

Kroniek Stikstof

Een overzicht uit de rechtspraak van augustus 2025 tot en met augustus 2026

– Mr. M.E. van Velzen - de Boer¹

1. Inleiding

W ie de stikstofkroniek van vorig jaar² las, weet dat ik toen al geen aanleiding zag voor optimisme: de 18 december-uitspraken³ van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over intern salderen hadden net het beoordelingskader voor projecten op zijn kop gezet en de politiek worstelde zichtbaar met een 'superingewikkeld probleem'. Een jaar later kan ik kort zijn: de voorspelling dat dit nog wel even zou aanhouden, is uitgekomen. Sterker nog, de koerswijziging is dit jaar doorgetrokken naar het planspoor. Met de uitspraak over bestemmingsplan Pasgeld-West⁴ heeft de Afdeling namelijk bevestigd dat ook voor plannen geldt dat de referentiesituatie niet meer in de voortoets mag worden betrokken. Wie nog hoopte dat de pijn beperkt zou blijven tot natuurvergunningen voor projecten, komt dus bedrogen uit.

Dat de praktijk hier niet vrolijk van wordt, illustreert zich in bijna elk hoofdstuk van deze kroniek. Het additionaliteitsvereiste is nu ook van toepassing op salderen bij plannen, zij het met een eigen, beperktere vergewisplicht voor gemeenteraden dan voor ministers of het college van Gedeputeerde Staten van een provincie (GS). Het projectbegrip is belangrijker geworden en het criterium 'één-en-hetzelfde project' blijft de gemoederen bezighouden. De uitleg daarvan door de bestuursrechter is (over-

wegend) streng, ondanks gefundeerde kritiek in de literatuur dat deze uitleg zich niet goed verhoudt tot het AquaPri-arrest en het Eco Advocacy-arrest van het Hof van Justitie. Die discussie krijgt dit na-jaar hopelijk een vervolg: de Afdeling heeft aangekondigd op 27 oktober 2026 een zitting te houden waarin uitdrukkelijk om prejudiciële vragen is gevraagd over de uitleg van 'een en hetzelfde project' en het additionaliteitsvereiste. Ook het fenomeen verlesen van stikstofruimte is dit jaar voor het eerst door de Afdeling van de nodige beperkingen voorzien.⁵ Weliswaar bevat de uitspraak een uitvoerige handleiding voor de praktijk maar de resterende flexibiliteit wordt verder teruggeschoefd en de cruciale vraag naar de gevolgen voor de saldogever blijft onbeantwoord.

Ondertussen kan een positieve weigering definitief niet als referentiesituatie dienen en kraakt het onder de PAS-melders: het legalisatieprogramma is verlengd tot 1 maart 2028 (met uitloop tot eind 2030), maar van de ruim 2.600 legalisatieverzoeken zijn er nog altijd maar enkele definitief gehonoreerd en handhavingsverzoeken blijven komen. Rechtbanken laten in hun uitspraken doorklinken dat zij de jarenlange onzekerheid voor ondernemers en hun gezinnen zwaar vinden wegen en dat de handelswijze van de rijksoverheid moeilijk is te verkroppen. Tegelijkertijd moeten zij oog houden voor het belang van natuurherstel. Een oplossing van de wetgever of 'een stip op de horizon' blijft vooralsnog uit, al heeft de rijksoverheid op 26 juni 2026 (weer) een nieuw stikstofpakket geïntroduceerd.⁶ Daarmee moet in oktober 2026 een spoedwet komen die handhavings- en intrekingsverzoeken kan voorkomen, o.a. door de op de kritische depositiewaarden (KDW) gebaseerde omgevingswaarden te vervangen door emissiereductiedoelstellingen, worden 'stikstofvrije zones'

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

² M.E. van Velzen-de Boer, 'Kroniek Stikstof - Een overzicht uit de rechtspraak van 2024 en 2025', *TBR* 2025/116.

³ 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. De uitspraken tezamen worden door de Afdeling geduid als 18 december-uitspraak of -uitspraken.

⁴ ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193 (Pasgeld-West).

⁵ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685.

⁶ *Kamerstukken II* 2025/26, 36800 XIV, nr. 87.

rondom Natura 2000-gebieden juridisch verankerd en wordt uiterlijk in het vierde kwartaal van 2027 de beruchte rekenkundige ondergrens ingevoerd om activiteiten met kleine deposities mogelijk te maken.⁷

Hierna schets ik een overzicht uit de stikstofjurisprudentie in de periode van augustus 2025 tot en met augustus 2026.⁸ Of het lezen van deze kroniek significante gevolgen heeft voor uw humeur, kan op voorhand niet op grond van objectieve gegevens worden uitgesloten.

Ik gebruik de volgende indeling; 2) Omgevingswet; 3) Algemene beoordelingswijze van stikstofeffecten (systematiek na de 18 december-uitspraken, cumulatie, reële en aannemelijke uitgangspunten, AERIUS, voortoets en de eisen aan een passende beoordeling); 4) Toetsing van plannen (referentiesituatie, algemene regels weiden/bemesten, additionaliteit en vergewisplicht, niet meer aanwezig activiteiten, afzien van een passende beoordeling); 5) Toetsing van projecten (referentiesituatie, PAS-vergunning en positieve weigering, artikel 9.4 lid 8 Wnb, reikwijdte van de aanvraag: opknippen verboden, één-en-hetzelfde project, additionaliteit, activiteit versus emissie, standaardonderdelen); 6) Extern salderen (inclusief verleasen van stikstofruimte); 7) intrekken onherroepelijke natuurvergunning; 8 t/m 12) aanschrijfbevoegdheid artikel 2.4 Wnb, handhavend optreden PAS-vergunninghouders of -melders, relativiteit, varia en afsluiting.

2. Omgevingswet

De Wet natuurbescherming (Wnb) blijft van toepassing op besluitvorming over aanvragen voor 1 januari 2024 tot het besluit onherroepelijk is, op grond van artikel 2.9 lid 1 onder a Aanvullingswet natuur Omgevingswet. De jurisprudentie gaat daar dus ook nog veel over, al heeft de bestuursrechter zich de afgelopen periode frequenter uitgelaten over het recht onder de Omgevingswet, bijvoorbeeld naar aanleiding van het vervallen van de aanhaakverplichting.⁹ Die aanhaakverplichting geldt nu niet meer. Onder de Omgevingswet bepaalt een aanvrager zelf voor welke activiteiten hij wel en niet gelijktijdig een aanvraag doet. Het al dan niet ontbreken van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000 activiteit (hierna ook: natuurvergunning), tast dus niet de rechtmatigheid van een omgevingsvergunning voor een (binnenplanse)

omgevingsplanactiviteit aan.¹⁰ Evenmin is het vervallen van de aanhaakplicht in strijd met de Habitatrichtlijn (Hrl). Er is in voorkomende gevallen immers nog steeds een natuurtoestemming nodig en die kan altijd later nog worden geëist, al dan niet via handhaving. Om die reden is er ook voldoende rechtsbescherming.¹¹

Stikstof/natuur komt niet alleen bij een Natura 2000-activiteit aan bod, maar verschijnt ook in beeld bij de beoordeling van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL).¹² Er moet in dat verband worden gemotiveerd waarom de Natura 2000 activiteit niet op voorhand de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk maakt. Dit betreft de uitvoerbaarheidstoets. De omgevingsvergunning is niet op voorhand onuitvoerbaar als geen stikstofdepositie optreedt.¹³ Zijn AERIUS-berekeningen verricht, dan mag het college van burgemeester en wethouders (het college) daar in principe vanuit gaan, tenzij eenvoudig zonder onderzoek is vast te stellen dat deze onjuist zijn. Een andere uitleg zou tot gevolg hebben dat het college alsnog feitelijk aan het beoordelen is of een natuurvergunning nodig is, terwijl die bevoegdheid (meestal) bij GS is belegd.¹⁴

Volgens de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant moet evident zijn dat de vereiste vergunning voor een Natura2000-activiteit niet kan worden verleend. Die drempel bereiken verzoekers niet met het enkel plaatsen van kritische kanttekeningen bij o.a. een rapport van bevindingen van de Omgevingsdienst, in een procedure tegen de verleende bouwvergunning voor een distributiecentrum in Gilze en Rijen. Het verzoek om schorsing van de verleende vergunning wordt afgewezen.¹⁵ Ook bij een buitenplanse omgevingsactiviteit hoeft 'niet uitputtend' te worden beoordeeld of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden gaan optreden, gelet op de taakverdeling tussen college en GS. In een procedure over een geweigerde omgevingsvergunning voor een manege betreft de rechtbank Oost-Brabant daarbij dat het dichtstbijzijnde Natura 2000 gebied op meer dan 10 kilometer afstand buiten het grondgebied van de gemeente Oss is gelegen. 'Er is

⁷ Waarover de Afdeling zich ongetwijfeld zal (moeten) uitlaten.

⁸ De bijdrage is inhoudelijk afgesloten op 28 augustus 2026. Door de wijzigingen in de jurisprudentie is de indeling enigszins aangepast ten opzichte van de vorige kroniek in TBR 2025/116.

⁹ De aanhaakverplichting ontstaat niet met terugwerkende kracht door de gewijzigde jurisprudentie over intern salderen. Zie o.a. Rb. Oost-Brabant 31 oktober 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:7040, r.o. 5.2-5.4.

¹⁰ Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 9 maart 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:1349.

¹¹ Rb. Overijssel 22 april 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:2226, r.o. 7.2.

¹² Zie ook G. Siebel en J. Poelstra, 'Omzetten tijdelijk deel omgevingsplan: verplicht afwaarderen milieuruimte vanwege stikstof', in TBR 2026/89 over (on)mogelijkheden die gemeenten hebben bij het bestemmen van onbenutte milieuruimte in het omgevingsplan.

¹³ Vergelijkbaar met de jurisprudentie onder de Wnb, bijvoorbeeld in ABRvS 19 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5626.

¹⁴ Rb. (vzr.) Gelderland 2 september 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:7393.

¹⁵ Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 9 maart 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:1349.

dus geen enkele aanleiding voor het oordeel dat het project niet uitvoerbaar is'.¹⁶

3. Algemene beoordelingswijze van stikstofeffecten

3.1 Systematiek vóór 18 december-uitspraken

Uit vaste jurisprudentie tot 18 december 2024 volgde dat bij de beoordeling van de gevolgen van een ontwikkeling voor een Natura 2000-gebied, de effecten van de nieuwe ontwikkeling voor dat gebied moesten worden afgezet tegen de effecten van het bestaande plan of project in de referentiesituatie. Er moest 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.¹⁷ Als sprake was van een toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiesituatie, moesten de gevolgen van die toename worden onderzocht. Als significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens uit te sluiten (voortoets) waren, volgde een passende beoordeling. De natuurtoestemming c.q. planvaststelling was alleen rechtmatig als vervolgens op basis daarvan de zekerheid is verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten (artikel 5.1 lid 1 onder e Ow jo. Artikel 10.24 en 8.74b lid 1 Bkl jo. 16.53c lid 1 Ow). De passende beoordeling mocht dus geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van plannen en projecten voor het betrokken Natura 2000-gebied wegnemen.¹⁸

De vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie (emissies/deposities) met de gevolgen in de referentiesituatie (emissies/deposities) op - nagenoeg - dezelfde locatie wordt intern salderen genoemd. Tot de 18 december-uitspraak was de lijn van de Afdeling zoals uiteengezet in de Logtsebaan-uitspraak¹⁹ dat significante gevolgen zijn uitgesloten als de stikstofdepositie in de beoogde situatie niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie (intern salderen). Er was dan geen passende beoordeling/natuurtoestemming nodig.

De referentiesituatie voor plannen en projecten verschilt, zie onder 4.1 en 5.1. Dat betekent dus

ook dat de daarvoor gestelde criteria of voorwaarden niet uitwisselbaar zijn.²⁰

3.2 Systematiek ná 18 december-uitspraken

Inmiddels is dat beoordelingskader veranderd door de 18 december-uitspraken, waarop ik in de vorige kroniek al wees. Een korte opfrisser: de Afdeling merkt intern salderen (geen toename ten opzichte van de referentiesituatie) bij projecten vanaf dat moment én met terugwerkende kracht aan als mitigerende maatregel. De beoordeling daarvan hoort naar zijn aard thuis in een passende beoordeling, niet in de voortoets. Dat geldt ook als de bestaande situatie is ontleend aan algemene regels over beweiden/bemesten (Overduin).²¹ In een voortoets moeten nu de gevolgen van een project (ongewijzigde en gewijzigde delen samen) op zichzelf worden onderzocht. Daarbij is de definitie van één (en hetzelfde) project belangrijker geworden.

Als een project dat beschikt over een natuurtoestemming of een milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd, niet langer als één-en-hetzelfde project wordt voortgezet, is sprake van een gewijzigd en daarmee van een nieuw project. In de voortoets moeten de gevolgen van het gehele project na wijziging (en dus ook de ongewijzigde onderdelen) worden beoordeeld. In de voortoets bij een project mag alleen nog rekening worden gehouden met aan het project inherente standaardonderdelen (positieve gevolgen/onderdelen van een project die de schadelijke gevolgen van het project beperken). Er valt natuurlijk het nodige te zeggen over wat daaronder moet worden verstaan. Zie uitgebreider over standaardonderdelen 5.9.

Daarmee is wat mij betreft ook minder relevant in hoeverre een activiteit nu *exact* op dezelfde locatie plaatsvindt om intern te mogen salderen, waar in de vorige kroniekperiode nog wisselende rechtspraak over is gewezen.²² Die vraag kwam immers vooral aan bod omdat daarmee kon worden

¹⁶ Rb. Oost-Brabant 19 september 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801, r.o. 8.2. Zie vergelijkbaar Rb. (vzr.) Limburg 29 januari 2026, ECLI:NL:RBLIM:2026:958.

¹⁷ Zie ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2260.

¹⁸ ABRvS 22 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4266. Zie ook ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18.

¹⁹ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (Logtsebaan).

²⁰ ABRvS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4112 r.o. 6.7. Appellant betoogde dat een al beëindigde situatie toch van invloed was op de referentiesituatie voor een project, onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat onder omstandigheden rekening mag worden gehouden met een al beëindigde activiteit in het kader van de referentiesituatie voor een bestemmingsplan. Dat mag niet van de Afdeling.

²¹ ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Overduin, ook wel Delversduin genoemd).

²² Al lijkt de Afdeling bij intern salderen toch nog waarde te hechten aan de specifieke locatie in ABRvS 15 juli 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4112: 'In de referentiesituatie gaat het daarbij om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft). Met andere woorden: het gaat om een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen.'