5), intern salderen (paragraaf 6), extern salderen (paragraaf 7), intrekken onherroepelijke natuurvergunning (paragraaf 8), handhavend optreden PAS-melders (paragraaf 9), aanhaken (paragraaf 10), wijzigingen aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebieden (paragraaf 11), beheerplannen- en maatregelen (paragraaf 12), stikstofregistratiesysteem (SSRS) (paragraaf 13), relativiteit (paragraaf 14), Greenpeace (paragraaf 15) en volgt een afsluiting (paragraaf 16).

2. Omgevingswet

De jurisprudentie gaat, ook na bijna twee jaar Ow, nog grotendeels over de per 1 januari 2024 vervallen Wet natuurbescherming (Wnb). De Wnb blijft immers van toepassing op besluitvorming over aanvragen voor 1 januari 2024 tot het besluit onherroepelijk is. Zie onder andere het overgangsrecht van artikel 2.9 lid 1 onder a Aanvullingswet natuur Ow.¹¹

Uit het overgangsrecht volgt ook dat de stikstofdepositie van een project op grond van artikel 2.1 van de Regeling natuurbescherming (oud) berekend moet worden met AERIUS Calculator versie 2023. Dat geldt zelfs als er daarna een nieuwere versie beschikbaar is. Dit strookt volgens de Afdeling niet met het uitgangspunt dat een voortoets of passende beoordeling gebaseerd is op de beste wetenschappelijke kennis en dat moet wel op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn (HrI). De Afdeling heeft daarom aanleiding gezien om een uitzondering te maken op de eerbiedigende werking van het overgangsrecht, in gevallen waarin een nieuw besluit moet worden genomen. Bij het beslissen op een aanvraag om een natuurvergunning die dateert van vóór 1 januari 2024, moet daarom de versie van AERIUS-Calculator worden gebruikt die geldt op het moment van het nemen van het (nieuwe) besluit op grond van artikel 1.4 lid 1 van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling.¹²

Daar waar jurisprudentie is geweest onder de Wnb verwacht ik geen veranderingen voor pro-

cedures onder huidig recht, aangezien er geen wijzigingen van het beschermingsniveau zijn beoogd in de Ow en de overgang 'beleidsneutraal' zou moeten zijn.¹³ Dit laat onverlet dat de structuur van de wetgeving wel enorm is veranderd en dat bijvoorbeeld de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 Wnb onder de Omgevingswet niet meer bestaat in die vorm.¹⁴ Daar moet nu artikel 4.5 Ow in samenhang met de artikelen 11.3, 11.6 en 11.9 Bal voor worden aangewend, zoals de rechtbank Noord-Nederland suggereert aan eisers die bij de bestuursrechter opkomen tegen niet-appellabele onderdelen van een beheerplan.¹⁵ Aangezien zij vinden dat de voorgestelde maatregelen in het beheerplan niet ver genoeg gaan, zouden zij zich met een beroep op die artikelen tot GS/de bestuursrechter kunnen richten en op die manier hun doel wellicht wel bereiken (zie ook paragraaf 12).

3. Beoordelingswijze van stikstofeffecten

3.1 Systematiek

Uit vaste jurisprudentie tot 18 december 2024 volgt dat bij de beoordeling van de gevolgen van een ontwikkeling voor een Natura 2000-gebied, de effecten van de nieuwe ontwikkeling voor dat gebied moeten worden afgezet tegen de effecten van het bestaande plan of project in de referentiesituatie. Er moet daarbij aandacht worden besteed aan alle aangewezen soorten en habitattypen van een Natura 2000-gebied en worden uitgegaan van het maximale gebruik van de aangevraagde/vergunde activiteit.¹⁶ Als sprake is van een toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiesituatie, moeten de gevolgen van die toename worden onderzocht. Zijn significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens uit te sluiten (voortoets), dan volgt een passende beoordeling.

De referentiesituatie voor plannen en projecten verschilt, zie onder paragraaf 4.1 en 5.1.

Inmiddels is voor de beoordeling van projecten in de 18-december uitspraak duidelijk geworden dat anders dan voorheen, in de voortoets geen vergelijking kan worden gemaakt van de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging. De referentiesituatie (ook als die is ontleend aan algemene regels over beweiden/bemesten) speelt dus geen rol meer in de voortoets. In een voortoets moeten nu de gevolgen van een

¹⁰ Deze bijdrage is inhoudelijk afgesloten op 25 augustus 2024. Zie voor eerdere jaaroverzichten uit de rechtspraak M.E. van Velzen-de Boer, 'Kroniek stikstof, een overzicht uit de rechtspraak van 2023 en 2024', *TvAR* 2024/9 en M.E. van Velzen-de Boer, 'Kroniek stikstofjurisprudentie - Een overzicht uit de rechtspraak van 2022 en 2023', *TBR* 2023/98.

¹¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131 en Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212.

¹² ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356, 14; ECLI:NL:RVS:2024:3569 en ECLI:NL:RVS:2024:3570. Zie ook Rb. Midden-Nederland 18 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6902.

¹³ *Stb.* 2021, 22, blz. 91.

¹⁴ Zie voor het toepassingskader van de aanschrijvingsbevoegdheid Rb. Oost-Brabant 20 november 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5565, ro. 4.8.

¹⁵ Rb. Noord-Nederland 14 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4423.

¹⁶ Zie ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2260.

project op zichzelf worden onderzocht. Als uit de voortoets volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een passende beoordeling en natuurvergunning nodig.¹⁷ De Afdeling heeft nog niet bepaald dat het voorgaande ook geldt voor bestemmings- of omgevingsplannen.

In sommige gevallen kunnen significante gevolgen op grond van objectieve gegevens niet op voorhand worden uitgesloten en is zonder meer een passende beoordeling nodig. Dat is volgens de Afdeling in ieder geval aan de orde als mitigerende maatregelen worden genomen (zie intern en extern salderende paragraaf 6 en 7). Mitigerende maatregelen mogen alleen in een passende beoordeling worden betrokken, als de verwachte voordelen daarvan ten tijde van de passende beoordeling vaststaan. De verwachte voordelen staan niet vast, als het niveau van wetenschappelijke kennis het ten tijde van de passende beoordeling niet mogelijk maakt om de voordelen met zekerheid in kaart te brengen.¹⁸ Dat laatste speelt bijvoorbeeld bij de inzet van emissiearme technieken (geen mitigerende maatregel) en was aanleiding voor de Afdeling om in een drietal uitspraken de besluiten tot vergunningverlening te vernietigen. Aangezien de gestelde lage ammoniakemissie niet sluitend onderbouwd kon worden, mocht daar geen rekening mee worden gehouden in de voortoets of passende beoordeling. Dat fundamentele probleem werd uiteraard niet opgelost door de gebruiksvoorschriften als voorschrift aan de natuurvergunning te verbinden, wat hier wel was gedaan.¹⁹ Ook dan ontbreekt immers de vereiste de zekerheid dat de stalsystemen/voorschriften doen wat ze beloven.

Er moet onder omstandigheden rekening worden gehouden met de effecten van andere plannen en projecten. Deze cumulatietoets is volgens vaste rechtspraak niet nodig als geen sprake is van een toename van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige natuurwaarden ten opzichte van de referentiesituatie.²⁰ Het plan kan worden vastgesteld, c.q. de natuurvergunning voor een project kan worden verleend, als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten (art. 2.7 en 2.8 Wnb, nu art. 5.1 lid 1 onder e en art. 16.53c Ow in samenhang met art. 10.24 en 8.74b Bkl). Die conclusie kan niet worden getrokken als bepaalde informatie bij de aanvraag geheim is gehouden, wat speelde

in een procedure over een verleende natuurvergunning voor militaire activiteiten en burgermegebruik op de vliegbasis Leeuwarden.²¹ Daar waren o.a. vliegbewegingen en verkeersscenario's (vliegprocedure, start- en landingsbaan, vliegrotes etc.) op grond van artikel 34 Besluit militaire luchthavens buiten de aanvraag gelaten. Aangezien verweerder geen kennis heeft genomen van de geclassificeerde gegevens en die ook niet door een gescreende medewerker heeft laten inzien, is de verrichte stikstofbeoordeling volgens de rechtbank onvoldoende.

Bij de stikstofberekeningen moet worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten voor het onderzoek. Voor bestemmingsplannen geldt daarbij nog steeds dat die uitgangspunten (zoals het gebruik van mobiele werktuigen) niet perse in het plan hoeven te worden geborgd. De Afdeling overweegt bijvoorbeeld dat de onderzochte verkeersbewegingen voor maatschappelijke en recreatieve voorzieningen voor een bestemmingsplan reëel en aannemelijk zijn omdat uit de planregels voldoende volgt dat daar geen andere sport- of recreatieve voorzieningen zullen worden gerealiseerd die tot een wezenlijke bijdrage aan de verkeersgeneratie zullen leiden. Daarbij betreft de Afdeling dat de gemeenteraad ter zitting heeft verklaard dat binnen het plangebied dergelijke voorzieningen inderdaad niet zullen worden aangelegd.²² In een andere procedure is de toelichting voldoende dat stikstofneutraal gebouwd zal worden vanwege duurzaamheidseisen en dat er geen voorzieningen voor warmtebronnen zoals een pallet- of houtkachel in de woningen aangebracht zullen worden. Daarom heeft de raad het niet reëel en aannemelijk hoeven achten dat de woningen in het plangebied zullen worden verwarmd door aparte energiebronnen zoals pallet- of houtkachel.²³

Als in een nieuw stikstofonderzoek gedeeltelijk andere uitgangspunten zijn gehanteerd bij de berekening van de stikstofdepositie dan in het eerdere stikstofonderzoek, kan dat aanleiding zijn voor het oordeel dat die eerdere beoordeling dus niet is gebaseerd op reële en aannemelijke uitgangspunten en niet aan de besluitvorming ten grondslag mocht worden gelegd. Dat was aan de orde bij de ontwikkeling van een hotel bij de Groote Keeten in Schagen.²⁴ Hoewel daarmee sprake is van een zorgvuldigheidsgebrek, laat de Afdeling de rechtsgevolgen wel in stand. De argumenten van appellanten geven de Afdeling namelijk geen aanleiding

¹⁷ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 17-17 en ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Delversduin).

¹⁸ ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356, ro. 13.4 en eerder ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18.

¹⁹ ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3569, 3570 en 3356.

²⁰ ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3382 en Rb. Noord-Holland 27 november 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:12099.

²¹ Rb. Noord-Nederland 18 juli 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2979, ro. 9.4 en 9.5.

²² ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5127, ro. 34.2.5.

²³ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3388, ro. 11.4.

²⁴ ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2994, onder verwijzing naar ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627.

te twijfelen aan de conclusies van het nieuwe stikstofonderzoek.

3.2 Karakter van documenten bepaalt of sprake is van een voortoets

Er wordt met regelmaat ter discussie gesteld of wel sprake is of kan zijn van een voortoets in plaats van een passende beoordeling, waarvoor ecologisch hogere eisen gelden. De inhoud van een rapport of de verschillende documenten samen, is echter beslissend voor het karakter van een rapport (voortoets of passende beoordeling).²⁵

Er zal eerder sprake zijn van een voortoets als het gaat om objectieve gegevens die zijn afgeleid uit bestaande en beschikbare informatie en er ook geen analyse is opgenomen waarin verschillende aspecten zijn afgewogen en nader onderzoek is uitgevoerd om conclusies te onderbouwen. Dat sprake is van een tijdelijke toename en overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW) is in dit verband niet altijd bepalend, zo blijkt ook weer uit een uitspraak van de Afdeling over een bestemmingsplan in Wageningen dat woningbouw mogelijk maakt. In die procedure werd in de voortoets geconstateerd dat de toename en overschrijding van de KDW ecologisch niet relevant is en dat significante gevolgen zijn uitgesloten. Daarmee mocht worden volstaan en was geen passende beoordeling nodig.²⁶ Dit sluit aan op eerdere jurisprudentie.²⁷

3.3 AERIUS-Calculator

Bij de beoordeling van stikstofeffecten op Natura 2000-gebieden, moet rekening worden gehouden met de beste wetenschappelijke kennis ter zake. Volgens de Afdeling is AERIUS Calculator in dat verband weliswaar een model dat naar zijn aard een abstractie van de te verwachten werkelijkheid geeft, maar dat wel aan de besluitvorming ten grondslag mag worden gelegd: het is het beste beschikbare rekenmodel.²⁸ De rechtbank Noord-Nederland overweegt in dit verband desgevraagd dat uit onderzoek van TNO weliswaar blijkt dat de rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/j aangescherpt zou kunnen worden en dat er aangrijpingspunten zijn voor een hogere ondergrens maar dat dit zonder nader onderzoek onvoldoende is om te twijfelen aan de geschiktheid van de door Gedeputeerde Staten (GS) gebruikte versie van AERIUS Calculator met de ondergrens van 0,005 mol/ha/j.²⁹

Het is daarbij wel van belang dat gebruik wordt gemaakt van de AERIUS-versie die op het moment van besluitvorming beschikbaar was. Dat was ten onrechte nagelaten bij de vaststelling van een bestemmingsplan voor de realisatie van een woning, in gemeente Gulpen-Wittem. Omdat de gemeenteraad de berekeningen met de juiste AERIUS-versie nadien ook niet heeft overgelegd, kan de Afdeling de rechtsgevolgen van het plan niet in stand laten en moet dat gebrek worden hersteld in een nieuw te nemen besluit.³⁰

Dat AERIUS regelmatig wordt aangepast, betekent evenmin dat er daarom geen gebruik van mag worden gemaakt. De versie die geldt ten tijde van besluitvorming is leidend. Dit kan anders zijn als er ten tijde van het nemen van het besluit concrete aanwijzingen zijn voor twijfel aan de geschiktheid van een versie van AERIUS Calculator. De omstandigheid dat kort voor het verlenen van de natuurvergunning voor Schiphol wijzigingen zijn gemaakt in de KDW van een aantal habitattypen nog niet zijn verwerkt in het rekenmodel dat is gebruikt voor de besluitvorming, is volgens de rechtbank Den Haag geen concrete reden om te twijfelen aan de geschiktheid van het rekensysteem.³¹ Ook hoeft een recentere versie van AERIUS niet per se tot een andere uitkomst te leiden, wat appellanten wel aanvoerden in een procedure over een bestemmingsplan voor de bouw van een woning in Mechelen.³² Zoals gezegd geldt de plicht tot het hanteren van de nieuwste versie van AERIUS ook voor procedures die zijn gestart voor inwerkingtreding van de Ow en waarin een nieuw besluit moet worden genomen. Zie paragraaf 2.

Voor belanghebbenden is vereist dat zij inzage kunnen hebben in de gemaakte keuzen bij de invoer in het programma AERIUS Calculator. Daarom moeten de gegevens van de gebruiker (maatwerkinvoergegevens) volgens de Afdeling uit eigen beweging op papier of op een andere wijze waarneembaar worden overgelegd als op de zaak betrekking hebbende gegevens. Daarbij is voldoende dat duidelijk is gemaakt welke keuzen bij de invoer zijn gemaakt bij de maatwerkinvoergegevens. Willen belanghebbenden (informatie over) standaardgegevens die niet inzichtelijk zijn gemaakt wel ontvangen, dan moeten zij die op verzoek ter beschikking krijgen van het bestuursorgaan. Dat mag 'op papier of in andere leesbare of waarneembare vorm' of zij moeten de mogelijkheid krijgen die gegevens in te zien. Voor belanghebbenden geldt dan weer dat zij een dergelijk verzoek tijdig doen en zo mogelijk toelichten om welke specifieke gegevens

²⁵ ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (Porthos-einduitspraak).

²⁶ ABRvS 19 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:633.

²⁷ Zie bijv. ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, ro. 9.1 en 15.10 (Porthos-einduitspraak).

²⁸ ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540.

²⁹ Rb. Noord-Nederland 28 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4687, ro. 10.3.3.

³⁰ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5232.

³¹ Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, ro. 43.1 en 43.2 (natuurvergunning Schiphol).

³² ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3594.

het gaat, zodat het bestuursorgaan daar zo gericht en duidelijk mogelijk inzage in kan geven.³³

3.4 Eisen aan passende beoordeling

Een passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan/project voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.³⁴ Een document dat slechts een globale aanduiding van de betrokken Natura 2000-gebieden bevat en de constatering dat sprake zal zijn van een afname van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie zonder inzichtelijke en onderbouwde analyse op gebiedsniveau, voldoet (logischerwijs) niet aan die drempel.³⁵

Evenmin volstaat het alleen verrichten van AERIUS-berekeningen waarbij de stikstofdepositie van de beoogde situatie wordt weggestreept tegen de referentiesituatie en een externe maatregel, blijkens een procedure bij de rechtbank Den Haag.³⁶ Daarin had GS zich bij de verlening van een natuurvergunning op het standpunt gesteld dat de AERIUS-berekeningen kwalificeerden als 'technische' passende beoordeling. De rechtbank constateert echter dat in de berekeningen een relatie ontbreekt met de instandhoudingsdoelen die gelden voor de betrokken natuurgebieden, welke voor stikstofgevoelige habitattypen zich in de Natura 2000-gebieden bevinden en wat voor gevolgen zij ondervinden van stikstofdepositie. Omdat bovendien uit de berekeningen blijkt dat na intern en extern salderen nog steeds een toename van stikstofdepositie resteert op Natura 2000-gebieden en omdat niet is gemotiveerd dat is voldaan aan het additionaliteitsvereiste (zie onder paragraaf 6.4), zet de rechtbank een streep door het besluit tot vergunningverlening. Zie in vergelijkbare zin de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 25 april 2025, waarin GS geen ecologisch onderzoek had gedaan maar ten onrechte een rekenkundige benadering hanteerde.³⁷

Ook de Afdeling wijst erop dat een verschilberekening alleen niet volstaat, als in een passende beoordeling een mitigerende maatregel wordt ingezet (intern of extern salderen).³⁸ Er moet daarnaast dan een motivering worden gegeven voor het additionaliteitsvereiste. Uit de passende beoordeling of verschilberekening moet ook blijken dat de beoogde

situatie niet leidt tot meer of andere gevolgen dan de gevolgen van de mitigerende maatregel. Voor de mitigerende maatregelen zelf geldt overigens dat de verwachte voordelen daarvan moeten vaststaan ten tijde van de passende beoordeling en dat de maatregelen zijn geëffectueerd voordat de gevolgen van het beoogde project intreden.

Hoewel het tegendeel vaak wordt betoogd, geldt bij het doorlopen van een individuele plantoets, nog steeds geen verplichting om een bijdrage te leveren aan de landelijke opgave om stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden terug te brengen. Die algemene opgave hangt namelijk samen met de uit de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichting tot behoud, herstel en het voorkomen van verslechtering van de Natura 2000-gebieden (art. 6 lid 1 en 2 Hrl) en dat is een ander kader dan de toestemmingverlening voor een ontwikkeling (art. 6 lid 3 Hrl).³⁹

Ik heb in mijn vorige kroniek gewezen op de Afdelingsuitspraak over de bouwvrijstelling in de procedure over het Porthos-Project.⁴⁰ Als gevolg daarvan moeten alle tijdelijke (en beperkte) stikstofeffecten van aanlegfasen weer worden beoordeeld. In diverse uitspraken na die tijd gaat het om passende beoordelingen waarin - dus achteraf - ten onrechte gebruik was gemaakt van de bouwvrijstelling en dat moet worden hersteld met een nieuwe passende beoordeling/besluit.⁴¹ Dat zal nog wel even aan de orde blijven.

4. Toetsing van plannen

4.1 Referentiesituatie

De hoofdregel bij plannen is dat de referentiesituatie de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het nieuwe plan betreft. Hier moeten de gevolgen op Natura 2000-gebieden door de maximale planologische mogelijkheden van het nieuwe plan tegen worden afgezet. Als in een voortoets niet kan worden uitgesloten dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden ontstaan door toename van stikstofdepositie (en -emissie) als gevolg van de nieuwe, beoogde ruimtelijke ontwikkelingen, moet een passende beoordeling worden opgesteld. Het plan mag in dat geval alleen worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.⁴²

33 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3594.

34 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy), punt 39.

35 Rb. Den Haag 7 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:4036.

36 Rb. Den Haag 1 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7425.

37 Rb. Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525, ro. 9.6.2.

38 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Delversduin), ro. 19.6.

39 ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5105; ABRvS 21 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2341.

40 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (Porthos-tussenuitspraak).

41 Zie o.a. ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5232; ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971 en ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3594.

42 ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5127.

Voor plannen is de regel dat intern salderen mogelijk is met het feitelijk aanwezige planologisch toegelaten gebruik voorafgaand aan de vaststelling van het plan.⁴³

Aangezien een 'grotere' referentiesituatie eerder tot de conclusie zal kunnen leiden dat nieuwe ontwikkelingen geen significante gevolgen geven, is begrijpelijk dat regelmatig discussie wordt gevoerd over de omvang daarvan. Zo werd beroep ingesteld door de gemeente Wassenaar en drie stichtingen/verenigingen tegen het bestemmingsplan 'Woongebied Valkenhorst' in Katwijk, dat beoogt om maximaal 5.600 woningen en diverse bedrijfslocaties en voorzieningen mogelijk te maken.⁴⁴ Appellanten waren het niet eens met de conclusie uit de passende beoordeling dat significante negatieve effecten voor de betrokken Natura 2000-gebieden zijn uit te sluiten en voeren aan dat ten onrechte wordt gesaldeerd met emissies van al vertrokken of gestopte functies. De gemeenteraad van Katwijk stelt zich echter op het standpunt dat het juist niet gaat om saldering maar om de situatie waarin functies - op dezelfde locatie - plaatsmaken voor andere functies. Deze functies bestonden in de referentiesituatie, maar zullen in de nieuwe plansituatie niet langer bestaan en daarom mochten zij volgens de gemeenteraad in de referentiesituatie worden betrokken. De Afdeling beantwoordt gelet hierop de vraag of het salderen met stoppende activiteiten binnen het plangebied waar de ontwikkeling van de nieuwe woonwijk is voorzien inderdaad kan worden aangemerkt als een onderdeel van de referentiesituatie, of dat het hier om extern salderen gaat.

De Afdeling wijst allereerst op haar vaste jurisprudentie dat voor de beoordeling van het plan alle met het plan samenhangende gevolgen moeten worden betrokken. Daarbij mogen ook positieve gevolgen worden betrokken als die een rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg zijn van het plan. Hiervan is in ieder geval sprake wanneer het gebruik van de gronden wordt beëindigd op de plek waar de ruimtelijke ontwikkeling is voorzien. Onder verwijzing naar diverse planregels en de omschrijving van het plan in de passende beoordeling en het stikstofonderzoek (hier onderdeel van de passende beoordeling), oordeelt de Afdeling vervolgens dat de aanwezige bedrijfsactiviteiten worden beëindigd vanwege de in dat gebied voorziene woningbouw. Zij zijn dus onderdeel van één en dezelfde ruimtelijke ontwikkeling en derhalve terecht aangemerkt als directe met het plan samenhangende gevolgen die in de referentiesituatie mogen worden betrokken. Het maakt daarbij niet uit dat de bouwactiviteiten gefaseerd zullen worden uitgevoerd. Er is volgens de Afdeling geen sprake van een mitigerende maatregel of salderen. Ik wijs erop dat dit onderscheid

relevant is voor toepassing van het additionaliteitsvereiste (wel voor mitigerende maatregelen, tot nu toe niet voor een rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg van een plan).⁴⁵

In dezelfde procedure komt overigens ook aan bod hoe kan worden aangetoond wat feitelijk ter plaatse aanwezig is in de referentiesituatie op het peilmoment. Foto's van Google Streetview en foto's van een deurwaarder met proces-verbaal kunnen die vraag beslechten, zo blijkt uit deze uitspraak. Het peilmoment is de datum waarop het bestemmingsplan is vastgesteld of de passende beoordeling is opgesteld.⁴⁶

Het criterium van één ruimtelijke ontwikkeling. H zien we ook terug bij een uitspraak van de Afdeling van 27 november 2024 over intern salderen voor een bestemmingsplan dat voorzorg in de uitbreiding van een rijtuigenmuseum.⁴⁷ In die procedure was in het kader van intern salderen in de voortoets (nu in ieder geval verboden voor projecten/met algemene regels zoals bemesten, zie onder paragraaf 6.2 en 6.3) rekening gehouden met het verminderen van twee paarden maar was daaraan geen beperking gesteld in het bestemmingsplan. Dat is op zich al niet toegestaan. Daar komt echter nog bij dat de locatie met paarden (plek B) en de locatie van de beoogde ontwikkeling (plek A) volgens de Afdeling niet zijn aan te merken als één ruimtelijke ontwikkeling. Dat ze weliswaar op korte afstand van elkaar liggen (enkele huisnummers) maakt voor de Afdeling niet uit: er is niet een zodanige ruimtelijke samenhang dat de conclusie is gerechtvaardigd dat het één ruimtelijke ontwikkeling is. Locatie B is namelijk alleen opgenomen om de ontwikkeling aan locatie A mogelijk te maken en dus heeft de gemeenteraad dit aspect ten onrechte betrokken in de voortoets, aldus de Afdeling. De Afdeling bevestigt daarmee haar eerdere (bekritiseerde) uitspraak van 20 juli 2022 over een mechanische laad- en loswal in Steenwijkerland.⁴⁸

De jurisprudentie na 18 december 2024 ziet tot nu toe op intern salderen bij projecten maar het zou me niets verbazen als de Afdeling deze lijn zou doortrekken naar ander gebruik bij bestemmingsplannen. In dat geval kan bij intern salderen nooit worden volstaan met een voortoets en maakt het in dat opzicht niet uit of het nou één ruimtelijke ontwikkeling is of niet.

⁴⁵ Zie ook A. Collignon en J. Tingen, 'Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste', *BR* 2025/55 par. 4.4.

⁴⁶ ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145.

⁴⁷ ABRvS 27 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4859.

⁴⁸ ABRvS 20 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2073 *Men R* 2022/106 m.nt. M. Kaajan.

⁴³ ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5107, ro. 9.3.

⁴⁴ ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5127, ro. 32.4.

4.2 Niet meer aanwezige activiteiten

De Afdeling heeft al in 2021 overwogen dat activiteiten die planologisch zijn toegestaan maar feitelijk niet meer aanwezig zijn, onder omstandigheden toch kunnen worden betrokken in de referentiesituatie in het kader van intern salderen.⁴⁹ De ratio hierachter is dat als een dergelijke activiteit buiten beschouwing zou moeten worden gelaten, die activiteit wellicht langer dan beoogd wordt voortgezet alleen om de mogelijkheid van interne saldering te behouden. Dat gaat ten koste van beschermde natuurwaarden in Natura 2000-gebieden en dat kan niet de bedoeling zijn volgens de Afdeling. De cumulatieve voorwaarden die in dit verband gelden zijn:

1. het moet onomstotelijk vaststaan dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt (uit een schriftelijk stuk, zoals een koopovereenkomst, dat dateert uit de periode dat de activiteit werd beëindigd of daarvoor);
2. het moet uitgesloten zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de peildatum en
3. in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan mogen geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel.

Deze lijn geldt nog steeds blijkens de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2024.⁵⁰

4.3 Afzien van een passende beoordeling

Er hoeft niet altijd een passende beoordeling te worden gemaakt voor een bestemmingsplan, gelet op artikel 2.8 lid 2 Wnb/16.53c lid 2 Ow. Dat geldt ook voor bestemmingsplannen mits een eerder verleende natuurvergunning waarvoor een passende beoordeling is gemaakt (inclusief uitbreidingsmogelijkheden) één op één wordt ingepast in het nieuwe bestemmingsplan en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van het eerder vergunde project. Het idee daarachter is dat de planologische uitbreidingsmogelijkheden al passend zijn beoordeeld in het kader van de verlening van de natuurvergunning. Het is daarbij uiteraard van belang dat het bestemmingsplan niet meer (depositie) mogelijk maakt dan wat al is vergund op grond van een passende beoordeling. Als de Afdeling al in een tussenuitspraak heeft geoordeeld dat zij niet is overtuigd dat de betreffende Nbw-vergunning goed is ingepast waarna de gemeenteraad toch het bestemmingsplan vaststelt onder verwijzing naar het standpunt van de provincie die zich 'anders dan de Afdeling oordeelt op het standpunt stelt dat de vergunning ook ziet op

die voorzieningen', laat de uitkomst zich raden: er is volgens de Afdeling niet goed gemotiveerd dat het plan voldoet aan artikel 2.8 lid 2 Wnb.⁵¹

Ook mag in de situatie dat sprake is van één-op-één-inpassing in principe worden uitgegaan van het aantal verkeersbewegingen van de referentiesituatie, tenzij aannemelijk is dat verkeersgevolgen van het nieuwe bestemmingsplan wezenlijk zullen verschillen van de referentiesituatie. In dat laatste geval moet de gemeenteraad onderzoek doen naar de significante gevolgen van de toename van het aantal verkeersbewegingen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden, als gevolg van de verkeersbewegingen van de maximale planologische mogelijkheden. Dit laatste bleek niet nodig in een procedure over vaststelling van een bestemmingsplan ten behoeve van de uitbreiding van een veehouderij in Dinkelland. Vanwege de bouwregels in samenhang met het bouwvlak dat strak rondom de gebouwen is gelegd, was slechts beperkte mogelijkheid voor extra transportbewegingen. De raad heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat het aantal verkeersbewegingen van de referentiesituatie en die van de maximale planologische mogelijkheden niet wezenlijk van elkaar verschillen.⁵²

4.4 (Gebruiks)overgangsrecht

In mijn eerdere kroniek wees ik erop dat de Afdeling sinds 1 november 2023 een nieuwe lijn hanteert voor de beoordeling van stikstofeffecten als gevolg van gebruik dat is toegestaan op grond van het planologisch overgangsrecht.⁵³ De Afdeling overweegt sindsdien dat ook aan de beschermende werking van planologisch overgangsrecht een referentiesituatie kan worden ontleend die kan worden beschouwd als de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het betreffende bestemmingsplan. Het gebruik dat met het vast te stellen bestemmingsplan als zodanig wordt bestemd moet dan wel overeenkomen met het gebruik dat eerder onder het planologisch overgangsrecht was toegestaan en feitelijk aanwezig is. In zoverre voorziet een bestemmingsplan dan dus ook niet in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling.⁵⁴ Voorheen maakte dit gebruik geen onderdeel uit van de referentiesituatie en moest dat alsnog worden beoordeeld bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, ook al vond het gebruik feitelijk al plaats. Een jaar later gaat de Afdeling nog steeds uit van deze nieuwere lijn.⁵⁵ Daarbij verduidelijkt de Afdeling dat de referentiesituatie ook kan wor-

⁵¹ ABRvS (vzr.) 12 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2119.

⁵² ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3758.

⁵³ Zie *TvAR* 2024/9 en ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4048, ro. 13.5 en 13.6, *TBR* 2024/19 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

⁵⁴ ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4048, *TBR* 2024/19 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

⁵⁵ ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5107, ro. 9.5 en ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003.

⁴⁹ ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960.

⁵⁰ ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003.

den ontleend aan gebruik dat onder de bescherming van het planologisch overgangsrecht valt en het nieuwe bestemmingsplan in een ander gebruik voorziet (en dus niet het beschermde gebruik als zodanig bestemt).

Dat in het kader van het bestemmingsplan bij het gebruiksovergangsrecht mag worden uitgegaan van een feitelijk aanwezige situatie als referentiesituatie, laat wat mij betreft wel onverlet dat voor de betreffende activiteit ook/wel een natuurtoestemming nodig is op projectniveau. Voor projecten geldt immers een andere referentiesituatie, zie onder paragraaf 5.1. Dat een activiteit feitelijk aanwezig is, betekent namelijk niet dat die benodigde toestemming ook in alle gevallen is verleend. Met andere woorden: het is mogelijk dat een activiteit planologisch gezien aanwezig mag zijn (op grond van het overgangsrecht) en ook daadwerkelijk aanwezig is en in zoverre relevant is bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, maar desondanks onderaan de streep alsnog niet is toegestaan omdat er geen natuurtoestemmingen zijn (en kunnen worden) verleend.

5. Toetsing van projecten

5.1 Referentiesituatie algemeen

De referentiesituatie voor projecten bestaat volgens vaste jurisprudentie uit de vigerende natuurvergunning of, als niet eerder een natuurvergunning is verleend, uit toestemmingsbesluiten die zijn verleend voor de referentiedatum (het moment waarop een gebied werd aangewezen als Natura 2000-gebied, veelal 10 juni 1994, 24 maart 2000 of 7 december 2004).⁵⁶ De situatie op de referentiedatum kan worden ontleend aan wat is vergund krachtens de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet, als die toestemming niet is vervallen of geëxpireerd. De toestemming met de minste gevolgen geldt als referentiesituatie, waartegen de aangevraagde situatie moet worden afgezet.⁵⁷

Het is daarbij vaste jurisprudentie dat het aan eisers/appellanten is om het begin van het bewijs te leveren dat de betreffende vergunning (gedeeltelijk) is vervallen. Als zij daarin slagen, komt de bewijslast van het tegendeel bij GS te liggen.⁵⁸ In dat verband overweegt de rechtbank Noord-Nederland dat de door eisers overgelegde meitelge-

vens (diertellingen) en hun stelling dat daarom de Hinderwetvergunning deels zou zijn vervallen, aanleiding zijn voor GS om nader te motiveren waarom de vergunning wel was benut en als referentiesituatie kon gelden. GS kon in die procedure om die reden niet zondermeer afzien van handhaving.⁵⁹

Wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht (Bor) over wat als vergunningvrije situatie heeft te gelden en meldingen op grond van het Activiteitenbesluit, kunnen van invloed zijn op de omvang van de referentiesituatie, zoals blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland.⁶⁰ De vergunningplicht voor eiseres is per 2013 opgeheven door wijziging van het Bor en daarmee is haar Hinderwetvergunning van rechtswege vervallen. Nadien viel eiseres nog wel onder het Activiteitenbesluit en heeft zij haar bedrijfsvoering als niet-vergunningplichtige inrichting voortgezet maar deed zij in 2020 een melding op grond van artikel 1.10 Activiteitenbesluit dat er geen varkens meer werden gehouden (als voorwaarde voor deelname aan een stoppersregeling onder het Actieplan ammoniak veehouderij). De rechtbank overweegt dat een melding in het kader van een stoppersregeling niet relevant is voor de referentiesituatie omdat deze zonder wettelijke grondslag de toestemming om bepaalde milieubelastende activiteiten te mogen verrichten niet wijzigt. Dat ligt anders voor de Activiteitenbesluitmelding. Volgens de rechtbank is de referentiesituatie daarom terecht op nul dieren gesteld door GS van Friesland. Een melding op grond van het Activiteitenbesluit vormt dan weer geen beperking van de referentiesituatie als deze is gebaseerd op een Wnb-vergunning.⁶¹

De beoordeling van de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de toestemming voor het project in de referentiesituatie, moet worden gemaakt aan de hand van de meest recente/beste wetenschappelijke inzichten. Dat is conform eerdere uitspraken alleen anders als in een vergunningvoorschrift of algemene regel de maximale emissie of depositie is gelimiteerd.⁶² Die uitzondering was bijvoorbeeld niet aan de orde in een procedure over een verleende natuurvergunning voor een veehouderij in Valkenswaard, waarna een meningsverschil bestond over de berekening die was gemaakt voor de referentiesituatie (oudere melkveestallen).⁶³ De door GS gehanteerde emissiefactoren voor de oude situatie zijn volgens de Afdeling representatief en konden daarom als referentiesituatie dienen. Omdat GS in

⁵⁶ De referentiedatum is de datum waarop het Natura 2000-gebied onder de bescherming van de Hrl of Vrl is gekomen. Voor Habitatrichtlijngebieden is dat de datum waarop het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst, veelal 7 december 2004 en soms later. Voor Vrl-gebieden geldt de datum van aanwijzing als referentiedatum, tenzij die datum voor 10 juni 1994 ligt. In dat geval is 10 juni 1994 de referentiedatum.

⁵⁷ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac).

⁵⁸ ABRvS 15 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2085.

⁵⁹ Rb. Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462.

⁶⁰ Rb. Noord-Nederland 10 januari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:69.

⁶¹ ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:759, onder verwijzing naar ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), ro. 19.2.

⁶² Zie o.a. ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3687, ro. 9.2

⁶³ ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2564. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3694, ro. 6.2, en ECLI:NL:RVS:2023:3691, ro. 6.2.

die procedure voor de nieuwe situatie echter was uitgegaan van emissiefactoren voor stalsystemen die niet met de vereiste zekerheid kunnen worden vastgesteld, moet toch een nieuw besluit worden genomen.

De omvang van de referentiesituatie stond eveneens ter discussie in een opmerkelijke procedure over een verleende natuurvergunning voor exploitatie van Vliehorse Range op Vlieland voor militaire activiteiten.⁶⁴ Het ging onder andere om de vraag of helikopters op basis van een Hinderwetvergunning uit 1960 waren toegestaan, terwijl daarin alleen gesproken werd over vliegtuigen. Voor een goede uitleg van de referentiesituatie heeft de rechtbank de aanvraag en documenten die ten grondslag liggen aan de Hinderwetvergunning zelf opgevraagd bij de gemeente. Daar was de staatssecretaris van LNV het niet mee eens en hij stelt in een brief aan de rechtbank dat deze gelet op de beroepsgronden van eisers, buiten de omvang van het geding zou treden als de rechtbank de totale onderbouwing van de referentiesituatie zou toetsen. De rechtbank is echter van oordeel dat 'zij door het opragen van de aanvraag en documenten die ten grondslag hebben gelegen aan de Hinderwetvergunning niet buiten de omvang van het geding is getreden', omdat eisers de juistheid van de referentiesituatie hebben betwist. Vervolgens pelt de rechtbank de opgevraagde vergunning af en constateert onder meer dat de Hinderwetvergunning zelf en de beschikbare onderliggende stukken geen enkele indicatie geven van wat in de context van deze vergunning moet worden begrepen onder het begrip vliegtuigen. Daarom kan volgens de rechtbank niet worden geoordeeld dat de nieuwe, verleende natuurvergunning zonder meer op één lijn is te stellen met de typen luchtvaartuigen uit de Hinderwetvergunning. De rechtbank sluit af met de conclusie dat de Hinderwetvergunning onvoldoende aanknopingspunten biedt om te bepalen wat de referentiesituatie is en wijst er nog op dat het ook zeer de vraag is of een deel van de toestemming niet is vervallen doordat hier langere tijd geen gebruik van is gemaakt. Het kan dus knap lastig zijn als een vergunde activiteit niet precies is omschreven en dat zal ongetwijfeld vaker aan de orde zijn, zeker bij oudere vergunningen.

Stikstofbelastende activiteiten zoals (de emissie van) vervoersbewegingen die inherent zijn aan het project, maken daar onderdeel van uit en mogen dus worden betrokken in de referentiesituatie. In een procedure tegen een verleende natuurvergunning voor een pluimveehouderij, betogen appellanten dat de emissie van een tractor, shovel, heftruck en verreiker die op diesel rijden niet

mochten worden betrokken in de referentiesituatie.⁶⁵ Zij vinden dat activiteiten die niet expliciet in de referentievergunning zijn genoemd alleen deel kunnen maken van de referentiesituatie als die activiteiten noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van het in de referentievergunning vergunde project. Aangezien er emissieloze oplossingen zijn voor de transportmiddelen, zouden deze buiten de referentiesituatie vallen, aldus appellanten. Dat gaat de Afdeling te ver. Als emissies worden bepaald op basis van reële en aannemelijke uitgangspunten (in dit geval transportmiddelen die rijden op diesel), mogen deze gewoon worden betrokken in de beoordeling. Ook transportmiddelen van derden die diensten verrichten op het bedrijf kunnen aan het vergunde project worden toegerekend.

De positieve weigering (de mededeling van het bevoegd gezag dat de aangevraagde activiteit op dat moment niet vergunningplichtig is en dat dus geen bevoegdheid bestaat om de gevraagde natuurvergunning te verlenen), zal met ingang van 18 december 2024 niet/nauwelijks meer zijn afgegeven. Intern salderen is immers niet meer vergunningvrij en dus is de noodzaak c.q. grondslag hiervoor vervallen. De positieve weigering zal ongetwijfeld nog blijven opduiken in al lopende procedures en in de lagere rechtspraak bestaan al langer verschillende opvattingen over de status van en rechten die aan een dergelijke beslissing kunnen worden ontleend. Volgens de rechtbank Den Haag kan een positieve weigering niet op één lijn worden gesteld met een verleende natuurvergunning, waardoor deze ook niet kan worden gezien als referentiesituatie.⁶⁶ Dat lijkt mij juist: er is gelet op de toenmalige wetssystematiek alleen vast komen te staan dat geen natuurvergunning nodig is. Dat is iets anders dan een inhoudelijke beoordeling die de grondslag biedt om een activiteit in overeenstemming met de Wnb uit te voeren. Daar komt nog bij dat in voornoemde procedure de positieve weigering uit 2011 (op grond van de toenmalige Nbw 1998) leidde tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de milieutoestemming waarover eiseres beschikte op de referentiedatum. Ook om die reden heeft eiseres dus niets aan de 'rechten' van haar positieve weigering in het kader van de betwiste, verleende natuurvergunning.

In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling belangrijke wijzigingen aangebracht in de wijze waarop de referentiesituatie mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten, waarover meer onder 6.2. Als gevolg daarvan zal in elk geval vaker een passende beoordeling en een natuurvergunning nodig zijn.

64 Rb. Noord-Nederland 18 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4476.

65 ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1954, ro. 7. Zie eveneens Rb. Gelderland 16 juli 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5154, ro. 8.

66 Rb. Den Haag 7 maart 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:4036.

5.2 Referentiesituatie algemene regels (weiden en bemesten)

De uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 over weiden en bemesten blijft relevant.⁶⁷ Voor beweiden kan, net als voor bemesten, een referentiesituatie worden ontleend aan een planologisch regime dat algemene regels bevat over agrarisch grondgebruik, waarvan weiden en bemesten een onderdeel is. De Afdeling heeft daarin een stappenplan geschetst voor het bepalen van de (omvang van de) referentiesituatie. Daaruit volgt in een notendop dat de referentiesituatie ook kan bestaan uit algemene regels die golden op de referentiedatum voor een Natura 2000-gebied - veelal 1994 of 2004 - indien (1) voor de gronden vanaf de vroegste referentiedatum van 10 juni 1994 ononderbroken een planologisch regime van kracht is geweest waaruit volgt dat beweiden/bemesten is toegestaan én (2) die gronden voor de referentiedatum in gebruik waren als agrarische gronden (waarbij ervan wordt uitgegaan dat daarbij ook beweiden/bemesten plaatsvindt. Dat wordt als vaststaand aangenomen als de gronden op dat moment als landbouwgrond in gebruik waren.

Daarbij geldt volgens de Delversduin-uitspraak als aanvulling ten opzichte van dit kader bij intern salderen met algemene regels, een nieuwe voorwaarde. De gronden moeten op het peilmoment (het aanvraagmoment van een natuurvergunning, totstandkoming van de overeenkomst tot overname van de rechten van het toegestane gebruik of een ander objectief bepaalbaar moment) structureel in gebruik zijn of zonder nieuwe natuurtoestemming in gebruik kunnen worden genomen.⁶⁸ In dat geval wordt de omvang van de in te zetten referentiesituatie voor bemesten bepaald door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat op de gronden planologisch is toegestaan. De omvang van de referentiesituatie wordt dus bepaald door wat is toegestaan en niet door wat feitelijk plaatsvindt.

Als een partij zich op het standpunt stelt dat bemesten op gronden vanaf de vroegste referentiedatum was toegestaan en sindsdien toegestaan is gebleven, is het wel van belang dat dit standpunt of het daarvoor verrichte onderzoek op enige wijze verifieerbaar is. Dat was niet het geval in een procedure bij de rechtbank Noord-Nederland, waardoor het 'voor de overige partijen en de rechtbank niet kenbaar en controleerbaar is of verweerder een juiste inventarisatie van de bestemmingsplannen heeft gemaakt en of het onderzoek naar de bestemmingen die van kracht zijn volledig en juist is uitgevoerd'.⁶⁹ Daarmee mocht verweerder zich ook

niet op het standpunt stellen dat geen sprake was van een overtreding en berust de afwijzing van het handhavingverzoek van eisers tegen diverse melkveehouderijen (PAS-melders) volgens de rechtbank op een ondeugdelijke motivering.

Aan een obm-vergunning kan géén referentiesituatie voor beweiden worden ontleend omdat een milieutoestemming geen betrekking heeft op het beweiden. Aangezien GS van Noord-Brabant dat wel had gedaan bij de verlening van een natuurvergunning aan een veehouderij in Valkenswaard, waren de gevolgen van het weiden van vee niet goed in kaart gebracht bij vergunningverlening. De Afdeling geeft GS mee dat de gevolgen van het weiden van vee in de aangevraagde situatie in kaart moet worden gebracht en verwijst daarvoor naar haar uitspraken van 18 december 2024 en 28 mei 2025.⁷⁰

5.3 Referentiesituatie bij intern salderen: onderscheid in toestemming

Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie die bij intern salderen kan worden ingezet (als mitigerende maatregel, zie hierna onder paragraaf 6.2), moet sinds de 18 december-uitspraak een onderscheid gemaakt worden tussen de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning of een milieutoestemming. Anders dan voorheen, kan daarbij niet zonder meer worden uitgegaan van de vergunde situatie en is de huidige feitelijke situatie onder omstandigheden dus wel van belang.⁷¹

Bij *natuurvergunningen* geldt dat de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie. Het is daarbij niet nodig dat de vergunde activiteit feitelijk aanwezig is. Het gaat erom of de gevolgen van de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn op grond van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Daar waar sprake is van intern salderen met de natuurvergunning van een derde, kan als peilmoment worden uitgegaan van de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de natuurvergunning ten behoeve van het nieuw te realiseren project.⁷² In zoverre dus geen verschil.

Dat ligt anders voor *milieutoestemmingen*. Bij intern salderen met dergelijke toestemmingen mogen alleen de gevolgen van bestaande en feitelijk gerealiseerde onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie worden betrokken. Als deze structureel niet meer in gebruik zijn, is vereist dat

⁶⁷ ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

⁶⁸ ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, ro. 174 (Delversduin) onder verwijzing naar ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.

⁶⁹ Rb. Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462.

⁷⁰ ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2564.

⁷¹ Zoals nog het geval was in o.a. ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1955 en ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587, ro. 6.6.

⁷² ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (18 december-uitspraak), ro. 19.2.

ze zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Bij het antwoord op de vraag of onderdelen van een milieutoestemming feitelijk zijn gerealiseerd, kan bij intern salderen met de eigen milieutoestemming de aanvraag voor de natuurvergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment als peilmoment worden genomen. Gaat het om intern salderen met de toestemming van een derde dan kan, net als bij natuurvergunningen, worden uitgegaan van het moment van de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de milieutoestemming ten behoeve van het nieuw te realiseren project. Dat betekent dus dat intern salderen met niet gerealiseerde onderdelen van een milieutoestemming (latente ruimte) niet meer mogelijk is.

Deze beperking geldt expliciet ook in het kader van extern salderen.⁷³

5.4 Artikel 9.4 lid 8 Wnb als referentiesituatie

In artikel 9.4 lid 8 Wnb (nu vergelijkbaar in art. 2.4 lid 5 Aanvullingswet natuur Ow) is bepaald dat een natuurvergunningplicht niet aan de orde is voor projecten en andere handelingen waarvoor 1) vóór 1 februari 2009 op grond van 2) een andere wettelijke grondslag dan artikel 19d lid 1 Nbw 1998, een besluit is afgegeven (of aangevraagd en na die datum onherroepelijk is geworden) waarbij 3) een beoordeling met inachtneming van de vereisten van artikel 6 lid 2 t/m 4 Hrl heeft plaatsgevonden. Er moet dan wel duidelijk uit het besluit blijken of kunnen worden afgeleid dat daadwerkelijk een toets aan de Hrl heeft plaatsgevonden. Aan die voorwaarde is (begrijpelijkerwijs) niet voldaan als het besluit vermeldt dat niet aan artikel 6 lid 3 Hrl kan worden getoetst, zodat dit ook niet is gebeurd.⁷⁴

In een handhavingprocedure tegen een composteeringsbedrijf voor de rechtbank Oost-Brabant stelde GS zich op het standpunt dat niet handhavend opgetreden kan worden omdat het bedrijf rechten zou kunnen ontlenen aan een milieuvergunning uit 2002 en dat dan dus vanwege artikel 9.4 lid 8 Wnb, geen sprake is van overtreding van artikel 2.7 Wnb.⁷⁵ Dat de beoordeling van gevolgen voor Natura 2000-gebieden in 2025 indringender en uitvoeriger plaatsvindt, laat onverlet dat de vergunning uit 2002 onherroepelijk is. GS wijst daarbij ook op de Beleidsregel omgevingsrecht Noord-Brabant waarin een artikel 9.4 lid 8 Wnb-besluit als referentiesituatie wordt beschouwd. Eisers stellen echter dat de voor de milieuvergunning verrichte natuurtoets niet geldt als een passende beoordeling in de

zin van artikel 6 lid 3 Hrl en dat als dit al anders zou zijn, deze toestemming nadien is vervangen door andere, beperktere vergunningen. Daarom mag de milieuvergunning volgens hen niet gebruikt worden als referentiesituatie.

De rechtbank Oost-Brabant schetst de eerdere jurisprudentie over toepassing van dit artikel en oordeelt dan allereerst dat artikel 9.4 lid 8 Wnb in het concrete geval niet van toepassing is. Dat instandhoudingsdoelstellingen van niet concreet aangeduide habitattypen in twee natuurgebieden genoemd worden in de milieuvergunning is voor de rechtbank niet voldoende omdat er geen onderbouwing is gegeven voor de conclusie dat deze instandhoudingsdoelstellingen niet worden aangetaast. Daarbij neemt de rechtbank in aanmerking dat het bedrijf een zeer hoge stikstofdepositie heeft op het Natura 2000-gebied, die met geen enkel woord wordt benoemd in de betreffende passages. Er blijkt daarom onvoldoende dat de milieuvergunning uit 2002 is verleend met inachtneming van artikel 6 Hrl. Ten tweede is volgens de rechtbank geen sprake van een referentiesituatie aangezien de looptijd van de milieuvergunning is verstreken en de uitzondering van de vergunningplicht bovendien alleen geldt voor het oude project waarop artikel 9.4 lid 8 Wnb van toepassing is (omdat het anders voor de hand had gelegen dat een besluit in de zin van die bepaling in de Wnb zou zijn gelijkgesteld met een natuurvergunning, zoals wel geldt voor oude Nbw-vergunningen ingevolge art. 9.4 lid 1 Wnb). De rechtbank acht de Beleidsregel onjuist op dit punt en GS moet een nieuw besluit nemen.

Een geslaagd beroep op het overgangsrecht van artikel 9.4 lid 8 Wnb werd wel aangenomen inzake een handhavingverzoek tegen de Rijnmondcentrales in Rotterdam.⁷⁶ Voor deze centrales was in 2001 een Wm-vergunning verleend en in 2007 een veranderingsvergunning. Eiseres meent echter dat de vereiste Wnb-vergunning ontbreekt en dat artikel 9.4 lid 8 Wnb niet van toepassing zou zijn omdat ten tijde van de veranderingsvergunning al een natuurvergunningplicht gold op grond van de Vogelrichtlijn (Vrl). Volgens haar had GS in dat verband rekening moeten houden met effecten op Natura 2000-gebieden die nog niet als speciale beschermingszone onder de Hrl maar wel onder de Vrl waren aangewezen. Ook meent zij dat de gemaakte beoordeling niet voldoet aan de eisen van de Hrl.

Volgens de rechtbank gaat het er echter om of er een onherroepelijke toestemming bestaat waarin al is getoetst aan de Hrl. De wetgever heeft namelijk bedoeld om (met het oog op de rechtszekerheid) onduidelijke situaties door gebrekkige implementatie van de Hrl weg te nemen. Voor de toepasselijk-

⁷³ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (18 december-uitspraak), r.o. 19.3-19.5.

⁷⁴ Rb. Noord-Nederland 24 september 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3718.

⁷⁵ Rb. Oost-Brabant 24 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1601.

⁷⁶ Rb. Den Haag 17 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13631.

heid van artikel 9.4 lid 8 Wnb is dus niet relevant of er ten tijde van de overgangsregeling al een toetsingsgrondslag aanwezig was in de Wnb en zo ja, of daarbij ook rekening moest worden gehouden met effecten op Natura 2000-gebieden die nog niet als speciale beschermingszone in de zin van de Hrl waren aangewezen. Een andere uitleg zou in het concrete geval ook tot de onwenselijke situatie leiden dat het overgangsrecht niet van toepassing is voor twee van de drie betreffende Natura 2000-gebieden (en dat dus ook alleen voor die twee gebieden een vergunningplicht geldt). Dat is volgens de rechtbank nu juist niet wat de wetgever heeft beoogd.

De rechtbank oordeelt vervolgens inhoudelijk of uit diverse passages van de onherroepelijke veranderingsvergunning afdoende volgt dat de toestemming is verleend met inachtneming van de Hrl. Dat blijkt het geval: er is een opsomming gegeven van gevoelige en beschermde gebieden, inclusief afstand tot de Rijnmondcentrales en of deze gebieden hun bescherming ontleen aan de Hrl, de Vrl of beide, alsmede een beoordeling van de effecten van de voorgenomen activiteit op de luchtkwaliteit en zure depositie. Er wordt daarom geconstateerd dat dat significante gevolgen zijn uit te sluiten. De omstandigheid dat de beoordeling van de gevolgen van de aangevraagde inrichting voor omliggende Habitatrictlijngebieden in de veranderingsvergunning, met de kennis van nu, wellicht anders of meer indringend zou zijn uitgevoerd, doet geen afbreuk aan het onherroepelijke karakter daarvan. Het besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek van GS blijft daarom in stand.

De Afdeling heeft zich nog niet uitgelaten over de vraag of een dergelijke artikel 9.4 lid 8-vergunning als referentiesituatie voor salderen kan gelden.⁷⁷

5.5 PAS-vergunning als referentiesituatie

De Afdeling heeft zich in de vorige kroniekperiode al uitgelaten over de vraag of een PAS-vergunning (of een andere vergunning waarvoor geen goede passende beoordeling is gemaakt) mag gelden als referentiesituatie bij extern salderen en in hoeverre het AquaPri-arrest daaraan in de weg staat.⁷⁸ Dat mag gewoon en het AquaPri-arrest levert daarvoor geen belemmering op, blijkens de uitspraak van 14 februari 2024 over GOL II en rechtspraak daarna.⁷⁹ Of dit ook geldt voor intern salderen, hing nog in de lucht naar aanleiding van

het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 21 januari 2022⁸⁰ over destructiebedrijf Rendac. Daarin overwoog de rechtbank kort gezegd dat interne saldering met latente ruimte uit PAS-vergunningen, niet mogelijk is. BMF heeft in hoger beroep betoogd dat intern salderen helemaal niet mogelijk is met een PAS-vergunning omdat daaraan geen deugdelijke passende beoordeling ten grondslag ligt. In zo'n geval zou een herbeoordeling moeten plaatsvinden. De Afdeling geeft het antwoord in haar 18 december-uitspraak: de conclusie van BMF kan niet worden afgeleid uit het Grüne Liga-arrest⁸¹ of het AquaPri-arrest. Daarentegen volgt juist uit het PAS-arrest geen verplichting tot een herbeoordeling van een voor onbepaalde tijd verleende (individuele of op algemene regels gebaseerde) toestemming waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Dat een PAS-vergunning niet voldoet aan artikel 6 lid 3 Hrl betekent weliswaar dat die schending ongedaan moet worden gemaakt maar dat is niet aan de orde bij verlening van een vergunning voor een nieuw project. Dit kan wel aan de orde komen in het kader van artikel 6 lid 2 Hrl (plicht tot het treffen van passende maatregelen c.q. intrekking/beperking vergunning).⁸² Er mag dus ook worden uitgegaan van een PAS-vergunning of een andere onherroepelijke toestemming met een gebrekkige passende beoordeling (zoals een luchthavenverkeersbesluit⁸³) voor het bepalen van de referentiesituatie, bij intern salderen.

5.6 Eén (en hetzelfde) project

De aanvraag voor een natuurvergunning moet betrekking hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen. Op die wijze is gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken. Er moet daarbij worden uitgegaan van een breed projectbegrip, waarbij voor beantwoording van de vraag of iets een project is, relevant is of deze activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.⁸⁴ Zie bijvoorbeeld het oordeel van de Afdeling inzake het handhavingsverzoek van Milieudefensie tegen de verhoging van de maximumsnelheid op een aantal snelwegen, door de toenmalige minister van LNV.⁸⁵ In die procedure had de minister de referentiesituatie voor het gebruik van de snelweg, ontleend aan het toegestane gebruik van dit wegvak op de peildatum 24 maart 2000. Volgens appellante was dat niet mogelijk omdat een toestemming voor het gebruik

⁷⁷ Hoewel het daar wel over gaat, komt de Afdeling niet aan beantwoording van deze kwestie toe in ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:759 (GOL).

⁷⁸ ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, ro. 42.2 (GOL II). De Afdeling vond dit ook voorafgaand aan het AquaPri-arrest geen punt, blijkens ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, ro. 31.1. Zie HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (AquaPri).

⁷⁹ Zie ook Rb. Midden-Nederland 20 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1285, ro. 28-34 en Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782 ro. 75.1 (natuurvergunning Schiphol).

⁸⁰ Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192.

⁸¹ HvJ 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga).

⁸² ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac), ro. 18-18.7.

⁸³ Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, ro. 24.1 (natuurvergunning Schiphol).

⁸⁴ Dit overwoog de Afdeling al in de PAS-uitspraak van 29 mei 2019.

⁸⁵ ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465.

van het wegvak niet kan worden beschouwd als de toestemming voor een project (waarmee intern mag worden gesaldeerd). De Afdeling volgt Milieudefensie niet in dat betoog, vanwege het brede projectbegrip. Daarom acht de Afdeling de rechtspraak over intern salderen ook op de bestreden activiteit van toepassing.

Dat het projectbegrip ruim moet worden opgevat, betekent niet dat reeds daarom snel sprake zal zijn van de voortzetting van één-en-hetzelfde project of dat dit vergunningvrij is, zo blijkt uit een procedure over een verleende vergunning voor een pluimveehouderij. GS stelde zich op het standpunt dat activiteiten hetzelfde blijven, de identiteit niet verandert en er sprake is van continuïteit, waarmee sprake zou zijn van voortzetting van één-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor in 2016 een natuurvergunning was verleend. Dat ziet de Afdeling anders. Er is sprake van een andere verdeling van kippen over de stallen en door de toepassing van een ander luchtwassysteem wordt exploitatie mogelijk gemaakt die niet is toegestaan op grond van de natuurvergunning uit 2016: 'er is geen sprake van volledige overeenstemming met het project (uit 2016, red.)'.⁸⁶

Daarentegen hoefde juist geen aparte natuurvergunning gevraagd te worden voor Circuit Park Zandvoort. Daarvoor waren in het verleden al toestemmingen verleend en de nieuwe aanvraag zag op wijzigingen in het aantal helikoptervluchten en het mogelijk maken van een Formule 1-evenement (tijdelijke tribunes, aanleg van twee tunnels, herprofilering van de racebaan en beperkter gebruik van het circuit). GS en de rechtbank menen dat geen sprake is van een zodanige wijziging van het bestaande/eerder vergunde project dat daardoor geen sprake meer is van voortzetting van één en hetzelfde project: 'Niet kan worden gezegd dat tussen de vergunde activiteit en de voortgezette activiteit – met name gelet op de aard van deze activiteiten en de plaats waar en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd – geen continuïteit en identiteit bestaat. De aangevraagde wijzigingen in de activiteiten voorzien niet in een wezenlijk ander gebruik dan het gebruik dat in de vergunde situatie al is toegestaan'.⁸⁷

Dan doet zich natuurlijk ook de vraag voor wanneer sprake is van één of afzonderlijke projecten. Hiervoor moet volgens vaste jurisprudentie worden bezien of de activiteiten naar aard en tijd van elkaar te onderscheiden zijn, of er sprake is van een onlosmakelijke samenhang en of de ene activiteit een

noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren.⁸⁸ De rechtbank Gelderland gaat daarom na of de stikstofberekeningen terecht zijn beperkt tot de bouw van één villa op een kavel in een landgoed, terwijl het landgoed ruimte biedt aan in totaal 15 vrijstaande woningen op verschillende kavels. De rechtbank oordeelt dat het college van burgemeester en wethouders terecht alleen de stikstofdepositie van die ene villa heeft beoordeeld, waar overigens de aangevraagde omgevingsvergunning ook slechts betrekking op had. Daarbij betreft de rechtbank dat bouw en gebruik van de villa en overige woningen naar aard en tijd van elkaar zijn te onderscheiden: ze worden onafhankelijk van elkaar ontworpen en ontwikkeld en los van elkaar gerealiseerd. Ook betreft het verschillende initiatiefnemers (met eigen architecten en aannemers) en zijn de overige nog te bouwen woningen niet afhankelijk van de ontsluiting of nutsvoorzieningen van de villa. Er is wel samenhang maar dat maakt nog niet dat daarom sprake is van één project, aldus de rechtbank. De stikstofberekening houdt daarom stand.⁸⁹

Ook bij de rechtbank Midden-Nederland is de conclusie dat twee biomassa centrales in Amersfoort weliswaar natuurvergunningplichtig zijn maar dat zij niet kwalificeren als één project.⁹⁰ De rechtbank acht niet doorslaggevend dat de biomassa centrales door middel van een leidingstelsel fysiek verbonden zijn met een bepaalde wijk waaraan warmte wordt geleverd omdat daaruit niet duidelijk blijkt dat of waarom de centrales en woningen niet zonder elkaar kunnen functioneren. Gevolg hiervan is dat geen mogelijkheid bestond tot intern salderen en daarom heeft GS van Utrecht het handhavingsverzoek onvoldoende gemotiveerd afgewezen.

De rechtbank Noord-Holland besteedt ook aandacht aan de omvang van een project, in een begin 2025 gepubliceerde uitspraak.⁹¹ Daarin staat centraal of een ontwikkelaar voor de sloop van een bestaand hotel en de bouw van een nieuw hotel intern mocht salderen met de omliggende bebouwing op andere kadastrale percelen dan waar het bestaande hotel zich bevindt. De rechtbank overweegt dat het projectgebied weliswaar groter is dan het bestaande hotel maar dat de bouw van het nieuwe hotel onlosmakelijk samenhangt met het slopen van het oude en de omliggende winkels en eetgelegenheden. Gelet hierop is sprake van één project en mag daarmee intern gesaldeerd worden: 'Het doet er dan niet toe dat de nieuwe, potentieel stikstofdepositie veroorzakende bebouwing – met name het

⁸⁸ ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:447 en Rb. Noord-Nederland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1908.

⁸⁹ Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4231.

⁹⁰ Rb. Midden-Nederland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2238.

⁹¹ Rb. Noord-Holland 29 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2024:13933.

⁸⁶ ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389, ro. 5.4.

⁸⁷ Rb. Noord-Holland 24 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8380, ro. 7.4.

hotelgebouw – en activiteiten na realisering anders over dat grotere gebied worden verdeeld'.⁹²

Ook na de 18 december-uitspraak kan wijziging of beëindiging van een bestaande vergunde situatie nog steeds als een rechtstreeks aan het nieuwe project verbonden positief gevolg worden aangeduid. Het verschil is wel dat intern salderen nu als mitigerende maatregel wordt aangemerkt (zie onder paragraaf 6.2).

5.7 Activiteit vs. emissie

Uit vaste rechtspraak volgt dat een bepaalde *activiteit* wordt vergund en niet een bepaalde *depositie* of *emissie*.⁹³ Dit is zelfs het geval als aan de milieutoestemming een berekening met bepaalde uitgangspunten ten grondslag ligt, zoals speelde bij een weigering om handhavend op te treden tegen een PAS-melder, in Gelderland. In die procedure overweegt de rechtbank dat in de natuurvergunning een bepaald veebestand in een bepaald stalstelsel is vergund en niet de ammoniakemissie. Dat in de berekening die onderdeel uitmaakt van de natuurvergunning een emissie in kilo's ammoniak is weergegeven, betekent geen begrenzing van de toegestane activiteiten.⁹⁴ Ook het feit dat tegenwoordig hogere ammoniakemissies optreden door het huidige krachtvoer en dat sprake is van hogere melkproductie per melkkoe dan ten tijde van vergunningverlening, maakt dit niet anders.⁹⁵

In een procedure bij rechtbank Oost-Brabant betogen eisers gelet op het voorgaande dat juist omdat een Wnb-vergunning wordt verleend voor een project, kan worden geconcludeerd dat stikstofrechten niet bestaan en dat een Wnb-vergunning locatiegebonden is waardoor stikstofrechten niet zonder meer kunnen worden overgedragen (extern salderen). De rechtbank meent echter dat het feit dat een natuurvergunning zaaksgebonden is en geen stikstofrechten verleent, geen doorkruising oplevert van de rechtspraak dat externe saldering onder bepaalde voorwaarden als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken.⁹⁶

De vraag welke emissie of depositie met een vergund project is toegestaan, is niet altijd eenvoudig vast te stellen. Hoewel gebruik moet worden gemaakt van de meest recente wetenschappelijke inzichten, is in de meeste toestemmingen namelijk een bepaalde activiteit in plaats van een bepaalde uitstoot vergund. Het helpt in dat verband niet als de omschreven activiteit niet eenduidig kan worden

uitgelegd, zoals in de hiervoor gesignaleerde uitspraak over militaire activiteiten op Vlieland.

6. Intern salderen

6.1 Oude lijn in de jurisprudentie: intern salderen vergunningvrij

De vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd. Tot de 18 december-uitspraak was de lijn van de Afdeling zoals uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak dat significante gevolgen zijn uitgesloten als de stikstofdepositie in de beoogde situatie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie.⁹⁷ In dat geval was voor het plan of project geen passende beoordeling nodig en werd een eventuele aanvraag om een Wnb-vergunning in die gevallen geweigerd met de mededeling dat geen vergunning nodig is (positieve weigering).

Deze vergunningvrije situatie stuitte op de nodige praktische bezwaren voor ondernemers, deren en de natuur. Het bevoegd gezag had immers geen zicht op de toelaatbaarheid van wijzigingen binnen de vergunde stikstofruimte, ondernemers hebben behoefte aan rechtszekerheid in de vorm van natuurvergunningen en tegenstanders wazen op extra druk op de natuur door toegenomen stikstofuitstoot bij inzet van latente ruimte. Intern salderen was mede daarom al onderwerp van discussie binnen het kabinet-Rutte IV en heeft geleid tot het Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen. Dat wetsvoorstel is in februari 2023 in consultatie gebracht maar is door het aftreden van het toenmalige kabinet tot stilstand gekomen. Naar aanleiding van een tweetal moties om de vergunningplicht voor intern salderen nieuw leven in te blazen, heeft de minister van LNV op 2 december 2024 laten weten zich daarover te beraden en medio 2025 met voorstellen te komen, met inachtneming van de op dat moment geldende jurisprudentie.⁹⁸

Ook zijn na de Logtsebaan-uitspraak diverse uitspraken door rechtbanken gedaan waarin nuanceringen zijn aangebracht in de rechtspraak over intern salderen, waar ik in mijn vorige kronieken al op wees. Het gaat dan onder meer over het beperken van de inzet van onbenutte ruimte in vergunningen, over de inzet van een referentiesituatie die ontleend wordt aan een PAS-vergunning en over de betekenis van het AquaPri-arrest voor intern (en extern) salderen. De rechtbanken waren

⁹² Rb. Noord-Holland 29 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2024:13933, ro. 91.

⁹³ O.a. ABRvS 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1528.

⁹⁴ Rb. Gelderland 28 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5829.

⁹⁵ Rb. Noord-Nederland 2 augustus 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:3718

⁹⁶ Rb. Oost-Brabant 30 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3519.

⁹⁷ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan), TBR 2021/34 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

⁹⁸ Kamerstukken I 2024/25, 36600-XIV nr. C.

niet eensgezind over deze onderwerpen en intern salderen was aldus geen rustig bezit.⁹⁹

6.2 Nieuwe lijn in de jurisprudentie voor projecten

In haar 18 december-uitspraak op het hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant over destructiebedrijf Rendac, geeft de Afdeling het verlossende antwoord op hoe nu verder. Het zal niemand zijn ontgaan dat daarin de rechtspraak over intern salderen ingrijpend is gewijzigd. De koerswijziging is direct van toepassing en met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020. Het nieuwe kader houdt in dat de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. Waar eerst kon worden volstaan met alleen beoordeling van de wijziging van het project (de 'plus' ten opzichte van de bestaande situatie), moeten nu de effecten van het gehele project zoals dat eruitziet na wijziging worden beoordeeld, inclusief ongewijzigde onderdelen. De Afdeling komt tot dit oordeel vanwege o.a. het Eco Advocacy-arrest en de arresten People over Wind en Sweetman van het Europese Hof van Justitie.¹⁰⁰ Intern salderen is een mitigerende maatregel en die hoort thuis in een passende beoordeling. Die situatie is dus niet langer vergunningvrij.

In de voortoets mag dus - anders dan voorheen - geen vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde of anderszins toegestane situatie en de gevolgen van het project na de wijziging ervan. In het voorbeeld van het destructiebedrijf Rendac betekent dit dat niet alleen de voorziene ombouw van stoomketels, de realisatie van een nieuwe biogasmotor en andere bedrijfsuren moet worden beoordeeld maar óók de delen van het bedrijf die ongewijzigd blijven. Bij de in dat verband te maken passende beoordeling mag wel een vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde of anderszins toegestane situatie en de gevolgen van het project na de wijziging. Dat mag dus alleen niet meer in de voortoets.

Wat mag dan nog wel in de voortoets? Daarin mag rekening worden gehouden met positieve gevolgen/onderdelen van een project die de schadelijke gevolgen van het project beperken. Het moet dan volgens de Afdeling gaan om aan het project inherente standaardonderdelen, wat natuurlijk de

vraag oproept wat dit dan precies zijn. In het voorbeeld van het Eco Advocacy-arrest ging het in ieder geval om aansluiting op de riolering met toepassing van een zuiveringsfilter, dat wettelijk was voorgescreven en daarom als standaardonderdeel in het project was opgenomen. De gunstige effecten van dat filter mochten daarom worden betrokken in de voortoets. Zie uitgebreider over standaardonderdelen onder paragraaf 6.5.

Als of dit nog niet ingewikkeld genoeg is, verklaart de Afdeling ook de additionaliteitstoets van toepassing bij intern salderen (zie onder paragraaf 6.4) en beperkt zij de milieuvergunde referentiesituatie (zie onder paragraaf 5.2). De Afdeling wijst er nog op dat de omvang van de referentiesituatie verder beperkt kan worden door provinciaal beleid.¹⁰¹ We kennen dat bijvoorbeeld al voor extern salderen, waarmee in sommige provincies niet benutte vergunde ruimte aan banden wordt gelegd en/of wordt verplicht tot het afromen van vergunde ruimte.

Er is principiële kritiek geuit op het oordeel van de Afdeling, waar ik mij goed in kan vinden. Zie in dit verband bijvoorbeeld de bijdrage van Van Winzum, 'Prejudiciële vragen' waarin zij o.a. ter discussie stelt of ingrijpende koerswijzigingen als deze, niet vaker zouden moeten worden getoetst door de Europese rechter.¹⁰² De Afdeling deed dat voor het laatst voor de PAS-uitspraken en is in zoverre dus overtuigd van haar gelijk. Het is zeer de vraag of dit terecht is en er zijn nog veel vragen over de precieze uitleg van begrippen als 'standaardonderdelen' en wat moet worden verstaan onder activiteiten die 'fysiek zijn gestart'.¹⁰³

Een schrale troost in dit verband is dat de Afdeling bepaalt dat tot 1 januari 2030 een overgangperiode geldt waarin geen lasten onder bestuursdwang of dwangsom kunnen worden opgelegd tegen activiteiten die in die periode 'fysiek zijn gestart' en nu toch vergunningplichtig blijken te zijn.¹⁰⁴ Initiatiefnemers (met bijvoorbeeld een positieve weigering) kunnen die tijd gebruiken om hun bedrijfsvoering aan te passen of een vergunning aan te vragen. Dat betekent dan weer niet dat het bevoegd gezag helemaal met lege handen staat, maatwerkvoorschriften en de specifieke zorgplicht van de Ow kunnen wel nog steeds worden ingezet. Ook blijven handha-

⁹⁹ Zie onder meer Rb. Limburg 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:6175 en van 18 december 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:7356; Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4216; Rb. Zeeland-West-Brabant 30 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3583 en Rb. Overijssel 11 september 2024, ECLI:NL:RBVOE:2024:4752.

¹⁰⁰ HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (Eco Advocacy) en HvJ EU 12 april 2018, ECLI:EU:C:2018:244, ro. 23 tot en met 40 (People over Wind en Sweetman).

¹⁰¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (18 december-uitspraak), ro. 19.9.

¹⁰² S.J. van Winzum, 'Prejudiciële vragen', *NBR* 2025/3.

¹⁰³ Zie bijvoorbeeld uitgebreide kritiek over de uitleg van het additionaliteitsvereiste in A. Collignon en J. Tingen, 'Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste', *BR* 2025/55; N.G.M. Valkering en L.J. Wildeboer, 'Juridische implicaties van de Rendac- en Amercentrale-uitspraak', *TBR* 2025/42, par. 3.3.

¹⁰⁴ Dit is reden voor het oordeel dat handhavingsverzoeken terecht zijn afgewezen en eventueel zelfs finaal te beslechten. Zie bijv. Rb. Zeeland-West Brabant 28 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:981; Rb. Limburg (vzr.) 23 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:7229, ro. 15.2 en ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465, ro. 14.

vingsprocedures mogelijk en gaat daar dan tijd en geld naartoe.

Makkelijker is het stikstofdossier dus niet geworden. De nieuwe jurisprudentie leidt ertoe dat in ieder geval belangrijker wordt wat is aan te merken als één en hetzelfde project en dat in veruit de meeste gevallen (en ook voor Rendac), met terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 een natuurvergunning nodig zal zijn voor de gehele, gewijzigde situatie. Voor alleen de provincies Groningen, Gelderland en Friesland zou blijken een eerste inventarisatie in januari 2025 al sprake zijn van 460 positieve weigeringen sinds 2020.¹⁰⁵ Het gaat dan alleen om de zaken waarin daadwerkelijk (ten overvloede gelet op het rechtskarakter daarvan) een positieve weigering is aangevraagd en waarvan het bevoegd gezag dus weet heeft. Het is niet bekend hoeveel gevallen van interne saldering daadwerkelijk hebben plaatsgevonden.

Dat nu vergunningen nodig zijn is niet alleen een lastenverzwaring voor initiatiefnemers, vergunningen zijn ook moeilijk te verlenen in de huidige overspannen stikstofsituatie waar de natuur onder druk staat en provincies daarbij overwegend afhankelijk zijn van maatregelen voor natuurbehoud en -herstel op rijksniveau. Dat vormt onherroepelijk ook een obstakel voor ontwikkelingen die door intern salderen zouden leiden tot een afname van stikstofdepositie en dat lijkt me niet de bedoeling. Het kabinet is die mening ook toegedaan en daarom is per 25 augustus 2025 een algemene maatregel van bestuur ter internetconsultatie voorgelegd, waarmee bepaalde verduurzamingsactiviteiten vergunningvrij zouden moeten kunnen worden uitgevoerd.¹⁰⁶ Het gaat blijken het voorstel om een vrijstelling voor activiteiten die hetzelfde blijven als de huidige activiteit (dus geen andere functie zoals kantoren vervangen door woningen), niet groter worden dan de huidige activiteit (stalverduurzaming mag maar niet met meer dieren) en geen negatieve gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied (zoals de overstap van een dieseltrein naar een elektrische). Daarbij moet na de realisatiefase sprake zijn van minimaal 30% reductie ten opzichte van de huidige situatie - exacte percentage onder voorbehoud van ecologische onderbouw - en is tijdens de bouwfase tijdelijk (maximaal drie jaar) een hogere depositie toegestaan. We zullen moeten afwachten of en hoe dit zich ontwikkelt. Ik kan me voorstellen dat veehouderijen niet staan te springen om te investeren in kostbare, schonere stalsystemen (waarvan de exacte werking vaak ook nog eens niet

overtuigend kan worden aangetoond) als die 'stikstofruimte' vervolgens niet kan worden aangewend voor de bedrijfsvoering.

6.3 Nieuwe lijn in de jurisprudentie: plannen

De voorzieningenrechter in Overijssel vindt het logisch dat de nieuwe jurisprudentie over de referentiesituatie bij projecten ook geldt voor planologische toestemmingen en ziet daarin een nieuw feit dat een herhaald verzoek om voorlopige voorziening rechtvaardigt.¹⁰⁷ Dat de jurisprudentie ook van toepassing zal zijn op bestemmingsplannen in het algemeen (anders dan algemene regels) ligt wat mij betreft inderdaad in de lijn der verwachtingen. De Afdeling legt nu immers de focus op beoordeling van de ontwikkeling als geheel.

In de Delversduin-uitspraak van 28 mei 2025 bepaalt de Afdeling al wel dat de wijziging van haar rechtspraak over intern salderen ook geldt voor een toestemming ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik waar bemesten een onderdeel van is.¹⁰⁸ Volgens de Afdeling is een woningbouwproject op voorheen agrarische gronden namelijk aan te merken als een nieuw project. Het stoppen met bemesten is daar geen onderdeel van (want dat zou ook zonder woningbouw kunnen worden gestaakt). In de kern komt dit erop neer dat intern salderen met een toestemming ontleend aan algemene regels over bemesten niet meer mag worden betrokken bij de vraag of een natuurvergunning nodig is (voortoets). Intern salderen met een referentiesituatie die ontleend wordt aan algemene regels is immers een mitigerende maatregel die onder voorwaarden in een passende beoordeling mag worden betrokken. Dat betekent onder meer dat moet worden getoetst aan het additionaliteitsvereiste. In de voortoets moet dus worden bezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuwe te realiseren project op zichzelf (met inbegrip van standaardonderdelen in het ontwerp van het project, maar zonder daarbij het op grond van algemene regels toegestane bemesten van de gronden of andere mitigerende maatregelen te betrekken) of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor de betreffende Natura 2000-gebieden.

Daar had de rechtbank Noord-Nederland niet op gerekend, in een procedure over een reeks handhavingsverzoeken tegen zeven Drentse PAS-melders. De rechtbank oordeelde op 25 april 2025 nog dat zij geen aanknopingspunten zag voor het oordeel dat de 18 december-uitspraak ook van toepassing is bij intern salderen met een aan algemene regels ontleende referentiesituatie.¹⁰⁹ Mocht daar-

¹⁰⁵K. Graumans, 'RvS-uitspraak raakt 460 bedrijven (positieve weigeraars) in drie provincies', *Boerderij* 14 januari 2025, <www.boerderij.nl/rvs-uitspraak-raakt-460-bedrijven-positieve-weigeraars-in-drie-provincies>.

¹⁰⁶AMvB vergunningvrije verduurzamingsactiviteiten, <www.internetconsultatie.nl/amvvergunningvrijeverduurzamingsactiviteiten/b1>.

¹⁰⁷Rb. Overijssel (vzr.) 24 maart 2025 ECLI:NL:RBOVE:2025:1596, ro. 4.8-4.9.

¹⁰⁸ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Delversduin).

¹⁰⁹Rb. Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525.

tegen hoger beroep worden ingesteld, lijkt dat onderdeel dus te sneuvelen met de kennis van nu.

6.4 Additionaliteitsvereiste

Intern/extern salderen is een mitigerende maatregel die ook kan worden ingezet als natuurmaatregel (instandhoudings- of passende maatregel), waarmee het additionaliteitsvereiste om de hoek komt kijken.¹¹⁰ Dit komt er in de kern op neer dat een maatregel zoals het beperken/beëindigen van een bestaande (vergunde) situatie in het kader van toestemmingverlening voor een activiteit of project alleen is toegestaan als deze niet hoe dan ook al nodig is om te voldoen aan de natuurdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied. Het vereiste kenden we al voor extern salderen maar geldt zoals gezegd blijkens de 18 december-uitspraak ook voor intern salderen. Intern salderen is immers een mitigerende maatregel ten behoeve van een plan of project. Het bevoegd gezag moet in het kader van vergunningverlening goed motiveren welke andere maatregelen getroffen worden om aan de natuurdoelstellingen te voldoen, ook bij particuliere initiatieven.¹¹¹ Dat blijkt in de praktijk niet eenvoudig.

In de jurisprudentie wordt vaak aangevoerd dat de stikstofwinst van beperking of beëindiging maar beperkt is en dat de maatregel daarom niet kwalificeert als instandhoudings- of passende maatregel zodat het additionaliteitsvereiste niet geldt. Die vlieger gaat niet op bij de rechtbank Den Haag; ook het ongedaan maken van geringe deposities valt hieronder.¹¹² Evenmin kan onder de motiveringseis worden uitgekomen met een beroep op onaanvaardbare maatschappelijke en economische gevolgen die gehele/gedeeltelijke beëindiging van een bestaande situatie zou hebben. Dat was wel wat de staatssecretaris van LNV betoogde in het kader van de procedure over de natuurvergunning voor Schiphol.¹¹³ De rechter overweegt echter dat deze omstandigheid alleen betrokken zou kunnen worden bij de beoordelingsmarge die GS heeft om af te zien van handhaving maar dat de grote gevolgen voor Schiphol niet betekenen dat geen sprake is van een mitigerende maatregel of dat additionaliteit niet hoeft te worden aangetoond. Omdat de motivering niet aan de gestelde eisen voldoet, heeft de rechter het besluit tot vergunningverlening aan Schiphol uiteindelijk vernietigd. Inmiddels heeft op 21 au-

gustus 2025 een zitting plaatsgevonden bij de voorzieningenrechter van de Afdeling, waarbij Schiphol heeft gevraagd om de uitspraak van de rechtbank te schorsen zodat zij dus weer over een natuurvergunning beschikt (tot de uitspraak in hoger beroep).¹¹⁴

Bij intern salderen geldt de additionaliteitstoets voor de gehele referentiesituatie die wordt ingezet als mitigerende maatregel, dus niet alleen voor wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie maar óók voor de onderdelen van de bestaande situatie die (ongewijzigd) worden voortgezet. Dat blijkt uit de Delversduin-uitspraak en betekent in die zaak concreet dat moet worden beoordeeld of de 'stikstofruimte' die is ontleend aan algemene regels over agrarisch gebruik waarvan bemesten onderdeel is en die moet worden ingezet om de negatieve gevolgen van de woningbouw te mitigeren, niet al nodig is om uitvoering te kunnen geven aan de generieke verplichtingen van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl.¹¹⁵

Vanuit natuurbeschermingsperspectief is deze toets wellicht te begrijpen maar tegelijkertijd is moeilijk te verkroppen dat dit ook geldt voor particulieren, ondanks het feit dat de verplichting tot het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen bij de overheid ligt.¹¹⁶ De ondernemer is dan afhankelijk van (nalatig) overheidsbeleid. Bovendien gaat het ook om initiatieven van particulieren over natuurtoestemmingen die kennelijk niet al eerder in beeld waren vanuit intrinsieke natuuroverwegingen van de overheid. In zoverre is de motiveringseis wat mij betreft lastiger te plaatsen. Andere kritische geluiden in de literatuur zijn onder andere dat economische dynamiek en innovatie worden tegengewerkt, dat ook situaties waar door saldering sprake zou zijn van stikstofdaling (zowel bij intern als extern salderen) niet mogelijk gemaakt kunnen worden door deze hoge motiveringsdrempel waardoor de nuttige werking van de Hrl in het geding dreigt te komen en dat de Europese jurisprudentie of de systematiek van de Hrl helemaal niet tot toepassing van dit criterium nopen (bij intern salderen).¹¹⁷

Bij de additionaliteitsmotivering kan onderscheid worden gemaakt tussen instandhoudingsmaatregelen (art. 6 lid 1 Hrl) en passende maatregelen

110 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627 (GOL), ro. 30.4, TBR 2022/30 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

111 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:831 en ECLI:NL:RVS:2024:834.

112 Zie bijv. Rb. Den Haag 1 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7425.

113 Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, ro. 87.2 (natuurvergunning Schiphol).

114 Zaaknummer 202503922/2. Inmiddels heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling het verzoek om schorsing van de rechtbankuitspraak door de exploitant van Schiphol afgewezen. Deze uitspraak is niet inhoudelijk betrokken bij deze kroniek.

115 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Delversduin), ro. 19.3.

116 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:834.

117 Zie o.a. P. Mendelits in *M en R* 2025/25 onder 5; P. Mendelits, 'Het additionaliteitsvereiste en art. 6 Habitatrichtlijn', *NBR* 2025/2; A. Collignon en J. Tingen, 'Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste', *BR* 2025/55; R. Olivier en S.T.J. Olierook in *JM* 2025/03 op blz. 450.

(art. 6 lid 2 Hrl), wat zowel geldt voor intern als extern salderen.¹¹⁸ Zie de volgende paragraaf.

Instandhoudingsmaatregelen (GOL-uitspraak)

Deze maatregelen mogen slechts in een passende beoordeling worden ingezet als 1) wordt gemotiveerd dat het behoud van de natuurwaarden is geborgd door het treffen van andere instandhoudingsmaatregelen en 2) is verzekerd dat herstel- en verbetering van de natuur mogelijk blijft (door het nemen van andere maatregelen). Dit moet op gebiedsniveau worden beoordeeld. Voor die beoordeling gaat de Afdeling uit van de informatie die beschikbaar is op het moment van het uitvoeren van de passende beoordeling en het bestreden besluit, omdat dan de mitigerende maatregel wordt ingezet: voorheen de beheerplannen en nu natuurdoelanalyses. Blijkt uit beheerplannen of natuurdoelanalyses echter dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie nodig is om de natuurdoelen te halen, dan moet ook inzichtelijk worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor de betrokken Natura 2000-gebieden kan worden gerealiseerd. Daaraan wordt voldaan als aannemelijk is gemaakt dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.¹¹⁹

Ingewikkeld maar niet onmogelijk: voor de ViA15 liep die toets uiteindelijk goed af.¹²⁰ Helaas is de daarin gegeven motivering geen blauwdruk voor toekomstige successen. Uit de voor de ViA15 beoordeelde beheerplannen bleek weliswaar dat een (blijvende) daling nodig was maar daarvoor was geen ondergrens of tijdspad vermeld. In de huidige natuurdoelanalyses wordt daarentegen in het merendeel van de gevallen juist wel concreter gespecificeerd welke afnames nodig zijn en luidt de teleurstellende conclusie dat vastgestelde maatregelen niet voldoende zijn om verslechtering te voorkomen. In zoverre is de uitdaging weer groter geworden en dat biedt momenteel weinig perspectief.

Passende maatregelen (Logtsebaan-uitspraak)

Daar waar het passende maatregelen en additionaliteit betreft, is de toets dat dergelijke maatregelen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mogen worden betrokken als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een dreigende verslechtering en verstoring met significante gevolgen voor soorten en habitattypen te voorkomen. GS heeft beoordelingsruimte bij de

keuze of de wijziging of beëindiging van een vergunde activiteit als passende maatregel moet worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden genomen. Kiest zij voor inzet in het kader van vergunningverlening dan moet worden gemotiveerd hoe invulling wordt gegeven aan die beoordelingsruimte. Dat kan door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.¹²¹

De Afdeling geeft ook mee dat een plan, programma of pakket van maatregelen behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste als daarin wordt gemotiveerd welke instandhoudings- en passende maatregelen worden genomen. Het is in dat verband wel belangrijk dat e.e.a. in uitvoering is en zo nodig monitoring en bijsturing of aanvulling plaatsvindt.¹²²

6.5 Standaardonderdelen

Zoals gezegd mogen positieve gevolgen van standaardonderdelen van projecten worden betrokken in de voortoets. Vooralsnog ben ik alleen enkele uitspraken tegengekomen waarin wordt geoordeeld dat juist geen sprake is van een standaardonderdeel. Zo acht de rechtbank Den Haag in de procedure over de natuurvergunning voor Schiphol de elektrificatie van de grondoperatie geen standaardonderdeel van het project 'Schiphol' omdat deze maatregel niet verplicht is voor iedere luchthaven.¹²³ De rechtbank acht niet relevant dat dit voorschrift wel is voorgeschreven in het luchthavenbesluit voor een andere luchthaven of in het Akkoord Duurzame Luchtvaart. Daarom moest deze interne maatregel ook worden meegenomen in de passende beoordeling. Evenmin vindt de rechtbank Den Haag de inzet van de referentiesituatie aan te merken als standaardonderdeel van het project 'het Binnenhof', zoals GS wel betoogde bij de verlening van de natuurvergunning voor de verbouwing van het Binnenhof in Den Haag.¹²⁴ De inzet van de referentiesituatie is immers niet verplicht voor alle renovatieprojecten en daarmee kan volgens deze rechtbank van een standaardonderdeel geen sprake zijn.

Noemenswaardig is de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant over het gebruik van niet-elektrisch materiaal bij de bouw van een schuur in een

¹¹⁸ Zie expliciet ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 21.2 en 21.3 (Rendac) en Rb. Oost-Brabant 14 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2763, ro. 5.9; zie eveneens ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, ro. 81.4-81.6 (tracébesluit Amelissewaard).

¹¹⁹ ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, ro. 81.4-81.6 (tracébesluit Amelissewaard), ro. 81.4.

¹²⁰ ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981 (ViA15), TvAR 2024/8193 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

¹²¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 21.3 (Rendac).

¹²² ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 21.4 (Rendac) en ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, ro. 81.6 (tracébesluit Amelissewaard).

¹²³ Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, ro. 88.2 (natuurvergunning Schiphol).

¹²⁴ Rb. Den Haag 25 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10993, ro. 6.2-6.4.

Natura 2000-gebied.¹²⁵ Hiervoor was aanvankelijk een positieve weigering verleend door GS maar eiseres vreest voor significante gevolgen en vindt dat er een passende beoordeling moest worden gemaakt. Voor de bouw van het schuurtje moet namelijk elektrisch materieel worden gebruikt om negatieve gevolgen voor beschermde natuur uit te sluiten (al is gebruik van niet-elektrisch materiaal niet uitgesloten in de aanvraag). De rechtbank overweegt dat het gebruik van elektrisch materiaal niet als standaardonderdeel bij ieder bouwproject kan worden beschouwd en dat er in de praktijk nog steeds gebruik wordt gemaakt van diesellovertuigen. Daarom is inzet van elektrisch materieel volgens de rechtbank een mitigerende maatregel die wel kan worden betrokken bij een passende beoordeling maar waarmee *geen* rekening mag worden gehouden in de voortoets. Uiteindelijk verklaart de rechter het beroep gegrond en geeft hij GS de opdracht de vergunning (met voorwaarden over inzet materieel) te verlenen en treft daarbij de voorziening dat de derde-partij kan handelen als ware hij in het bezit van een vergunning. Mogelijk was de uitkomst van deze procedure anders geweest als het brandstofgebruik wel was beperkt/uitgesloten in de aanvraag, al moeten verdere ontwikkelingen hierover worden afgewacht. De Omgevingsdienst Arnhem stelt zich in een andere procedure in ieder geval op het standpunt dat een Wnb-vergunning niet nodig is als conform de opgegeven bouwmethode (voornamelijk elektrisch en prefab) wordt gewerkt, al komt de rechter uiteindelijk niet toe aan een inhoudelijke beoordeling van dit standpunt vanwege het relativiteitsvereiste (zie uitgebreid onder paragraaf 14).¹²⁶

7. Extern salderen

Bij extern salderen draagt de ene partij depositiesaldo 'over' aan een andere partij, doordat die eerste partij de eigen depositie beëindigt of beperkt. Met deze omstandigheid kan rekening worden gehouden in een passende beoordeling. Het gaat expliciet niet om emissies, nu de wijze van emitteren en verspreiden van stikstofverbindingen van de saldo-gevende partij in de regel niet gelijk zijn aan die van de saldo-ontvangende partij.¹²⁷ Op extern salderen is het additionaliteitsvereiste als omschreven in paragraaf 6.4 van toepassing en moet rekening worden gehouden met de beperkte referentiesituatie voor milieutoestemmingen (zie paragraaf 6.2).

De andere voorwaarden om extern salderen als mitigerende maatregel te kunnen betrekken bij een passende beoordeling zijn onder meer dat er een directe samenhang moet bestaan tussen de

voorgenomen activiteit en de salderingsmaatregel. Die directe samenhang kan tot uitdrukking komen in de intrekking van de vergunning waarmee wordt gesaldeerd of een overeenkomst tussen de saldogeever en saldonemer over de overname van stikstofdepositie. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen de saldogeever en de saldo-ontvanger over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken vergunning. Het achterliggende idee is dat moet worden uitgesloten dat stikstofdeposities dubbel worden ingezet. Er moet voldoende zijn gewaarborgd dat hervatting van de bedrijfsactiviteiten niet kan plaatsvinden op basis van diezelfde (overgedragen) depositiesaldi van de vroegere referentiesituatie.¹²⁸

8. Intrekken onherroepelijke natuurvergunning

8.1 Artikel 5.4 lid 1 Wnb

Er bestaat een *bevoegdheid* om eenmaal verleende (onherroepelijke) vergunningen in te trekken op grond van artikel 5.4 lid 1 Wnb (thans te vinden in art. 18.10, art. 5.40 lid 2 Ow en art. 8.97 Bkl), bijvoorbeeld als deze in strijd met wettelijke voorschriften is verleend (onder c) of bij gewijzigde omstandigheden (onder d). In dit kader moet een afweging worden gemaakt tussen het natuurbelang en dat van de vergunninghouder (rechtszekerheid). De Afdeling heeft overwogen dat als de c- of d-grond van toepassing is én uit de herbeoordeling van de vergunde activiteit volgt dat deze, anders dan ten tijde van de vergunningverlening werd verondersteld, leidt tot een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden, dat dan ook artikel 5.4 lid 2 Wnb van belang is.¹²⁹ Deze bevoegdheid vraagt niet om een herbeoordeling van een passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de vergunning waarvan intrekking is gevraagd. Dat zou immers leiden tot een verkapt beroep tegen een onherroepelijke natuurvergunning, aldus de rechtbank Den Haag.¹³⁰

8.2 Artikel 5.4 lid 2 Wnb

Artikel 5.4 lid 2 Wnb (thans art. 8.103 lid 1 Bkl met een wettelijke basis in art. 5.39 Ow) bepaalt dat een natuurvergunning *moet* worden ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 2 Hrl. In de provincie Noord-Brabant speelde een procedure waarin GS betoogde dat het alleen mogelijk zou zijn om ambtshalve tot intrekking op grond van dit artikel over te gaan en niet op aanvraag van een derde.¹³¹ Dat is volgens

¹²⁵ Rb. Oost-Brabant 25 februari 2025, ECLI:NL:RBOBR:1108.

¹²⁶ Rb. Gelderland 5 december 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:8577.

¹²⁷ ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3074, ro. 6; Zie ook Rb. Gelderland 5 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25.

¹²⁸ Bijvoorbeeld ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 en Rb. Oost-Brabant 5 september 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4146.

¹²⁹ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 6.4-6.5 (Logtsebaan), TBR 2021/34 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

¹³⁰ Rb. Den Haag 21 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:7554.

¹³¹ ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969, ro. 6-6.1.

de Afdeling niet juist, net als het betoog van GS dat intrekking alleen in de rede ligt als sprake is van één veroorzaker van de dreigende verslechtering of significante verstoring.

De Afdeling oordeelde al in de Logtsebaan-uitspraak kort gezegd dat als GS niet wil overgaan tot intrekking van de vergunning, dit mogelijk is mits zij aannemelijk maakt dat met andere (passende) maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Dit vereist dat de staat van de betreffende Natura 2000-gebieden inzichtelijk is op gebiedsniveau. In de uitspraak van 2 juli 2025 voegt de Afdeling daaraan toe dat niet alleen de te treffen maatregel in beeld moet worden gebracht maar dat GS ook moet onderbouwen welke daling naar het oordeel van GS nodig is en binnen welke termijn deze daling van stikstofdepositie kan worden gerealiseerd. GS moet vervolgens motiveren waarom de daling van stikstofdepositie door de voorgestelde maatregelen voldoende is om verslechtering tegen te gaan. De Afdeling geeft als suggestie dat GS daarvoor inzichtelijk maakt wat de kenmerken zijn van het gebied en wat op basis daarvan nodig en mogelijk is voor het betreffende Natura 2000-gebied.¹³² GS moet de motivering voor de vierde keer aanpassen in een nieuw besluit.

GS kan onder omstandigheden verwijzen naar een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering 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. Het is daarbij niet vereist dat de effecten van die maatregelen met dezelfde mate van zekerheid worden vastgesteld zoals wel nodig is bij een passende beoordeling. Er is dus onderscheid in het toetsingskader voor vergunningverlening en bij intrekking/wijziging van een vergunning. Opgemerkt zij dat de rechtbank Oost-Brabant de verwijzing naar landelijke doelstellingen/maatregelpakketten te algemeen vindt en dat deze dus niet kunnen dienen als onderbouwing voor een (afwijzend) handhavingsbesluit.¹³³

Als er geen zicht is op de tijdige uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen of als meer onzeker is wanneer de andere passende maatregelen effect zullen hebben, komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning (en van eventuele andere natuurvergunningen), nadrukkelijk in beeld. Dat is met name het geval als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen

leiden.¹³⁴ Dat is bij de huidige stand van zaken (natuur en overheidsbeleid) een behoorlijke motiveeringsklus. Zie voor een geval waarin GS erin slaagt om aan deze eis te voldoen, o.a. de uitspraak over gedeeltelijke intrekking van de natuurvergunning voor Tata Steel.¹³⁵

De rechtbank Oost-Brabant legt in dit verband een strengere toets aan, in haar uitspraak van 11 oktober 2024.¹³⁶ Het moet (op gebiedsniveau) buiten redelijke wetenschappelijke twijfel zijn dat 1) met andere passende maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie, en 2) dat dit gebeurt binnen de termijn die nodig is om verdere verslechtering te voorkomen. De motivering van GS voldoet daar niet aan, waarbij de rechtbank de NDA's en conclusies van de Ecologische Autoriteit daarover betreft. De rechtbank vindt de gemaakte belangenafweging onvolledig. Weliswaar komt aan de rechtszekerheid belang toe maar niet valt in te zien waarom die eraan in de weg staat dat industriële bedrijven geen bijdrage hoeven te leveren aan natuurherstel door latente emissieruimte op te geven en dat dit wel van andere bedrijven zoals veehouderijen wordt gevraagd.

Er valt ook te twisten over hoe invulling moet worden gegeven aan de beoordeling van de benodigde noodzakelijke daling van stikstofdepositie door andere maatregelen. Zo stelden eisers bij de rechtbank Oost-Brabant succesvol dat de aannemelijkheidstoets bij intrekking zwaarder is dan de additionaliteitstoets bij vergunningverlening, blijkens een uitspraak van 14 mei 2025.¹³⁷ GS kan volgens de rechtbank daarom niet volstaan met de stelling dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie. De rechtbank gaat na of door middel van een blijvende daling van stikstofdepositie wordt voorzien in de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn (met andere woorden, of dit genoeg is). Uit de natuurdoelanalyse voor het betrokken Natura 2000-gebied blijkt dat de doelen met alleen het huidige beheer niet kunnen worden behaald en dat bij verschillende habitattypes sprake is van een verslechtering en een sterke overbelasting (meer dan het dubbele van de KDW's). Om die reden acht de rechtbank alleen een blijvende daling van stikstofdepositie onvoldoende en hanteert zij een hoge eis: 'Gelet op de staat van de betrokken gebieden is in dit geval voor dit gebied een blijvende, substantiële daling van stikstof-

¹³⁴ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, ro. 7 en 14 (Logtsebaan), TBR 2021/34 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer. Zie ook ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981.

¹³⁵ Rb. Noord-Holland 23 januari 2025, ECLI:NL:RBNO:2025:1587, ro. 11.2 (Tata Steel) en Rb. Limburg 26 maart 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:2782.

¹³⁶ Rb. Oost-Brabant 11 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4731, ro. 12.4.

¹³⁷ Rb. Oost-Brabant 14 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2763, ro. 5.8.

¹³² ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969, ro. 10.6-10.7.

¹³³ Rb. Oost-Brabant 14 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2763, ro. 7.8.

depositie binnen afzienbare termijn noodzakelijk.¹³⁷ Naarmate de (dreiging van) verslechtering groter is zal ook meer inzichtelijk moeten worden gemaakt met welke andere passende maatregelen invulling wordt gegeven aan de reductieopgave. In het concrete geval gaat het al jaren niet goed met het Natura 2000-gebied Kempenland-West en worden de KDW overschreden. De rechter komt daarom tot het oordeel dat het college inzichtelijk zal moeten maken 'dat andere maatregelen in ieder geval binnen één jaar tot een blijvende, substantiële daling van stikstofdepositie leiden' voor het natuurgebied. De rechtbank acht de daling van de stikstofdepositie in het tempo van de afgelopen jaren te gering en te langzaam, ook in gevallen waarin in de natuurdoelanalyse geen tijdstippen of hoeveelheden wordt genoemd.¹³⁸ Dat wil namelijk niet zeggen dat met minder reductie of een langzamere reductie kan worden volstaan of dat slechts een blijvende daling van stikstofdepositie genoeg is, aldus de rechtbank. De rechtbank Den Haag sluit expliciet aan bij deze lijn in de procedure over de natuurvergunning voor Schiphol.¹³⁹

De omstandigheid dat een bedrijf een relatief kleine bijdrage levert (486 mol N/ha/jaar) aan stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied (ongeveer 1%), was voor de rechtbank Overijssel aanleiding voor de conclusie dat de betreffende vergunning terecht niet was ingetrokken door GS, in een procedure over een verzoek daartoe.¹⁴⁰ Daarbij betreft de rechtbank 'de afname ten opzichte van de stikstofdepositie op dat gebied als gevolg van de bedrijfsbeëindigingen in het kader van de Lbv, Lbv-plus en MGA-1' en volgt daaruit 'dat de gedeeltelijke intrekking van de natuurvergunning niet binnen afzienbare termijn zou leiden tot een daling van stikstofdepositie'.

Er zij hier nog gewezen op een uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland over afwijzing van een verzoek tot intrekking van een natuurvergunning. De rechter betwijfelt of de door GS voorgestelde andere passende maatregelen wel daadwerkelijk als zodanig zijn aan te merken en of het gelet op de aard van de maatregelen niet om 'andersoortige maatregelen' gaat. Het is me niet helemaal duidelijk wat de rechtbank hiermee bedoelt maar de conclusie is helder: omdat niet duidelijk is gemaakt of de maatregelen effectief zijn en op welke termijn, is de rechtbank sowieso niet tevreden. De rechtbank stelt in het kader van finale geschilbeslechting in deze procedure overigens ook zelf de KDW vast voor een natuurgebied waar GS rekening mee moet

houden in het nieuw te nemen besluit.¹⁴¹ Dat heb ik nog niet eerder voorbij zien komen.

9. Handhavend optreden PAS-melders

Met het vervallen van het PAS staat vast dat activiteiten die met een PAS-melding zijn gerealiseerd alsnog vergunningplichtig zijn.¹⁴² Omdat de zogenoemde PAS-melders te goeder trouw investeringen hebben gedaan onder het PAS, is een legalisatieprogramma gestart in februari 2022 (art. 1.13a Wnb en art. 22.21 Ow). De opbrengst van te nemen bronmaatregelen in de periode van 2022-2025 zou volgens de Rijksoverheid kunnen worden ingezet voor vergunningverlening van deze groep.¹⁴³ Inmiddels is duidelijk geworden dat die missie vooralsnog niet is geslaagd en is het huidige legalisatieprogramma verlengd. Ondertussen gaan de handhavingsverzoeken door en die onzekerheid leidt voor de PAS-melders en hun gezinnen nu al vijf jaar tot emotionele gevolgen, terwijl natuurorganisaties ook terecht opkomen voor kwetsbare Natura 2000-gebieden zoals de rechtbank Gelderland in februari 2025 constateert.¹⁴⁴

De Afdeling heeft op 28 februari 2024 in drie zaken geoordeeld dat tot medio 2025 onder omstandigheden kan worden afgezien van handhavend optreden tegen PAS-melders.¹⁴⁵ De bijzondere omstandigheden zijn volgens de Afdeling gelegen in (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de betrokken bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen. De Afdeling heeft dus geen concreet zicht op legalisatie aangenomen en dat zal bij de huidige politieke stand van zaken (nieuw legalisatieprogramma) naar ik aanneem niet veranderen.¹⁴⁶ Mocht de overheid besluiten dat PAS-melders opnieuw geen vergunning nodig hebben vanwege een hogere rekenkundige ondergrens (en in zoverre dus geen sprake meer is van een overtreding of noodzaak tot legalisering), dan is dat juridisch kwetsbaar volgens de Afdeling advisering van de Raad van State. De

¹⁴¹ Rb. Midden-Nederland 18 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6918, ro. 27.

¹⁴² ABRvS 19 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, ro. 33.2.

¹⁴³ *Stert.* 2022, 5720.

¹⁴⁴ Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1135, ro. 18.

¹⁴⁵ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, 844 en 852.

¹⁴⁶ Zie de annotatie van B.J. de Leeuw bij Rb. Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525 in *M en R* 2025/71 voor een uitgebreide beschouwing over de kans dat de Afdeling legalisatie zal aannemen onder het nieuwe legalisatieprogramma en de toekomst van de PAS-melders.

¹³⁸ Rb. Oost-Brabant 14 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2763, ro. 7.6-7.7 en 7.10. Zie in vergelijkbare zin een reeks uitspraken van dezelfde rechtbank van 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2324 tot en met 2332.

¹³⁹ Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782, ro. 98.2 (natuurvergunning Schiphol).

¹⁴⁰ Rb. Overijssel 12 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3739, ro. 11.6.

hogere rekenkundige ondergrens brengt volgens de Afdeling advisering 'geen geringe risico's met zich', vanwege discussie over de wetenschappelijke onderbouwing daarvan.¹⁴⁷ Een dergelijke ondergrens doet inderdaad erg denken aan de gesneuvelde PAS-systematiek en dat lijkt mij een onwenselijke herhaling van zetten.

Om af te kunnen zien van handhaving, moet GS wel kunnen motiveren dat er een redelijk evenwicht is tussen de belangen van de PAS-melders en het natuurbelang. Dat vereist allereerst dat 'de gevolgen van het niet handhavend optreden voor de natuur in beeld zijn en zijn afgewogen'.¹⁴⁸ De rechtbank Noord-Nederland overweegt dat daarom in het concrete geval aandacht moet worden besteed aan wat de huidige situatie van de te beschermen natuurwaarden is, in hoeverre de instandhoudingsdoelen voor de te beschermen habitattypen en Habitatrictlijnsorten worden gehaald en welke gevolgen de geconstateerde overtreding hierop heeft.¹⁴⁹ Aan het natuurbelang kan in de belangenafweging vervolgens tegemoet worden gekomen door het treffen van maatregelen. Als daarvoor wordt gekozen dan moeten die maatregelen ten minste gelden tot medio 2025, blijkens de uitspraken van 28 februari 2024. Wanneer die maatregelen inhouden dat bepaalde activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken stoppen, moet vaststaan dat in die periode de activiteiten die zijn betrokken in de maatregelen, niet kunnen worden hervat.¹⁵⁰

Het feit dat het legalisatieprogramma is verlengd, is voor de rechtbank Gelderland reden om de geschillen over een reeks handhavingsverzoeken niet finaal te beslechten en GS juist op te dragen een nieuw besluit te nemen voor 1 juli 2025.¹⁵¹ Dat voorkomt dat het handhavingstraject na 1 juli 2025 waarschijnlijk weer van voren af aan begint met een nieuw handhavingsverzoek. Ook voor de veehouderijen zou het in stand laten van de rechtsgevolgen nadelig uitpakken omdat deze daardoor hun voorrangpositie verliezen en dan nog langer moet wachten op legalisatie (projecten waarvoor een handhavingsverzoek is ontvangen genieten op grond van art. 17a.15 Omgevingsregeling voorrang bij de legaliserende inzet van stikstofdeponieruimte), aldus deze rechtbank.

10. Aanhaken

Onder de Wnb gold de zogenoemde aanhaakverplichting. Als een natuurtoestemming no-

dig is maar er op het moment van het besluit over de aanvraag om omgevingsvergunning nog geen Wnb-vergunning is gevraagd of verleend, bestond onder de Wnb de verplichting om tegelijkertijd voor die activiteit een natuurtoestemming aan te vragen, de zogenoemde aanhaakverplichting. Deze aanhaakverplichting bestaat niet meer onder de Omgevingswet en is in zoverre niet relevant. Wel wordt nog in diverse uitspraken over verleende omgevingsvergunningen onder oud recht, geconstateerd dat ten onrechte niet ook een vergunning op grond van de Wnb is aangevraagd. Dat is bijvoorbeeld aan de orde bij omgevingsvergunningen voor uitbreiding van veehouderijen, waar de ammoniakreducerende werking van verschillende stalsystemen succesvol ter discussie wordt gesteld. Omdat de RAV-emissiefactoren immers waarschijnlijk worden onderschat zijn significante effecten voor Natura 2000-gebieden niet zonder meer uit te sluiten en moest dus een Wnb-vergunning worden aangevraagd of aangehaakt bij de omgevingsvergunning.¹⁵²

Ik merk hier op dat door de 18 december-uitspraak voor lopende procedures geen verplichting ontstaat om de natuuractiviteit alsnog te laten aanhaken bij de verleende omgevingsvergunning. De vraag of een natuurvergunning nodig was en dus moest worden aangehaakt, wordt volgens de Afdeling beoordeeld op grond van de voorheen geldende rechtspraak, dus van voor 18 december 2024.¹⁵³ Desondanks wordt een omgevingsvergunning voor een mestvergistingsinstallatie wel vernietigd door de rechtbank Noord-Nederland, mede omdat de beoordeling van de gevolgen van het project niet voldoet aan de 18-december uitspraak.¹⁵⁴

11. Wijzigingen aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebieden

In de vorige kroniekperiode wees ik op het Wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden dat op 22 november 2022 is genomen door de toenmalige minister voor Natuur en Stikstof. Daarmee zijn de aanwijzingsbesluiten van ongeveer 100 Natura 2000-gebieden gecorrigeerd en zijn niet aangegeven habitattypen en/of soorten integraal toegevoegd aan de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten of zijn typen en soorten verwijderd die niet in voldoende mate en duurzaam aanwezig bleken te zijn op het moment van aanwijzen. Diverse bedrijven hadden zich daartegen tot de rechter gewend omdat zij vrezden voor gevolgen voor de voortzetting

¹⁴⁷ Zie 'Voortlichting over mogelijkheden introductie rekenkundige ondergrens stikstofdepositie' d.d. 26 mei 2025, kenmerk W11.25.00063/IV via <www.raadvanstate.nl/adviezen>.

¹⁴⁸ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, 844 en 852.

¹⁴⁹ Rb. Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462.

¹⁵⁰ ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, 844 en 852.

¹⁵¹ Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1135 tot en met 1142.

¹⁵² Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3758.

¹⁵³ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 25.1; ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1014; ABRvS 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2677 en Rb. Limburg (vz.) 11 februari 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:1185.

¹⁵⁴ Rb. Noord-Nederland 5 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:386.

van hun bedrijf. Hun beroepen zijn echter ongegrond of niet-ontvankelijk verklaard.

De Afdeling heeft zich daar inmiddels in de meeste gevallen over uitgelaten en bevestigt de aangevallen rechtbankuitspraken.¹⁵⁵ Bij de toevoeging van habitattypen in het wijzigingsbesluit kan dus inderdaad geen rekening worden gehouden met economische, sociale en culturele belangen en bij het bepalen van de instandhoudingsdoelstellingen wel. Het is dan echter aan appellanten om aan te voeren/onderbouwen waarom bij de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen onvoldoende rekening zou zijn gehouden met hun (agrarische) belangen. Dat hebben partijen in deze procedures niet gedaan.

12. Beheerplannen en -maatregelen

Beheerplannen bevatten een beschrijving van de maatregelen die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied te halen. Ook is daarin opgenomen welke activiteiten waar en onder welke voorwaarden, zonder vergunning mogen worden uitgevoerd (art. 3.12 Wnb, nu 'programma' in art. 11.41, 11.49 en 11.55 Bal). Er kan alleen beroep worden ingesteld tegen de keuze om bepaalde projecten en handelingen uit te zonderen van de vergunningplicht in het beheerplan. Er kan dus niet tegen de vaststelling van het beheerplan als geheel of tegen de beschrijving van de instandhoudingsmaatregelen worden geïncasséerd bij de bestuursrechter, zoals ook bleek bij de rechtbank Noord-Nederland bij uitspraak van 14 november 2024.¹⁵⁶ In die procedure kwam eiseres op tegen de vaststelling van het beheerplan Natura 2000 Grootte Wielen door GS van Friesland omdat zij de daarin voorgestelde instandhoudingsmaatregelen onvoldoende vond. Eiseres stelt de principiële vraag of de beperking van de beroepsmogelijkheden bij beheerplannen in strijd is met het Europese recht en wil daar desnoods prejudiciële vragen over laten stellen. De rechtbank ziet die noodzaak niet en oordeelt dat het feit dat artikel 6 lid 1 Hrl eisen stelt aan een beheerplan en de daarin opgenomen maatregelen, niet betekent dat tegen het gehele beheerplan beroep openstaat bij de bestuursrechter. Tegen in het beheerplan beschreven activiteiten met mogelijk significante gevolgen voor beschermde natuur kan worden ingesproken bij vergunningverlening. Uit de aangehaalde Europese jurisprudentie blijkt niet dat milieuorganisaties ook beroep in moeten kunnen stellen bij de bestuursrechter te-

gen delen van het beheerplan die niet als een besluit zijn aan te merken of dat een beheerplan in zijn geheel een appellabel besluit is. Voor zover geen sprake is van een besluit staat een gang naar de civiele rechter open. De rechtbank geeft eiseres in overweging om GS te vragen de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 Wnb toe te passen als eiseres wil bereiken dat er (bepaalde) passende maatregelen worden genomen voor bepaalde soorten.

Ook de rechtbank Gelderland verklaart zich gedeeltelijk onbevoegd in een procedure tegen het recreatiezoneringsplan als onderdeel van het beheerplan voor De Veluwe.¹⁵⁷ Eisers meenden dat het recreatiezoneringsplan onverbindend was. De rechter constateert ten eerste dat het recreatieplan een (wijziging van) een beheerplan is en dat daartegen als zodanig en tegen de instandhoudingsmaatregelen geen beroep openstaat. De beroepsgronden die daarover gaan kunnen dus niet worden beoordeeld. De rechter toetst ten tweede wel of diverse 'recreatieve' maatregelen terecht vrijgesteld konden worden van de vergunningplicht. Die onderbouwing heeft GS hier niet goed gegeven, zodat een nieuw besluit moet worden genomen.

13. Stikstofregistratiesysteem (SSRS)

Na het PAS is in de toenmalige Wnb en nu in artikel 2.46 Ow de mogelijkheid gecreëerd om een stikstofregistratiesysteem te hanteren. Daarin worden kort gezegd de positieve effecten van vaststaande stikstofreducerende bronmaatregelen bijgehouden, die zijn genomen in aanvulling op de benodigde maatregelen om Natura 2000-waarden te behouden en te herstellen. Een voorbeeld hiervan is de verlaging van de maximumsnelheid op rijkswegen van 130 naar 100 km/uur, die gold tot 19 juli 2022. Het idee hierachter is dat daarmee ruimte c.q. saldo ontstaat voor aangewezen (woningbouw)projecten. Bij vergunningverlening voor een dergelijk project kan dan een beroep worden gedaan op dat potje, waarna de voor het project benodigde hoeveelheid stikstof wordt afgeboekt in het systeem. Het betreft een mitigerende maatregel (extern salderen).

Een mitigerende maatregel mag in de passende beoordeling voor een project worden betrokken als de verwachte voordelen daarvan vaststaan. De verwachte voordelen staan niet vast als het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat die voordelen met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.¹⁵⁸ In een procedure over een verleende natuurvergunning voor de bouw van woningen in gemeente Monster waarbij gebruik was gemaakt van de snelheidsmaatregel in

¹⁵⁵ ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4390, ECLI:NL:RVS:2024:4392 en ECLI:NL:RVS:2024:4393; ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5009; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2957, ECLI:NL:RVS:2025:2958, ECLI:NL:RVS:2025:2961, ECLI:NL:RVS:2025:2968 en ECLI:NL:RVS:2025:2970.

¹⁵⁶ Rb. Noord-Nederland 14 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4423.

¹⁵⁷ Rb. Gelderland 4 september 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6291.

¹⁵⁸ ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3949 (natuurvergunning snelheidsmaatregel SSRS).

het SSRS, was de rechtbank Den Haag al in 2023 van mening dat de Regeling natuurbescherming (Rnb) daar niet aan voldeed en dus op dit punt onverbindend was. Dat was niet met zoveel woorden door eisers aangevoerd. De rechtbank heeft in die procedure de rechtsgronden die betrekking hadden op stikstofdepositie echter ambtshalve aangevuld met toepassing van artikel 8:69 lid 2 Awb en het besluit tot vergunningverlening vernietigd.¹⁵⁹ In hoger beroep komt de Afdeling in haar uitspraak van 14 augustus 2024 niet inhoudelijk toe aan een oordeel over het SSRS. Zij volgt appellanten namelijk in hun stelling dat de rechtbank ten onrechte buiten de omvang van het geschil is getreden door de verbindendheid van artikel 2.4 lid 1 onder a Rnb te beoordelen.¹⁶⁰ Het geschil betrof blijkens de gronden van het beroep uitsluitend de uitgangspunten van de stikstofberekening, dus wat wel en niet is of had moeten worden betrokken bij de berekening van de omvang van de stikstofdepositie van het project. De uitspraak wordt daarom vernietigd en op basis van de aangevoerde beroepsgronden, is de Afdeling van oordeel dat de natuurvergunning terecht is verleend. Deze blijft dus in stand.

Dat loopt anders bij de natuurvergunning voor een woningbouwproject in Callantsoog die was verleend door GS van Noord-Holland, waarbij ook ruimte uit het SSRS was aangewend. Daar komen appellanten tegen op in de procedure die leidt tot de uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2024. Zij menen dat de natuurvergunning ten onrechte is verleend met gebruikmaking van de depositie uit het SSRS, die ten tijde van vergunningverlening volledig was ontstaan uit de opbrengst van de snelheidsmaatregel. Dat is de Afdeling met appellanten eens. Onder verwijzing naar de motivering van het kabinet om de snelheidsmaatregel te schrappen als bronmaatregel voor het SSRS vanwege het ontbreken van de benodigde duidelijkheid over de stikstof-opbrengst van de snelheidsmaatregel, constateert de Afdeling dat het positieve effect van de maatregel niet met zekerheid vaststond ten tijde van vergunningverlening. Daarom kon het college de depositieruimte door de snelheidsmaatregel niet als mitigerende maatregel bij de verlening van de natuurvergunning betrekken. Dat betekent dat het college op basis van de passende beoordeling niet de zekerheid heeft verkregen dat het aangevraagde project de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het besluit wordt vernietigd.¹⁶¹

Het bestemmingsplan 'Watergat Monster' in gemeente Westland dat een woongebied met 130 woningen mogelijk moest maken is vanwege dezelfde

de problematiek, hetzelfde lot beschoren. Omdat de natuurvergunning voor de woningen vanwege de gebreken in het SSRS niet verleend had mogen worden, kon de gemeenteraad zich ook niet op het standpunt stellen dat er op grond van artikel 2.8 lid 2 Wnb geen passende beoordeling hoefde te worden gemaakt voor het bestemmingsplan.¹⁶² De beroepen zijn gegrond en het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt vernietigd. De rechtsgevolgen blijven echter wel in stand, omdat de raad alsnog deugdelijk heeft gemotiveerd dat het plan wat betreft stikstof geen significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden.

14. Relativiteit

14.1 Hoofddregel en verwevenheid

Vanwege het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb wordt door bestuursrechters regelmatig niet toegekomen aan de beoordeling van beroepsgronden over beschermde natuur en stikstof. Die bepalingen strekken immers tot bescherming van het algemeen belang en een natuurlijk persoon kan daar in beginsel niet voor opkomen. Toch kunnen individuele belangen van een natuurlijke persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.¹⁶³

Bij het antwoord op de vraag of sprake is van verwevenheid tussen de belangen van een natuurlijk persoon en die van de Wnb/Ow is allereerst de afstand tussen perceel/woning van appellant en het Natura 2000-gebied gebied van belang. Ten tweede speelt een rol wat zich bevindt tussen woning en Natura 2000-gebied en de invloed daarvan op het zicht vanuit de woning op het gebied (vanuit de leefruimten op de begane grond en de buitenruimte van de woning). Hierbij kan worden gedacht aan overige bebouwing, dijklichamen, parken, ontsluitingswegen en waterpartijen.¹⁶⁴

Een afstand tussen het perceel van appellant en een Natura 2000-gebied van hemelsbreed ongeveer 110 meter sluit verwevenheid dan ook op voorhand niet uit. In het concrete geval kon appellant zich echter toch niet beroepen op de Wnb omdat onder meer een erfontsluitingsweg, fietspad en allerlei groen aanwezig zijn die het directe zicht

¹⁵⁹ Rb. Den Haag 4 april 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:5505.

¹⁶⁰ ABRvS 14 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3300.

¹⁶¹ ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3949 (natuurvergunning snelheidsmaatregel SSRS) m.nt. F. Onrust in TBR 2025/21.

¹⁶² ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003.

¹⁶³ Zie de overzichtsuitspraak ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 en F.M.A. van der Loo, 'Het relativiteitsvereiste en stikstof', NBR 2025/3.

¹⁶⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4092; ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4774 en ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183.

op het achterliggende Natura 2000-gebied groten-deels wegnemen vanuit de woning. Tel daarbij op dat de woning verlaagd gelegen is ten opzichte van de dijk en dat het Natura 2000-gebied niet over de hemelsbreed gemeten afstand kan worden bereikt, en de Afdeling oordeelt dat het betreffende Natura 2000-gebied geen deel uitmaakt van de leefomgeving van appelland. ¹⁶⁵ Dat is wel het geval in een andere procedure, waarbij de afstand tussen perceel c.q. woning en het Natura 2000-gebied 90 c.q. 115 meter bedraagt. Hoewel er in het tussengelegen gebied een geluidscherm aanwezig is, is op de zitting duidelijk geworden dat dit scherm ongeveer 1 meter hoog is en daarmee niet leidt tot een belemmering van het zicht op het gebied. Ook de aanwezige bomen ontnemen het zicht niet volledig. De aanwezigheid van een metrospoor en de verlegde N211 tussen het perceel van appelland en het Natura 2000-gebied, doen bij deze korte afstand volgens de Afdeling niet af aan de verwevenheid, zodat artikel 8:69a Awb niet aan vernietiging van het besluit wegens strijd met de Wnb in de weg staat. ¹⁶⁶

Verwevenheid kan ook aan de orde zijn voor bedrijfseconomische belangen. De omstandigheid dat een appelland eigenaar of gebruiker is van gronden gelegen binnen de begrenzing van het Natura 2000-gebied, kan, in aanmerking genomen de wijze van gebruik van deze gronden, bijdragen aan het oordeel dat van zodanige verwevenheid sprake is. ¹⁶⁷

Voor een geslaagd beroep op natuurbeschermingsregels, moet overigens wel überhaupt sprake zijn van een beschermd Natura 2000-gebied in de omgeving. Dat was niet het geval bij de vaststelling van een bestemmingsplan in Ammerzode voor de bouw van 39 woningen: 'Op grond van artikel 8:69a Awb kan dit betoog niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Er ligt namelijk geen Natura 2000-gebied in de omgeving en de normen van de Wnb strekken daarom in zoverre kennelijk niet tot de bescherming van de belangen van appellandte'. ¹⁶⁸

Specifiek voor het Wijzigingsbesluit van 22 november 2022 (zie onder paragraaf 11) en eventueel nieuwe wijzigings- of actualisatiebesluiten van Habitatrichtlijngebieden, verwijs ik naar de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2024. ¹⁶⁹ Daarin zet de Afdeling uiteen dat artikel 2.1 Wnb mede strekt tot de belangen van belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen die gronden in eigendom hebben of een (zakelijk) gebruiksrecht hebben op gronden in een Habitatrichtlijn-

gebied. Hen wordt dus niet het relativiteitsvereiste tegengeworpen. Dat geldt ook voor belanghebbende natuurlijke personen en rechtspersonen die stikstofveroorzakende bedrijfsmatige activiteiten uitvoeren op gronden buiten een Habitatrichtlijngebied waaraan het wijzigingsbesluit een stikstofgevoelig habitatype of soort toevoegt of een instandhoudingsdoelstelling voor een stikstofgevoelig habitatype of soort wijzigt. Belanghebbende natuurlijke personen die buiten een Habitatrichtlijngebied wonen kunnen zich vanwege het relativiteitsvereiste in beginsel dan weer niet succesvol beroepen op artikel 2.1 Wnb, tenzij sprake is van verwevenheid. Het komt de Afdeling daarbij niet onlogisch voor dat bij omwonenden die belanghebbende zijn bij het wijzigingsbesluit in beginsel ook sprake zal zijn van verwevenheid tussen het belang van een goed woon- en leefklimaat en het natuurbeschermingsbelang.

14.2 Procedurele norm

Zoals reeds bekend heeft de Afdeling op 15 februari 2023 haar lijn genuanceerd ten aanzien van het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a Awb in omgevingsrechtelijke zaken die met afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid. ¹⁷⁰ Vanaf dat moment is bij een beroep op het recht op inspraak (een procedurele norm), de (reikwijdte van de) onderliggende materiële norm niet meer van belang. Iemand die recht heeft op inspraak moet de procedurele normen van dat inspraakrecht namelijk ook kunnen afdwingen bij de rechter. Dat betekent dat als een niet-belanghebbende een zienswijze heeft ingediend, het relativiteitsvereiste niet aan vernietiging in de weg staat bij een door hem ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak. Dit is bijvoorbeeld terug te zien in een uitspraak over het beroep van een appelland die op 500 meter afstand van het betrokken Natura 2000-gebied woonachtig is. De Afdeling overweegt dat de relativiteit wel in de weg staat aan vernietiging als de norm niet strekt tot bescherming van de daarmee te behartigen belangen, als het een beroep op een procedurele norm betreft die geen betrekking heeft op *inspraak* of als wordt aangevoerd dat in strijd met een *materiële norm* is gehandeld. ¹⁷¹ Omdat de beroepsgronden niet over het recht op inspraak gaan en de normen waarop appelland zich beroept ook niet op een andere manier zijn te herleiden tot belangen waarvoor hij in deze procedure kan opkomen, stuit hij op artikel 8:69a Awb.

14.3 Belangenorganisaties

In mijn vorige kroniek heb ik gewezen op de genuanceerde rechtspraak ten aanzien van belangenorganisaties. Tot begin 2024 was de Afdeling van oordeel dat voor de toepassing van het relativiteitsver-

¹⁶⁵ ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1183.

¹⁶⁶ ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4092.

¹⁶⁷ ABRvS 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2732.

¹⁶⁸ ABRvS 19 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1129.

¹⁶⁹ ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5009.

¹⁷⁰ ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606.

¹⁷¹ ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4774.

eiste niet van belang is of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht in relatie tot haar statutaire doelstelling(en) in de periode tussen haar oprichting en het einde van de beroepstermijn. Die eis van feitelijke werkzaamheden is immers alleen relevant in het kader van belanghebbendheid (artikel 1:2 lid 3 Awb). Omdat een niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan of een ander ontwerp Aarhus-besluit dankzij het Varkens in Nood-arrest ontvankelijk is in zijn beroep, heeft de Afdeling aanleiding gezien haar rechtspraak te nuanceren, in de uitspraak van 20 maart 2024.¹⁷²

Als een belangenorganisatie die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is in haar beroep omdat zij een zienswijze naar voren heeft gebracht, geldt nu het volgende. In het kader van het relativiteitsvereiste wordt naast de statutaire doelstellingen mede van belang geacht of zo'n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. Als een belangenorganisatie volgens haar statuten algemene belangen behartigt maar in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht, kan zij daar niet voor opkomen. Beroepen van 'zuivere procederclubs' worden daardoor dus niet inhoudelijk beoordeeld.

Het betekent volgens de Afdeling echter niet dat een belangenorganisatie die meerdere algemene belangen behartigt, alleen kan opkomen voor een specifiek algemeen belang als zij feitelijke werkzaamheden voor dat algemene belang heeft verricht. De drempel lijkt dus ook weer niet heel hoog te liggen, al lijkt het er tegelijk op dat de personen die feitelijke werkzaamheden verrichten (gesprekken met de gemeente) daarbij wel duidelijk namens de belangenorganisatie moeten optreden als de betrokkenheid van de belangenvereniging niet op een andere wijze uit de stukken blijkt.¹⁷³

15. Greenpeace

In artikel 2.15a Ow staan omgevingswaarden voor stikstofdepositie (voorheen in art. 1.12a Wnb). Deze resultaatsverplichtingen bepalen het percentage van het areaal van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie niet hoger mag zijn dan de kritische depositiewaarden (KDW). Dat is de hoeveelheid stikstofdepositie waarboven risico bestaat op verslechtering van de kwaliteit van habitats binnen Natura 2000-gebieden. In 2025 is de resultaatsverplichting minimaal 40% van het areaal, voor 2030 is dat minimaal 50% en voor 2035 is dat minimaal 74%. Deze doelen

zijn niet haalbaar of dreigen dat niet te zijn, blijkens prognoses van het RIVM (in 2025 is 29% gehaald, in 2030 is dat 29-31% en in 2035 slechts 31%).¹⁷⁴

Greenpeace is mede gelet hierop een civiele procedure tegen de Staat gestart, die heeft geresulteerd in het vonnis van 22 januari 2025.¹⁷⁵ Zij heeft o.a. een verklaring voor recht gevorderd dat de Staat onrechtmatig handelt door de omgevingswaarden (dreigend) niet te halen en om de Staat te bevelen om de stikstofdoelstellingen te halen en daarbij prioriteit te geven aan de gebieden waar dit ecologisch het meest urgent is. De rechtbank Den Haag geeft de Nederlandse Staat als gevolg daarvan een flinke tik op de vingers en vindt het tijd voor actie: de maatregelen die onder het vorige kabinet zijn vastgesteld blijken ruim onvoldoende te zijn om de wettelijke doelen voor 2025 en 2030 te behalen (ook het geval voor 2035 maar daar zijn de vorderingen niet op gericht). De rechtbank overweegt dat al is 'geoordeeld dat onder de vorige regeringen toerekenbaar tekortschietend beleid is gevoerd. Daar komt bij dat door de nieuwe regering is besloten het NPLG en het Transitiefonds niet voort te zetten. Namens de Staat is tijdens de mondelinge behandeling een uitgebreide opsomming gegeven van gehandhaafde en nieuwe (voorgenomen) maatregelen en bijbehorende budgetten. Deze opsomming kan echter niet de stellige indruk wegnemen dat wat betreft de stikstofreductie een stap terug wordt gezet, met name ook omdat de financiële ruimte daarvoor ten opzichte van het Transitiefonds zeer naar beneden is bijgesteld (van 25 miljard naar 5 miljard Euro)'.¹⁷⁶ Niet alleen verklaart de rechtbank uiteindelijk voor recht dat de Staat onrechtmatig handelt door onvoldoende te doen tegen verslechtering van de natuur door stikstof en door de meest kwetsbare gebieden niet de prioriteit te geven die zij verdienen, zij beveelt de Staat zelfs om in de toekomst meer te doen tegen stikstof. Als de Staat er niet in slaagt om 50% van de stikstofgevoelige natuur onder de toepasselijke KDW te brengen voor eind 2030, verbeurt zij aan Greenpeace een dwangsom van 10 miljoen euro.¹⁷⁷

¹⁷⁴ Rijksoverheid, 'Meer maatregelen nodig voor gezonde natuur', 14 juni 2024 www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/06/14/meer-maatregelen-nodig-voor-gezonde-natuur.

¹⁷⁵ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578

(Greenpeace/Staat). In het eerdere civielrechtelijke kort geding werden de vorderingen van Greenpeace nog afgewezen omdat onvoldoende duidelijk is dat de Europeesrechtelijke verplichtingen betekenen dat de stikstofdepositie in alle habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de KDW moeten zijn gebracht; zie Rb. Den Haag 6 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8736.

¹⁷⁶ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578, ro. 5.51.

¹⁷⁷ In de literatuur wordt er terecht op gewezen dat onverwijd maatregelen nodig zijn en dat het onwenselijk is als eerst uitgebreid nagedacht zou worden over het aanbrengen van bepaalde prioritering, voordat daadwerkelijk tot maatregelen wordt gekomen. Zie o.a. de annotatie van R. Olivier in *JM* 2025/03 bij Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Greenpeace/Staat) en die van R.H.W. Frins in *AB* 2025/176.

¹⁷² ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1139, ro. 5.5.

¹⁷³ Zie ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3582, ro. 4.4-4.6.

De Staat is hiertegen in hoger beroep gegaan, naar eigen zeggen vanwege zorg over de uitvoerbaarheid van de rechtbankuitspraak.¹⁷⁸

Ten tijde van dit schrijven heeft het kabinet de Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof ter internetconsultatie gelegd.¹⁷⁹ Dat wetsvoorstel voorziet zoals de naam al doet vermoeden, in de vervanging van de huidige KDW-omgevingswaarden voor een wettelijk verplicht programma van maatregelen inclusief sectorale doelen gericht op emissiereductie. De reden hiervoor is dat het kabinet de doelen ziet 'als een te grote extra stap aan reductie van stikstofverbindingen die qua extra inspanningen maatschappelijk niet haalbaar en realistisch is', waarmee de huidige omgevingswaarden en het bijbehorend tijdspad als niet haalbaar en dus onwenselijk worden beschouwd.¹⁸⁰ Ook zouden de omgevingswaarden lastig hanteerbaar zijn voor consistent langjarig beleid en conform het hoofdlijnenakkoord van het huidige kabinet is afgesproken de focus te verleggen van depositiereductie naar het sturen op emissiereductie. Als het aan dit kabinet ligt wordt artikel 2.15a Ow daarom vervangen door een nieuw artikel 3.9 lid 4 Ow.

Dat zal ongetwijfeld gevolgen hebben voor de procedure van Greenpeace tegen de Staat. Zonder omgevingswaarden immers ook geen schending daarvan. Het zal in ieder geval ingewikkeld worden voor het Hof om te bepalen welke reductie van de stikstofemissie en -depositie binnen welke termijn minimaal moet worden bereikt, gelet op

de verplichtingen die ook zonder omgevingswaarden vanuit Europa blijven gelden. Het kabinet benadrukt dus in ieder geval terecht dat ook zonder op de KDW gebaseerde stikstofdoelen wel maatregelen nodig zijn om de stikstofbelasting op de stikstofgevoelige natuur terug te brengen.¹⁸¹ Of dit conceptwetsvoorstel daar daadwerkelijk een bijdrage aan levert moet nog worden bezien.

16. Afsluiting

Het stikstofdossier heeft een nieuwe dimensie gekregen met de recente ontwikkelingen in de rechtspraak en is daardoor nog 'superingewikkelder' geworden. Zolang de (Rijks)overheid niet de verantwoordelijkheid neemt om met concrete én afdoende maatregelen voor natuurherstel over de brug te komen - waarbij nu eenmaal niet alles overal kan zoals ook de Commissie Remkes al zei¹⁸² - bestaat er weinig perspectief voor vergunningverlening en blijft Nederland op het (stikstof)slot. Bedrijven, burgers en ondernemers verkeren in grote onzekerheid, projecten worden vertraagd of kunnen geen doorgang vinden en de wat mij betreft terecht beschermde natuur wordt er niet beter op.

Ondertussen of juist mede daardoor, blijft de rechtspraak zich ontwikkelen. Er moeten nog belangrijke vragen worden beantwoord dus we kunnen de komende periode ongetwijfeld nieuwe toevoegingen of nuanceringen verwachten. ●

¹⁷⁸ Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 367.

¹⁷⁹ 'Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof', <www.internetconsultatie.nl/spoedwetvervangenomgevingswaardestikstof/b1>.

¹⁸⁰ MvT bij het conceptwetsvoorstel Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof, p. 8.

¹⁸¹ MvT bij het conceptwetsvoorstel Spoedwet vervangen omgevingswaarde stikstof, blz. 7-8.

¹⁸² Adviescollege Stikstofproblematiek 'Niet alles kan overal. Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek', 8 juni 2020 via Kamerstukken II 2019/20, 35334, nr. 86.