

BR 2025/73

Kroniek Natuurbeschermingsrecht - Gebiedsbescherming (deel 2)

Mr. drs. F. Onrust, datum 06-10-2025

Datum	06-10-2025
Auteur	Mr. drs. F. Onrust ^[1]
JCDI	JCDI:BSD25640:1
Vakgebied(en)	Bouwrecht (V) Natuurbeschermingsrecht / Gebiedsbescherming Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning Omgevingsrecht / Omgevingswet Omgevingsrecht (V) Natuurbeschermingsrecht (V)
Wetgang	art. 2.4, 2.7, 2.9, 5.4 Wnb; art. 5.39, 5.40, 5.41, 5.54 Ow; art. 8.103, 10.24 Bkl

1. Inleiding

Zo, dat was me het jaar wel voor stikstof en gebiedsbescherming. In de vorige kroniek (*BR* 2024/60) schreef ik al dat ik geen reden voor feest zag, omdat de stikstofproblematiek nog springlevend was en een oplossing leek ver weg. Met de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 18 december 2024 lijkt die oplossing verder weg dan ooit. Deze uitspraken - met name over intern salderen en de uitleg van het projectbegrip - brengen grote wijzigingen in de vaste jurisprudentie en maken dat in deze kroniek de nadruk ligt op de uitspraken van na 18 december 2024.

Naast deze nu al beruchte uitspraken is er in 2025 ook veel gebeurd in de wet- en regelgeving in het gebiedsbeschermingsrecht, alles om te proberen de stikstofproblematiek het hoofd te bieden. Zo zijn er wetwijzigingen rondom PAS-melders, nieuwe beleidslijnen en voorstellen om de kritische depositiewaarde (KDW) te schrappen, een rekenkundige ondergrens in te voeren en kleine deposities uit bepaalde sectoren vrij te stellen. Hoewel veel voorstellen nog geen definitieve vorm hebben, bespreek ik deze kort. Ik eindig in deze kroniek met een bespreking van een selectie van de jurisprudentie van rechtbanken, de Afdeling en het Hof van Justitie van de EU (het Hof) uit de periode 22 augustus 2024 tot en met 3 september 2025.

2. Ontwikkelingen in wetgeving

Deze kroniek bevat ook dit jaar een overzicht van de belangrijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving. De release van de nieuwe versie van AERIUS Calculator is op 7 oktober 2025 geactualiseerd.^[2] Op 19 december 2024^[3] verscheen de regeling waarmee de looptijd van hoofdstuk 17a Omgevingsregeling is verlengd. Op 25 juni 2025^[4] is met de inwerkingtreding van de Regeling tot wijziging van de Omgevingsregeling afdeling 3.7 'AERIUS Register' ingevoegd en zijn er wijzigingen aangebracht in bijlage I en II. Dit in verband met de vervanging van het tijdelijke hoofdstuk 17a van de Omgevingsregeling.

Op 31 januari 2025^[5] besloot de ministerraad het legalisatieprogramma voor PAS-melders te verlengen tot 1 maart 2028 en stuurde het bijbehorende wetsvoorstel naar de Afdeling advisering van de Raad van State (Afdeling advisering) voor spoedadvies.^[6] Dit is noodzakelijk omdat het bestaande programma afliep zonder ^[7]

oplossingen voor veel PAS-melders, die sinds de *PAS*-uitspraak van 2019 zonder geldige natuurvergunning opereren. Het kabinet kiest voor een maatwerkaanpak met zaakbegeleiders die oplossingen zoals aanpassing van bedrijfsvoering, extensiveren, innovatie of schadevergoeding onderzoeken.^[8] Op 10 maart 2025 publiceerde de Afdeling advisering haar advies over dit wetsvoorstel. De Afdeling advisering twijfelt over de haalbaarheid. Het voorstel mist naar haar oordeel gerichte bronmaatregelen en concrete oplossingen. Ook meent de Afdeling advisering dat geen correcte invulling wordt gegeven aan het 'legaliseren' van de PAS-melders en mist de Afdeling advisering een duidelijke basis voor het afwijzen van handhavingsverzoeken. De Afdeling advisering stelt voor aanpassingen door te voeren.

Op 18 maart 2025 besloot het kabinet een voorlichtingsvraag in te dienen bij de Afdeling advisering over invoering van een ondergrens van 1 mol/ha/jaar voor stikstofberekeningen.^[9] Volgens de minister geeft het huidige model met een ondergrens van 0,005 mol/ha/jaar geen betrouwbare uitkomsten en leidt dit tot schijnzekerheid. Daarbij wordt verwezen naar het eerdere advies van Hordijk en de onderzoeken van TNO en UvA. Professor Petersen onderbouwde de ondergrens van 1 mol/ha/jaar wetenschappelijk en daarmee onderbouwt de minister het verzoek. Op 21 mei 2025^[10] heeft de Afdeling advisering de voorlichting over een rekenkundige ondergrens voor stikstofdepositie vastgesteld. De Afdeling advisering concludeert dat het introduceren van een ondergrens, zoals voorgesteld in het verzoek om voorlichting, kwetsbaar is. Volgens Petersen is een berekende stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied die kleiner is dan 1 mol/ha/jaar niet met voldoende zekerheid van nul te onderscheiden. Daarom is bij een berekende depositiebijdrage onder deze grens volgens hem geen sprake van causaal verband tussen de depositiebijdrage en een individuele bron. Volgens de Afdeling advisering kan echter iedere individuele stikstofbron tot stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied leiden. Het eventueel niet kunnen meten van de stikstofdepositie betekent niet dat deze niet zo adequaat mogelijk kan worden berekend en worden ingeschat. Het verspreidingsgedrag van stikstof hangt van meer factoren af dan alleen de meetdetectie. Met die factoren wordt rekening gehouden in de modellen op basis waarvan de AERIUS Calculator werkt. De AERIUS Calculator is het best beschikbare instrument voor de berekening van de stikstofdepositie, ook in individuele gevallen zoals bij bouwprojecten. Het introduceren van de voorgestelde ondergrens brengt niet geringe risico's mee, zo overweegt de Afdeling advisering. De Afdeling advisering verwacht dat de ondergrens in procedures bij de rechter ter discussie wordt gesteld. Allerm minst zeker is of deze dan overeind blijft. De Habitatrichtlijn (HrI) verplicht bevoegde bestuursorganen om op basis van een gebiedsspecifieke ecologische beoordeling te motiveren dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat een project significante gevolgen heeft voor het desbetreffende Natura 2000-gebied. Zo'n motivering moet gebaseerd zijn op de beste wetenschappelijke kennis die op dat moment beschikbaar is. In rechterlijke procedures zal de vraag aan de orde kunnen komen of het expertoordeel dat ten grondslag ligt aan het voorlichtingsverzoek, zodanig wetenschappelijk gedragen is dat het verantwoord is om de voorgestelde ondergrens toe te passen bij de beoordeling of significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen worden uitgesloten. Ook de cumulatieve effecten van verschillende projecten moeten daarbij in ogenschouw worden genomen. Ten slotte ziet de Afdeling advisering het risico dat de ondergrens door de bestuursrechter niet zal worden gekwalificeerd als een rekenkundige ondergrens, maar moet worden beschouwd als een beleidsmatig gekozen drempelwaarde. Een drempelwaarde mag dan alleen worden toegepast met inachtneming van de kaders die daarover in eerdere jurisprudentie (over het Programma Aanpak Stikstof en de zogenoemde bouwvrijstelling) zijn geformuleerd. Kortom, de Afdeling advisering ziet veel mogelijke beren op de weg.

Op 25 april 2025 heeft het kabinet een startpakket gepresenteerd om vergunningverlening weer op gang te brengen. In een Kamerbrief^[11] zijn maatregelen aangekondigd voor alle sectoren, met als doel Nederland van het stikstofslot te krijgen. Het pakket bevat onder meer de invoering van een rekenkundige ondergrens (de hiervoor genoemde ondergrens van 1 mol/ha/jaar), vervanging van de wettelijke stikstofdoelen en een regionale aanpak in gebieden met de grootste opgaven, zoals de Veluwe en de Peel. Voor de korte termijn is € 2,2 miljard beschikbaar gesteld. Dit bedrag wordt onder andere ingezet voor doelsturing, een vrijwillige beëindigingsregeling voor veehouders en een regeling voor extensivering in de melkveehouderij. Aangekondigd wordt ook dat wordt gewerkt aan een nieuw vergunningstelsel, dat beter aansluit op de staat van de natuur en alle bijbehorende drukfactoren.

Ten slotte kwam het kabinet op 11 juli 2025^[12] met een wetsvoorstel om de stikstofdoelen in de Omgevingswet te vervangen door emissiedoelen in een wettelijk programma. In 2025 moet 40% van stikstofgevoelige natuur

in Natura 2000-gebieden een gezond niveau hebben, in 2030 50% en in 2035 74% (Wet stikstofreductie en natuurverbetering). De Omgevingswet bevat doelen om stikstofneerslag te verminderen, gebaseerd op de KDW, een wetenschappelijke grens waarboven stikstof schadelijk is voor natuur. Het voorstel is om de KDW te verwijderen uit de Omgevingswet, omdat het kabinet de KDW een 'te bewegelijk' doel vindt en de opgave door de jaren heen sterk is toegenomen. De KDW wordt als onhaalbaar gezien vanwege sociale, maatschappelijke, financiële en economische gevolgen. Het kabinet wil de focus verleggen van stikstofneerslag naar uitstoot; dat zou meer controle moeten bieden. Het idee is dat dan emissiedoelen worden ingevoerd en worden opgenomen in een wettelijk verplicht programma. Dit programma, een aanvulling op het huidige Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (PSN), bevat dan maatregelen om de doelen te halen en Nederland van het stikstofslot te halen.

Het is allemaal de vraag welke wetsvoorstellen en plannen uiteindelijk ingevoerd zullen worden en vervolgens de toets bij de Afdeling zullen doorstaan.

3. Relevante rechtspraak

In het hiernavolgende komt een selectie van de rechtspraak van zowel het Hof, de Afdeling als rechtbanken aan de orde. De uitspraken zijn gerangschikt op verschillende deelonderwerpen. Gelet op het belang van de 18 december-uitspraken, is de volgorde van de deelonderwerpen iets aangepast ten opzichte van vorige kronieken en wordt afgetrapt met de 18 december-uitspraken.

3.1 18 december-uitspraken

Op 18 december 2024^[13] heeft de Afdeling een tweetal uitspraken gedaan die nogal wat gevolgen hebben voor de verlening van omgevingsvergunningen voor Natura 2000-activiteiten en bestaande activiteiten die destijds zonder vergunning mochten worden uitgevoerd, omdat intern is gesaldeerd. Het meest in het oog springende is dat als gevolg van de uitspraken intern salderen vergunningplichtig is. Maar de effecten van de uitspraken zijn daar niet toe beperkt en dat is de reden dat ik deze uitspraken voorafgaand aan de andere deelonderwerpen wil bespreken. Ik benoem bij deze bespreking ook uitspraken die een vervolg op, of een uitwerking van de 18 december-uitspraken vormen. De 18 december-uitspraken worden in het hiernavolgende onder deelopjes behandeld.

3.1.1 Intern salderen

Intern salderen houdt in dat de effecten van een voorgenomen project worden afgezet tegen de effecten uit de referentiesituatie van een eerdere toestemming, om te bepalen of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten. De Afdeling wijzigt haar eerdere jurisprudentie^[14] en oordeelt dat intern salderen een mitigerende maatregel is, omdat het beoogt schadelijke effecten op Natura 2000-gebieden te voorkomen of te verminderen door stikstofdepositie te mitigeren. Dit betekent dat intern salderen niet langer in de voortoets mag worden gebruikt om significante effecten uit te sluiten, maar alleen in een passende beoordeling mag worden opgenomen waardoor een natuurvergunning nodig is.

3.1.2 Omvang referentiesituatie

Een wijziging in de 18 december-uitspraken ziet op de omvang van de referentiesituatie bij gebruik van milieutoestemmingen. De Afdeling oordeelt als volgt. Voor het bepalen van de omvang van de referentiesituatie bij intern salderen moet een onderscheid gemaakt worden tussen de referentiesituatie die ontleend wordt aan een natuurvergunning en de referentiesituatie die ontleend wordt aan een milieutoestemming. Bij intern salderen met een natuurvergunning mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan het vergunde project worden ingezet als referentiesituatie. Daarbij is relevant of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan

worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Als peilmoment voor de vraag of de gevolgen die zijn toe te rekenen aan een vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn, kan bij intern salderen met de eigen natuurvergunning het moment van de aanvraag van de vergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment worden genomen. Bij intern salderen met de natuurvergunning van een derde kan als peilmoment ook het moment waarop de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de natuurvergunning ten behoeve van het nieuw te realiseren project worden genomen.

Bij intern salderen met een milieutoestemming mogen de gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd. Bij structureel niet meer in gebruik zijnde activiteiten geldt dat deze alleen mogen worden betrokken in de referentiesituatie als deze zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen. Als peilmoment voor de vraag of onderdelen van een milieutoestemming feitelijk zijn gerealiseerd, en voor zover die niet meer structureel in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen, kan bij intern salderen met de eigen milieutoestemming het moment van de aanvraag voor de natuurvergunning, maar ook een eerder objectief bepaalbaar moment worden genomen. Bij intern salderen met de milieutoestemming van een derde kan als peilmoment het moment van het sluiten van de overeenkomst over de overname van de rechten of de intrekking van de milieutoestemming ten behoeve van het nieuw te realiseren project worden genomen.

Over intern salderen met algemene regels (zoals een bestemmingsplan) als referentie in het projectspoor heeft de Afdeling zich in de 18 december-uitspraken niet uitgelaten. Een oordeel daarover is gegeven in de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2025.^[15] In de *Overduin*-uitspraak wordt geoordeeld dat intern salderen met bemeste gronden waarbij een bestemmingsplan als referentiesituatie was ingezet, ook een mitigerende maatregel betreft waarvoor een passende beoordeling moet worden opgesteld. Een positieve weigering kan niet als referentiesituatie worden gebruikt bij intern salderen.

Er is momenteel nog geen uitspraak over intern salderen in het planspoor.

3.1.3 Mitigerende maatregel versus standaardonderdeel

De Afdeling maakt in de 18 december-uitspraken een duidelijk onderscheid tussen mitigerende maatregelen en standaardonderdelen van een project. Een mitigerende maatregel is specifiek gericht op het voorkomen of verminderen van schadelijke effecten op een Natura 2000-gebied. Een standaardonderdeel is een integraal onderdeel van het project zelf, dat niet primair is gericht op het compenseren van effecten, zoals een fysieke component van een installatie die inherent deel uitmaakt van de activiteit. De Afdeling overweegt dat intern salderen een maatregel is waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van een nieuw project te voorkomen of te verminderen door het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie. Intern salderen kan daarom, net als extern salderen, als een mitigerende maatregel worden aangemerkt. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan een bestaande vergunde situatie (de referentiesituatie) kunnen daarom - onder voorwaarden - in een passende beoordeling worden betrokken.

Het onderscheid tussen een mitigerende maatregel en standaardonderdeel is cruciaal, omdat standaardonderdelen in de voortoets kunnen worden meegewogen om te bepalen of significante effecten optreden. Mitigerende maatregelen mogen echter alleen in een passende beoordeling worden betrokken, wat een natuurvergunning vereist. De Afdeling leidt dit af uit het arrest *Eco Advocacy*,^[16] waarin het Hof oordeelde dat mitigerende maatregelen niet in de voortoets mogen worden betrokken. Uit dat arrest blijkt naar het oordeel van de Afdeling dat in de voorevaluatiefase (voortoets) enkel rekening mag worden gehouden met onderdelen in het ontwerp van een project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. Het Hof noemt dit standaardonderdelen die niet worden opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen, maar als standaardonderdeel verplicht zijn voor alle projecten van dezelfde soort. De Afdeling ziet het 'wegstrepen' van reeds vergunde onderdelen van een project (intern salderen) niet als standaardonderdeel in de voornoemde *Overduin*-uitspraak waarin uitdrukkelijk is overwogen dat dat ook geldt voor het staken van bemesting om daar woningbouw mogelijk te maken.

3.1.4 Een-en-hetzelfde project

Hoewel het niet uitdrukkelijk als een wijziging is gepresenteerd, is ook het volgende uit de 18 december-uitspraken van belang. Het begrip 'een-en-hetzelfde project' is relevant voor het bepalen of een activiteit een voortzetting is van een eerder vergund project, of een nieuw project dat een eigen toetsing vereist. Dit was reeds bestaande jurisprudentie. Wanneer een project, dat beschikt over een natuurvergunning of een milieutoestemming van voor de referentiedatum die nadien is gecontinueerd, niet langer als een-en-hetzelfde project wordt voortgezet, is sprake van een gewijzigd en daarmee van een nieuw project. Dat nieuwe project is het bestaande project zoals dat na de wijziging zal worden voortgezet. De Afdeling overweegt in de 18 december-uitspraken dat in de voortoets de gevolgen van het gehele project na wijziging moeten worden beoordeeld. Wanneer een geheel nieuwe activiteit wordt gerealiseerd op een locatie waar voor een andere activiteit een natuurvergunning of milieutoestemming van voor de referentiedatum geldt die nadien is gecontinueerd, is eveneens sprake van een nieuw project. De gevolgen van de geheel nieuwe activiteit moeten in dat geval in de voortoets worden beoordeeld.

Dat betekent dat bij de wijziging van een bestaand project waardoor niet langer sprake is van de voortzetting van een-en-hetzelfde project of bij de realisering van een geheel nieuw project, eerst moet worden gezien of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het nieuwe project op zichzelf (inclusief standaardonderdelen in het ontwerp van het nieuwe project, maar zonder daarbij mitigerende maatregelen, waaronder intern salderen, te betrekken), of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Indien significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, ontstaat een vergunningplicht en zal een passende beoordeling moeten worden gemaakt waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. De gevolgen die zijn toe te rekenen aan een bestaande vergunde situatie kunnen - onder voorwaarden - als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken.

3.1.5 Voortoets versus passende beoordeling

De 18 december-uitspraken verduidelijken het verschil tussen een voortoets en een passende beoordeling. Een voortoets is een eerste beoordeling om te bepalen of een project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, zonder rekening te houden met mitigerende maatregelen zoals intern salderen, maar inclusief inherente standaardonderdelen van het project. Als significante effecten niet op voorhand zijn uitgesloten, is een passende beoordeling vereist, waarin mitigerende maatregelen wel mogen worden betrokken om te waarborgen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.

3.1.6 Additionaliteit

'Additionaliteit' is geen nieuw begrip dat met de 18 december-uitspraken wordt geïntroduceerd. Nieuw is wel dat additionaliteit nu ook geldt in alle gevallen waarin intern gesaldeerd is. Artikel 6, tweede lid, van de Hrl verplicht tot het daadwerkelijk treffen van passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn een significant effect zouden kunnen hebben. De Afdeling leidt hieruit af: (i) dat een maatregel die voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden ingezet, als het behoud van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied is gewaarborgd door het treffen van instandhoudingsmaatregelen; en (ii) dat een maatregel die zou kunnen worden ingezet voor het herstel van de gunstige staat van instandhouding als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden ingezet als verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstelling mogelijk blijft. Deze lijn is niet nieuw, maar geldt nu ook bij intern salderen.

Het voorgaande brengt mee dat in de natuurvergunning voor een project waaraan een passende beoordeling ten grondslag ligt waarin intern salderen als mitigerende maatregel is betrokken, gemotiveerd moet worden dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is

gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft. De additionaliteitstoets verplicht niet tot een herbeoordeling van de onherroepelijke en voor onbepaalde tijd verleende toestemming waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. De Afdeling wijst erop dat het hiervoor genoemde additionaliteitsvereiste ook betrekking heeft op die onderdelen van het nieuwe project die bestaan uit de continuering van een bestaande vergunde situatie. Het additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van de gehele referentiesituatie die als mitigerende maatregel wordt ingezet. Bij de gewijzigde voortzetting van een project geldt dat vereiste dus niet alleen voor de wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie, maar ook voor de continuering van onderdelen van de bestaande vergunde situatie. Deze motiveringsplicht geldt ook voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling.

De natuurvergunning voor Schiphol haalt hierdoor de eindstreep bij de rechtbank Den Haag^[17] niet. De rechtbank stelt vast dat er intern gesaldeerd is met bestaande vluchten, maar dat ten onrechte niet aan het additionaliteitsvereiste is getoetst. Er is ook extern gesaldeerd door de aankoop van negen agrarische bedrijven. Ook daarvoor geldt het additionaliteitsvereiste. Dit is ook niet gemotiveerd. Tot slot is ten aanzien van drie natuurgebieden onvoldoende onderzoek gedaan naar de toename van geluidbelasting door vliegtuigen en de gevolgen daarvan voor diersoorten in dat gebied. De rechtbank^[18] heeft op dezelfde dag ook uitspraak gedaan inzake de weigering om handhavend op te treden ten aanzien van Schiphol. Dat handhavingsverzoek werd ingediend voordat Schiphol over de natuurvergunning beschikte. Op het moment van beslissen op dat handhavingsverzoek was de natuurvergunning wel verleend. Dat betekent dat er op dat moment geen overtreding was en terecht niet gehandhaafd is, stelt de rechtbank.

3.1.7 Overgangsrecht

Om rechtszekerheid te bieden na de wijziging van de jurisprudentie over intern salderen, introduceert de Afdeling in de 18 december-uitspraken een overgangsperiode. Niet alleen betekenen deze uitspraken dat voor activiteiten waarbij intern gesaldeerd is, dat alsnog moet worden nagegaan of een natuurvergunning moet worden verkregen, ook is het beoordelingskader voor deze, eventueel, benodigde natuurvergunning, gewijzigd (waaronder de additionaliteitstoets). Voor activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 en waarvoor: (i) intern salderen in de voortoets is gebruikt; of (ii) een positieve weigering om die reden is afgegeven; of (iii) een natuurtoestemming is aangehaakt waarbij intern salderen is toegepast, is handhaving met een last onder dwangsom of bestuursdwang niet mogelijk tot 1 januari 2030. Dit betekent niet dat het bevoegd gezag in de overgangsperiode in het geheel niet kan optreden tegen de voortzetting van deze activiteiten, zo stelt de Afdeling. Het bevoegd gezag kan als de beperking of beëindiging van een activiteit nodig is als passende maatregel om verslechtingen of significante verstoringen van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied te voorkomen, de instrumenten die de Omgevingswet daarvoor kent, zoals de specifieke zorgplicht en het stellen van maatwerkvoorschriften, voor deze activiteiten inzetten.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Overijssel^[19] en de rechtbank Gelderland^[20] hebben beoordeeld of sprake is van fysiek gestarte werkzaamheden zodat de overgangsregeling uit de 18 december-uitspraken aan de orde is.

3.1.8 Aanhaken

De Afdeling overweegt in de 18 december-uitspraken ook hoe moet worden omgegaan met de beoordeling van de aanhaakverplichting en intern salderen. Bij een beslissing op de aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning, of bij de beoordeling in (hoger) beroep van een betoog dat de Wabo-omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit ten onrechte niet is aangehaakt bij de aanvraag voor een Wabo-omgevingsvergunning, wordt beoordeeld of ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning (dat is altijd voor 1 januari 2024) op grond van de voor de 18 december-uitspraken geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was voor de activiteit waarop de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning ziet. Als de uitkomst van die beoordeling is dat op grond van de voorheen geldende rechtspraak geen natuurvergunning nodig was, dan bestond er ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning geen procedurele verplichting om de Wabo-omgevingsvergunning voor

een Natura 2000-activiteit aan te haken bij de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning. De Afdeling acht deze beoordelingswijze niet in strijd met artikel 6 Hrl, omdat die bepaling niet verplicht tot de gelijktijdige aanvraag van verschillende vergunningen voor dezelfde activiteit. De rechtbank Zeeland-West-Brabant^[21] heeft daarom geoordeeld dat de aanhaakverplichting sinds de 18 december-uitspraken niet meer geldt. De Afdeling^[22] overweegt dat alsnog onthaken van het natuurspoor na de 18 december-uitspraken niet leidt tot vernietiging van de Wabo-omgevingsvergunning.

De beoordeling van de aanhaakplicht ten tijde van de aanvraag voor de Wabo-omgevingsvergunning staat los van de vraag of de initiatiefnemer voor zijn voorgenomen, inmiddels in uitvoering genomen of gerealiseerd project (fysiek gestart) alsnog een natuurvergunning nodig heeft. Dat dient op basis van het kader voor de beoordeling van de natuurvergunningplicht zoals in de 18 december-uitspraken beoordeeld te worden.

Tot zover de 18 december-uitspraken.

3.2 Aanwijzing gebieden

Bij de verlening van een toestemming voor een plan of project wordt getoetst aan het aanwijzingsbesluit. In de vorige kroniek (*BR* 2024/60) is een groot aantal uitspraken van de rechtbanken besproken gericht tegen het Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden vanwege aanwezige waarden van de Minister voor Natuur en Stikstof van 22 november 2022 (Veegbesluit). Als gevolg van het Veegbesluit - dat ziet op heel Nederland - worden ook (deels) nieuwe gebieden aangewezen (of habitattypen toegevoegd aan gebieden) die stikstofgevoelig of -overbelast zijn. Daarmee is de 'stikstofcrisis' voor die extra gebieden nu (mogelijk) ook aan de orde, terwijl dat voorheen niet het geval was.^[23]

In de uitspraak van de Afdeling van 4 december 2024^[24] wordt besproken dat voor het Veegbesluit de belanghebbendheid per besluitonderdeel beoordeeld moet worden. Dat betekent dat per appellant steeds een beoordeling voor elk van deze 101 gebieden waarop het hoger beroep ziet, moet worden uitgevoerd. Voor personen of rechtspersonen die gronden bezitten of een (zakelijk) gebruiksrecht hebben op percelen die grenzen aan een Hrl-gebied, wordt in beginsel aangenomen dat zij belanghebbende zijn. Dit komt omdat de feitelijke gevolgen op aangrenzende percelen doorgaans van enige betekenis zijn. Voor niet-aangrenzende percelen geldt dat de belanghebbendheid beoordeeld wordt aan de hand van de criteria "afstand", "zicht" en "ruimtelijke uitstraling". De Afdeling weegt de feitelijke impact van de wijziging in het Hrl-gebied, zoals beperkingen op gebruik van grond of gevolgen voor de bedrijfsvoering, hierbij mee. Voor natuurlijke personen of rechtspersonen die stikstofveroorzakende (bedrijfsmatige) activiteiten uitvoeren buiten een Natura 2000-gebied, wordt een afstand van 25 kilometer als uitgangspunt genomen bij het bepalen van de belanghebbendheid als het Wijzigingsbesluit Habitatrichtlijngebieden betrekking heeft op stikstofgevoelige natuurwaarden. De uitspraak van de Afdeling^[25] van 2 juli 2025 benadrukt dat het Veegbesluit geen ruimte biedt voor het meewegen van economische, sociale of culturele belangen bij de toevoeging van habitattypen, gelet op de verplichting om alle habitattypen en -soorten uit bijlagen I en II van de Hrl op te nemen die in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig zijn. Bij het formuleren van instandhoudingsdoelstellingen is echter wel ruimte voor economische overwegingen, mits voldoende onderbouwd.

In de uitspraak van 16 juli 2025 van de Afdeling^[26] staat het aanwijzingsbesluit van de Bruine Bank als Speciale Beschermingszone (SBZ) onder de Vogelrichtlijn (Vrl) centraal. De Vogelbescherming betoogde dat het besluit onvolledig was, omdat niet alle relevante soorten waren opgenomen. De Afdeling stelt onder verwijzing naar het *Elliniki*-arrest^[27] dat het criterium "in significante hoeveelheden" gelijk is aan "in meer dan verwaarloosbare mate", zoals gehanteerd in de Hrl en dat een lage (absolute) drempel moet worden toegepast. Het Nederlandse beleidskader, dat relatieve drempels gebruikt gebaseerd op nationale of biogeografische populaties, voldoet niet aan deze verplichting. De staatssecretaris moet het besluit herzien om alle kwalificerende soorten, zonder onderscheid tussen bijlage I-soorten en trekvogelsoorten, op te nemen. Daarbij bestaat voor lidstaten wel ruimte om prioriteiten te stellen bij beschermingsmaatregelen, maar niet bij instandhoudingsdoelstellingen.

De rechtbank Den Haag^[28] oordeelde over de afwijzing van een verzoek om de Veluwe aan te wijzen als SBZ voor de wolf. De rechtbank was van oordeel dat het besluit onvoldoende was onderbouwd. De staatssecretaris

stelde dat de Veluwe niet als SBZ voor de wolf hoefde te worden aangewezen, omdat de wolf zich nog geen tien achtereenvolgende jaren op de Veluwe had voortgeplant, een eis die de staatssecretaris hanteerde als criterium voor “bestendige vestiging”.^[29] De rechtbank meent dat onvoldoende is gemotiveerd waarom een termijn van tien jaar aaneengesloten voortplanting noodzakelijk is om te spreken van bestendige vestiging van de wolf op de Veluwe. Daarbij is van belang dat de IUCN-richtlijn geen juridisch bindende status heeft en slechts als hulpmiddel bij het ontwikkelen van natuurbeleid dient. De rechtbank benadrukte dat de criteria voor aanwijzing van speciale beschermingszones onder artikel 2.1 van de Wet natuurbescherming (Wnb) en artikel 3 en 4 van de Hrl (92/43/EEG) niet verwijzen naar de IUCN-richtlijn. Deze artikelen vereisen dat een gebied wordt aangewezen als een soort in meer dan verwaarloosbare mate aanwezig is, zonder dat een specifieke termijn van voortplanting wordt genoemd. De rechtbank oordeelt dat de verwijzing naar een “wetenschappelijke consensus” over de tienjaarstermijn onvoldoende is gemotiveerd. Daarnaast heeft de staatssecretaris ter zitting erkend dat de wolf sinds 2018 bestendig aanwezig is op de Veluwe en zich daar sinds 2019 voortplant en naar verwachting niet zal vertrekken. Dit acht de rechtbank tegenstrijdig, omdat de staatssecretaris hiermee aangeeft dat de wolf al bestendig aanwezig is.

In relatie tot aanwijzingsbesluiten wijs ik op het arrest van het Hof^[30] waarin wordt geoordeeld dat lidstaten geen verplichting hebben om gegevens over Hrl-gebieden regelmatig bij te werken nadat een initiële mededeling aan de Europese Commissie, zoals vereist onder artikel 4, eerste lid, van de Hrl (92/43/EEG), is gedaan. Die mededeling is naar zijn aard eenmalig.

3.3 Beheerplannen

In Natura 2000-beheerplannen wordt het Natura 2000-gebied beschreven, maar ook de te behalen instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen die nodig zijn om deze te realiseren. In een beheerplan wordt ook opgenomen of, en zo ja, onder welke voorwaarden (bestaande) activiteiten in en rond het gebied mogen plaatsvinden (en daarmee vergunningvrij zijn) en welke (bestaande) activiteiten vergunningsplichtig zijn. In beheerplannen staan (ook) beheermaatregelen.

Alleen tegen de keuze om projecten en andere handelingen vrij te stellen van de vergunningplicht in het beheerplan, staat beroep open.^[31] Om die reden heeft de rechtbank Gelderland^[32] zich onbevoegd verklaard om het beroep tegen de vier herstelprogramma's voor de Veluwe te behandelen. De rechtbank stelt vast dat de herstelprogramma's wijzigingen van het beheerplan zijn, omdat zij instandhoudingsmaatregelen en beoogde resultaten bevatten die voldoen aan artikel 2.3, tweede lid, Wnb. Eisers wezen op de rechtsmiddelenclausule in het besluit, maar de rechtbank oordeelde dat deze clausule juist stelt dat beroep alleen openstaat tegen projecten in de zin van artikel 2.9, eerste lid, Wnb, die vrijgesteld zijn van de vergunningplicht. De herstelprogramma's bevatten uitsluitend instandhoudingsmaatregelen, zoals bevestigd door het college van Gedeputeerde Staten (Gedeputeerde Staten) ter zitting, en geen projecten die onder artikel 2.9 Wnb vallen, waardoor geen vergunningplicht geldt (art. 2.7, tweede lid, Wnb) en geen beroep mogelijk is.

De rechtbank Gelderland^[33] oordeelde op 4 september 2024 over het Recreatiezoningsplan Veluwe. Het recreatieplan was terecht als een wijziging van het Natura 2000-beheerplan aangemerkt, omdat het invulling geeft aan een specifieke maatregel uit het beheerplan. Deze maatregel beoogt een duurzaam evenwicht te realiseren tussen natuurbehoud en recreatie door recreatedruk op kwetsbare gebieden te verminderen. Eisers stelden dat het plan geen wijziging is van het beheerplan, maar een uitwerking en dat het te veel nadruk legt op recreatieve belangen ten koste van de instandhoudingsdoelstellingen uit het aanwijzingsbesluit. De rechtbank overweegt dat op grond van artikel 2.9, eerste lid, Wnb de mogelijkheid bestaat dat beheerplannen recreatieve projecten omvatten, mits deze passen binnen de kaders van Natura 2000-beheer. De rechtbank verklaart zich onbevoegd voor het beroep tegen de instandhoudingsmaatregelen, omdat deze direct bijdragen aan natuurbehoud en geen projecten zijn in de zin van artikel 2.9 Wnb, waardoor geen beroep mogelijk is. Voor de recreatieve maatregelen in tabel B verklaarde de rechtbank het beroep gegrond, omdat Gedeputeerde Staten onvoldoende hebben aangetoond dat deze geen significante gevolgen hebben voor de Veluwe. Eisers betwisten dat de recreatieve maatregelen zonder passende beoordeling konden worden vrijgesteld van de vergunningplicht, omdat de voortoets onvoldoende ecologisch onderbouwd was en geen stikstofberekeningen bevatte. Ter zitting hebben Gedeputeerde Staten erkend dat voor zeker 13 van de 26 recreatieve maatregelen

een vergunningprocedure moet worden gevolgd en daarmee deze maatregelen niet vrijgesteld konden worden (zonder passende beoordeling) van de vergunningplicht op grond van artikel 2.9 Wnb. Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant hebben een vrijstelling opgenomen voor agrarische beregening in het beheerplan voor Brabantse Wal.^[34] Deze vrijstelling voorziet niet in een beperking van het gebruik van de beregeningsputten. Ten onrechte zijn de gevolgen van een onverhoopte toename van het gebruik niet-passend beoordeeld. De rechtbank treft een voorlopige voorziening waarbij deze putten toch zijn uitgezonderd van de Natura 2000-activiteitsvergunningplicht zolang de hoeveelheid te onttrekken grondwater wordt geregistreerd en per kwartaal wordt doorgegeven aan Gedeputeerde Staten. De rechtbank gaat ervan uit dat Gedeputeerde Staten verzoeken om opheffing van de voorlopige voorziening als de totale hoeveelheid grondwater toeneemt tot boven het niveau van 2008.

Het is van groot belang om een beheerplan goed te lezen voor de beantwoording van de vraag of een activiteit is vrijgesteld of niet. De Afdeling overweegt in een uitspraak van 25 maart 2025^[35] dat voor vaartochten door het Natura 2000-gebied De Biesbosch een natuurvergunning vereist is, zoals ook is verleend door Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant op 20 februari 2023. Appellant betoogde dat geen vergunning nodig was, omdat het beheerplan een vrijstelling van de vergunningplicht bood. Maar Gedeputeerde Staten hebben aangegeven dat dit niet voor het Brabantse deel van De Biesbosch geldt.

3.4 Beheermaatregelen

De verplichting om een passende beoordeling op te stellen, geldt niet voor plannen en projecten die verband houden met of nodig zijn voor het beheer van Natura 2000-gebieden (de zogenoemde beheermaatregelen).^[36] Deze uitzondering wordt restrictief uitgelegd.

Vernattingsmaatregelen in de Oostvaardersplassen, zoals een inundatiegebied in de Beemlanden en vijf poelen in de Spoorzone, zijn terecht als beheermaatregelen gekwalificeerd, waarvoor geen natuurvergunning nodig is, zo stelt de Afdeling.^[37] Deze maatregelen, gericht op habitats voor vogelsoorten zoals ganzen en reigers, dragen primair bij aan de instandhoudingsdoelen. Dat de maatregelen secundair ook recreatieve doelen dienen, doet daar niet aan af. Een beheermaatregel moet volgens de Afdeling daadwerkelijk bijdragen aan de instandhoudingsdoelen en dit als hoofddoel hebben. Alleen onderdelen die direct verband houden met de instandhoudingsdoelen zijn vergunningsvrij. Ook de aanleg en versterking van onderhoudspaden in het Natura 2000-gebied Kolland en Overlangbroek zijn een beheermaatregel, waarvoor geen natuurvergunning nodig is.^[38] De paden ondersteunen de instandhoudingsdoelen. De rechtbank overweegt dat hoewel het volgens de Afdeling geen vereiste is dat de activiteit is opgenomen in het beheerplan, de informatie uit het beheerplan wel behulpzaam kan zijn bij het bepalen of sprake is van een beheermaatregel. Het beheerplan kan in de praktijk behulpzaam zijn bij de vraag hoe de activiteit samenhangt met (het halen van) de instandhoudingsdoelen. De rechtbank overweegt dat de uitvoering primair gericht is op instandhoudingsdoelen, ondanks secundaire doelen zoals arbowetgeving, het algemeen waterhuishoudkundig belang en een economisch belang (kostenbesparing).

3.5 Instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen

In artikel 5.54, eerste lid, Ow (voorheen art. 2.2 Wnb) is de verplichting voor Gedeputeerde Staten neergelegd om zowel instandhoudingsmaatregelen als passende maatregelen te treffen. Gedeputeerde Staten moeten ervoor zorg dragen dat in hun provincie instandhoudingsmaatregelen als bedoeld in de Vrl en Hrl worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden. Ook moeten Gedeputeerde Staten ervoor zorgen dat in hun provincie passende maatregelen als bedoeld in artikel 6 lid 3 Hrl worden getroffen die nodig zijn voor Natura 2000-gebieden, gelet op de instandhoudingsdoelstelling voor de onderscheiden gebieden.

De rechtbank Oost-Brabant^[39] heeft een interessante uitspraak gedaan. Bij de provincie Noord-Brabant is een intrekingsverzoek ingediend om een (dreigende) verslechtering van een Limburgs Natura 2000-gebied en van een Gelders Natura 2000-gebied tegen te gaan. Aan de orde was de vraag of de provincie een natuurvergunning verleend door een andere provincie kan intrekken. De natuurvergunning was oorspronkelijk

verleend door Gedeputeerde Staten van Limburg, maar valt nu onder de verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant. De rechtbank is van oordeel dat dit kan. Het intrekkingverzoek is bij Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant gedaan om een (dreigende) verslechtering van een Limburgs Natura 2000-gebied en een Gelders Natura 2000-gebied tegen te gaan. De rechtbank heeft geoordeeld dat Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant bevoegd zijn, en onder omstandigheden zelfs verplicht, om passende maatregelen te treffen voor Natura 2000-gebieden in andere provincies (in dit geval Limburg). Gedeputeerde Staten hebben verzuimd te beoordelen of passende maatregelen moeten worden getroffen voor Gelderse of Limburgse Natura 2000-gebieden en zullen daarom een nieuw besluit op het verzoek om intrekking moeten nemen. Ik blijf het erg lastig vinden dat hiermee een provincie maatregelen kan (en soms zelfs zou moeten) treffen in andere provincies. Het lijkt mij niet dat de verantwoordelijkheid van de provincie over de provinciegrenzen heen reikt. Daarbij komt dat de provincies het al druk en lastig genoeg hebben om in de eigen provincie het maatregelenpakket op orde te krijgen. Ik ben dan ook benieuwd hoe de Afdeling hierover oordeelt.

De aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 Wnb bestaat onder de Omgevingswet niet meer. De wetgever gaat ervan uit dat de zorgplichten onder de Omgevingswet voldoende zijn. Op grond van artikel 2.4 Wnb leggen Gedeputeerde Staten indien dat nodig is voor een Natura 2000-gebied gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, aan degene die in hun provincie een handeling verricht of het voornemen daartoe heeft, een verplichting op om onder meer de nodige preventieve of herstelmaatregelen te treffen of de handeling overeenkomstig de daarbij gegeven voorschriften uit te voeren, of zelfs de handeling niet uit te voeren of te staken. In de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant^[40] was een verzoek om toepassing van artikel 2.4 Wnb ter beperking van latente ruimte in een vergunning aan de orde. De weigering om de latente ruimte op grond van artikel 2.4 Wnb in te trekken, bleef niet in stand omdat Gedeputeerde Staten geen gebiedsspecifieke beoordeling hadden uitgevoerd.

Intrekking van een vergunning, maar ook intern en extern salderen kunnen onder omstandigheden aangemerkt worden als een passende maatregel.

3.6 Effectbeoordeling

Welke effecten moeten worden beoordeeld in een passende beoordeling of voortoets? In de 18 december-uitspraken is - kort gezegd - geoordeeld dat in een passende beoordeling alle mitigerende maatregelen moeten worden meegenomen en dat intern salderen om die reden in de passende beoordeling moet worden betrokken. In de voortoets mogen enkel inherente standaardonderdelen worden meegenomen. Daarnaast moet het volledige (nieuwe) project inclusief reeds vergunde onderdelen in de voortoets worden beoordeeld.

De rechtbank Den Haag^[41] oordeelt dat de AERIUS-berekeningen die aan de natuurvergunning ten grondslag zijn gelegd waarbij de stikstofdepositie van de beoogde situatie wordt weggestreept tegen de referentiesituatie en de externe saldeermaatregel, niet volstaan als een passende beoordeling. Uit de AERIUS-berekeningen volgt alleen de hoeveelheid stikstofdepositie die de beoogde situatie veroorzaakt op de verschillende Natura 2000-gebieden, maar hierin ontbreekt een relatie met de instandhoudingsdoelen die gelden voor die gebieden. Evenmin volgt uit de AERIUS-berekeningen welke stikstofgevoelige habitattypen zich in de Natura 2000-gebieden bevinden en welke gevolgen deze ondervinden van stikstofdepositie. Ten slotte is de rechtbank van oordeel dat de AERIUS-berekeningen niet elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen voor de betrokken Natura 2000-gebieden wegnemen. Uit de AERIUS-berekeningen volgt immers dat na intern en extern salderen nog steeds een toename van stikstofdepositie resteert op Natura 2000-gebieden. Gedeputeerde Staten hebben over dit laatste punt toegelicht dat deze toename slechts een rekenkundige schijn-toename betreft die het gevolg is van het feit dat de stikstofdepositie van de saldogevende bron aan de ene locatie in de AERIUS Calculator op een ander punt wordt afgekapt dan de stikstofdepositie van de bronnen van de andere locatie. Daarbij wordt gewezen op een uitspraak van de Afdeling, waarin het gaat over deze zogenoemde randeffecten die worden veroorzaakt door de 25 kilometer-afkapgrens. De rechtbank stelt echter vast dat de stelling dat het hier alleen om rekenkundige effecten gaat, niet wordt ondersteund door de AERIUS-berekeningen. Hieruit volgt immers niet dat het niet zou gaan om daadwerkelijke stikstofdepositie. Daarbij komt dat er geen rapport van een deskundige op dit gebied is overgelegd waaruit volgt dat hier sprake zou zijn van alleen rekenkundige effecten. De toelichting van de vergunninghouder geeft slechts uitleg over het

fenomeen randeffecten, maar bevat geen wetenschappelijke onderbouwing dat hiervan in dit geval sprake is. Het staat daarom naar het oordeel van de rechtbank niet buiten elke redelijke wetenschappelijke twijfel vast dat deze berekende toename geen gevolgen heeft voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

Een discussie die veel wordt gevoerd, is of de verkeersbewegingen afdoende bij de effectbeoordeling zijn betrokken. In de uitspraak van de Afdeling^[42] over het opstellen van de vuurtoren in Ouddorp wordt geoordeeld dat het verkeer voldoende in de passende beoordeling is betrokken.

De Afdeling heeft op 11 december 2024^[43] in een bestemmingsplanprocedure geoordeeld dat geen onderzoek naar cumulatieve effecten hoeft te worden gedaan als er geen toename van stikstofdepositie optreedt. Hier was niet gesaldeerd. Dat een project tot een toename van stikstofdepositie van 0,3 mol/ha/jaar leidt, betekent niet per definitie dat sprake is van een overtreding van de Wnb.^[44] Op de zitting heeft het college toegelicht dat is afgegaan op de berekening met de AERIUS Calculator van 5 februari 2020 die appellant in het kader van zijn aanvraag voor een natuurvergunning heeft overgelegd. Daaruit volgt dat de situatie waarvoor de natuurvergunning is aangevraagd, zonder het betrekken van de referentiesituatie, zal leiden tot een stikstofdepositie van 0,3 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied Engbertsdijksvenen. Maar hiermee is feitelijk geen overtreding van artikel 2.7 lid 2 Wnb vastgesteld.

Naast de effecten van stikstof moeten ook andere effecten op Natura 2000-gebieden worden onderzocht in de voortoets en/of passende beoordeling. De rechtbank Gelderland^[45] stelt ter zitting vast dat in de passende beoordeling voor de natuurvergunning de uitstoot van zwaveldioxide niet is meegenomen. In het verweerschrift staat dat er geen zwaveldioxide wordt uitgestoten, maar de rechtbank wijst erop dat deze uitstoot wel in de omgevingsvergunning is meegenomen. De rechtbank oordeelt dat in de passende beoordeling de uitstoot van zwaveldioxide betrokken had moeten worden, omdat de verzurende werking van deze stof zelfs sterker is dan die van ammoniak of stikstofdioxide. Het besluit wordt daarom vernietigd op dit punt. Bij de natuurvergunning voor windpark Agrowind gaat de effectbeoordeling niet over stikstof, maar over soorten in relatie tot gebiedsbescherming. De Afdeling^[46] overweegt dat de effectiviteit van de stilstandvoorziening, die vleermuissterfte met 80% vermindert, voldoende is onderbouwd met onderzoek. Cumulatieve effecten met andere windparken hoeven niet te worden onderzocht, aangezien de passende beoordeling aantoont dat incidentele sterfte van de ruige dwergvleermuis en de rosse vleermuis geen negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Voor de wespenspiegelaar, zwarte specht, nachtzwaluw, gladde slang, heikikker en rugstreeppad toont de passende beoordeling aan dat het plaatsingsgebied geen geschikte habitat biedt of dat aanvaringsrisico's nihil zijn. De stichting en anderen leverden geen contra-expertise om deze conclusies te weerleggen.

3.7 Mitigerende maatregelen

Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die de schadelijke gevolgen van het plan of project voor de beschermde habitats in het betreffende Natura 2000-gebied, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen, voorkomen (of beperken). Deze maatregelen mogen niet in een voortoets worden meegenomen. Als sprake is van mitigerende maatregelen, moet een passende beoordeling worden opgesteld. Een mitigerende maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen worden ingezet, mag alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken als de maatregel niet nodig is krachtens artikel 6, eerste of tweede lid, van de Hrl (additionaliteitstoets). Mitigerende maatregelen mogen alleen in een passende beoordeling worden betrokken als de verwachte voordelen daarvan ten tijde van het uitvoeren van de passende beoordeling vaststaan. De verwachte voordelen staan nog niet vast als de maatregelen nog niet ten uitvoer zijn gelegd ten tijde van de passende beoordeling en de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. De maatregelen moeten ook effect hebben vóórdat de aantasting plaatsvindt. De Afdeling wijst er daarbij in de *Overduin*-uitspraak van 28 mei 2025 op dat de wijziging of beëindiging, al dan niet gecombineerd met de gedeeltelijke continuering van de toegestane situatie voor bemesten bij wijze van mitigerende maatregel in de regel zal kunnen worden beschouwd als een beschermingsmaatregel die functioneel is verbonden aan de uitvoering van een nieuw project en niet als een beschermingsmaatregel waarvan de verwachte voordelen afhankelijk zijn van een ontwikkeling of reactie in de natuur, het ecologisch systeem of van een diersoort. Dat betekent dat deze (functioneel verbonden) mitigerende maatregel in de regel nog niet hoeft te zijn getroffen ten

tijde van de passende beoordeling. De verwachte voordelen van deze maatregel dienen wel vast te staan ten tijde van de passende beoordeling. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de maatregelen zijn geëffectueerd voordat de gevolgen van het beoogde project waarvoor de maatregelen worden ingezet, zich zullen voordoen. Verzekerd moet zijn dat de wijziging of beëindiging van de toegestane situatie is gerealiseerd en niet meer kan worden hervat en dat de daarmee gepaard gaande positieve effecten op Natura 2000-gebieden zijn gerealiseerd voordat de gevolgen van het beoogde project zich zullen voordoen. Verder dient gewaarborgd te zijn dat de planologisch toegestane situatie waaraan de referentiesituatie wordt ontleend, uitsluitend kan worden ingezet voor het beoogde project. Dubbele inzet van de referentiesituatie, bijvoorbeeld ook ten behoeve van extern salderen, dient te worden voorkomen.

Als gevolg van de 18 december-uitspraken lijkt dat niet alleen intern salderen nu - anders dan voorheen - als mitigerende maatregel wordt aangemerkt, maar dat ook voor andere maatregelen een strengere toets lijkt te worden aangehouden. De rechtbank Oost-Brabant^[47] oordeelt over een positieve weigering van een natuurvergunning voor de bouw van een bijgebouw in een Natura 2000-gebied over het gebruik van elektrisch bouw materieel, dat dit als mitigerende maatregel moet worden aangemerkt. De positieve weigering wordt vernietigd, omdat onduidelijk was wat voor elektrisch materieel zou worden gebruikt bij de bouw. Dit gebruik is volgens de rechtbank geen standaardonderdeel bij ieder bouwproject en moet als mitigerende maatregel in een natuurvergunning worden geborgd. Het is - naar mijn oordeel - wel de vraag of dit altijd voor het gebruik van elektrisch materieel geldt. De rechtbank overweegt uitdrukkelijk dat de aanvraag niet specificeert dat niet-elektrisch materieel volledig wordt uitgesloten en dat de aanvraag geen eenduidige informatie geeft over de inzet van elektrisch materieel. De AERIUS-berekening lijkt slechts een maximum aan voertuigbewegingen en dieseloliegebruik te bepalen om stikstofdepositie te voorkomen, met de verplichting om daarna elektrisch materieel te gebruiken, maar de beschikbaarheid en haalbaarheid hiervan zijn niet onderbouwd. Het is ook onduidelijk of de bouw binnen deze emissiegrenzen kan worden voltooid. Hoewel elektrisch materieel in de bouw vaker wordt gebruikt, is het geen standaardonderdeel van elk bouwproject, aangezien dieselaangedreven materiaal nog gangbaar is, stelt de rechtbank. Wellicht is met name het feit dat lijkt te zijn toegerekend naar de benodigde hoeveelheid elektrisch materieel doorslaggevend voor het oordeel van de rechtbank dat sprake is van een mitigerende maatregel?

In een bestemmingsplanprocedure (van voor 18 december 2024) overwoog de Afdeling^[48] dat het verkeersbesluit van 26 januari 2023 van het college van Westland, dat een verplichte rijrichting instelt op de Haagweg, terecht in het stikstofonderzoek voor het bestemmingsplan is betrokken. Het verkeersbesluit waarmee de verplichte rijrichting is ingesteld, is gericht op verbetering van doorstroming en verkeersveiligheid. De verplichte rijrichting, die uiterlijk bij ingebruikneming van nieuwbouwwoningen van kracht wordt, is geen mitigerende maatregel die in een passende beoordeling moet worden opgenomen. Fysieke maatregelen op de rijbaan maken overtreding van de rijrichting onmogelijk en de wegstructuur voorkomt omzeiling, zodat dit ook geen reden is waarom deze maatregel niet in het stikstofonderzoek mocht worden meegenomen. De Afdeling acht de verplichte rijrichting een realistisch uitgangspunt voor het stikstofonderzoek.

3.8 Toetsing van projecten

De toetsing van projecten verschilt van de plantoets. Bij een project moet worden getoetst of het gehele project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten, significant negatieve effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Als daarvoor een passende beoordeling moet worden opgesteld, ofwel omdat er mitigerende maatregelen worden toegepast zoals salderen, ofwel omdat bij de voortoets niet vaststaat dat het project geen significante gevolgen kan hebben, is een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit (voorheen: natuurvergunning) vereist.

Voor de bepaling van het projecteffect is de uitleg van het projectbegrip van belang. Onder de jurisprudentie van voor 18 december 2024 werd aangenomen dat bij wijziging van een bestaand project de gewijzigde onderdelen beoordeeld moesten worden, maar de ongewijzigde delen niet (of als vorm van intern salderen). De Afdeling bepaalt nu dat in de voortoets een (gewijzigd) project op zichzelf moet worden beoordeeld, inclusief de ongewijzigde delen. Olierook en Olivier betwifelen in hun annotatie bij de *Rendac*-uitspraak^[49] of het Hof dit bedoelde, omdat het *Eco Advocacy*-arrest een nieuw project betreft en niet een wijziging van een bestaande activiteit, zoals bij intern salderen. Zij wijzen op het *PAS*-arrest^[50] waarin het Hof stelt dat bij een

projectwijziging in de voortoets moet worden beoordeeld of de wijziging significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden, door te vergelijken met de bestaande situatie. Volgens Olierook en Olivier is dit logisch, omdat een gewijzigde activiteit, ondanks mogelijke negatieve effecten, onderaan de streep gunstiger kan zijn voor Natura 2000-gebieden dan de toegestane referentiesituatie. Zij vinden het onwenselijk dat een passende beoordeling en toetsing aan het additionaliteitsvereiste worden vereist, omdat dit verduurzamingsprojecten, die de natuur ten goede komen, kan belemmeren, wat niet strookt met de doelstellingen van de Hrl. Ook Van Winzum deelt dat oordeel in haar bijdrage in *NBR*.^[51] Ook naar mijn mening is het zeer de vraag of de jurisprudentie van het Hof noopt tot deze wijziging en uitleg, maar dat laat onverlet dat daarmee het projectbegrip anders lijkt te worden uitgelegd dan voorheen. Daarmee is een strengere toetsing voor projectwijzigingen, zelfs als deze een verbetering voor de natuur opleveren en daarmee lastig realiseerbaar zijn vanwege de additionaliteitstoets, een feit.

In de jurisprudentie van na 18 december 2024 wordt het beeld dat het projectbegrip strikter wordt uitgelegd, (deels) bevestigd. De rechtbank Noord-Holland hanteert in de uitspraak van 24 juli 2025^[52] een soepele uitleg van het projectbegrip. De rechtbank oordeelde dat wijzigingen in het gebruik van het circuit Zandvoort geen nieuw project vormt, maar een voortzetting van een bestaande activiteit. De aanvraag zag op wijzigingen van het aantal helikoptervluchten en aanpassingen zoals tijdelijke tribunes, grondverzet, bebouwing, tunnels, een tijdelijke ontsluitingsweg, herprofilering van de racebaan en versteviging van toegangspaden. Dit vormt geen nieuw of ander project stelt de rechtbank omdat deze aanpassingen, bedoeld om onder meer de Formule 1 Dutch Grand Prix mogelijk te maken, voldoen aan veiligheids- en bezoekersvereisten en het bestaande in 2011 vergunde project niet wezenlijk wijzigen. De rechtbank stelt onder verwijzing naar een eerdere uitspraak van de Afdeling^[53] dat continuïteit en identiteit blijven bestaan tussen de vergunde en voortgezette activiteiten qua aard, plaats en voorwaarden. Hierdoor is geen nieuwe passende beoordeling nodig onder artikel 6, derde lid, van Hrl, en is geen nieuwe natuurvergunning vereist.

De rechtbank Den Haag oordeelde strenger over de verbouwing van het Binnenhof.^[54] De renovatie van het Binnenhof is geen ongewijzigde voortzetting van een-en-hetzelfde project, omdat er aanpassingen aan de gebouwen worden uitgevoerd om te voldoen aan moderne eisen van deze tijd zodat het gebruik van het Binnenhof wordt voortgezet onder gewijzigde omstandigheden. De rechtbank gaat ook niet mee in het betoog dat de referentiesituatie een standaardonderdeel is, aangezien de rechtbank stelt dat deze niet verplicht is voor alle renovatieprojecten. Er is intern gesaldeerd, zo stelt de rechtbank. Er is echter niet gemotiveerd dat is voldaan aan de geldende vereisten voor intern salderen, waaronder het additionaliteitsvereiste. Het bestreden besluit is daarom onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd en moet worden vernietigd. Er is echter een nieuwe passende beoordeling overgelegd. In deze aanvullende passende beoordeling wordt geconcludeerd dat het gebruik van het Binnenhof na de renovatie niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden zonder intern salderen zodat de rechtbank heeft besloten de rechtsgevolgen in stand te laten.

De Afdeling volgt de strikte uitleg bij de vraag of sprake is van een wijziging van een project, zo laat de uitspraak van 23 juli 2025^[55] zien. Aan de orde was een natuurvergunning verleend voor de gewijzigde exploitatie van een pluimvee- en varkenshouderij. De wijzigingen omvatten een vermindering van het aantal legkippen (van 119.998 naar 109.801), een andere verdeling van de kippen over twee stallen en de toepassing van een chemisch luchtwassysteem met 95% rendement in plaats van een gecombineerde luchtwasser met 85% rendement. De Afdeling deelt het standpunt van het college dat de aangevraagde situatie beschouwd kan worden als de voortzetting van een-en-hetzelfde project ten opzichte van het project waarvoor op 17 november 2016 een natuurvergunning is verleend, niet. De andere verdeling van de kippen over de stallen en de toepassing van een ander luchtwassysteem leiden tot een wijziging van de exploitatie van het bedrijf die op grond van de natuurvergunning van 17 november 2016 niet is toegestaan. Door de andere verdeling van de kippen over de stallen en de toepassing van een ander luchtwassysteem, is geen sprake van volledige overeenstemming met het project waarvoor de natuurvergunning van 17 november 2016 is verleend. Dit betekent dat de aanvraag voor de natuurvergunning betrekking heeft op de wijziging van een eerder vergund project en daarmee op een nieuw project. Het volledige project inclusief de ongewijzigde onderdelen zal getoetst moet worden en omdat intern gesaldeerd is, moet ook aan additionaliteit worden getoetst.

Het opknippen van één project is niet toegestaan. Voor één project dient één vergunning (en één passende beoordeling) te worden verleend. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 december 2023^[56] reeds

geoordeeld dat een aanvraag voor een natuurvergunning betrekking moet hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen. In een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 3 juni 2025^[57] wordt geoordeeld dat woningbouw op losse (zelfbouw) kavels als afzonderlijke projecten moet worden beschouwd. De rechtbank stelt dat voor de beoordeling of sprake is van één project of van meerdere projecten blijkens de Afdeling beoordeeld dient te worden of de activiteiten naar: (i) aard en tijd van elkaar te onderscheiden zijn; of sprake is van een (ii) onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten; en of de ene activiteit een (iii) noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit uit te kunnen uitvoeren. De rechtbank overweegt deze punten als volgt. (i) De bouw en het gebruik van de woning op kavel 10 verschilt van die op de andere veertien kavels, omdat ze onafhankelijk worden ontworpen, ontwikkeld en gerealiseerd. Slechts drie kavels hebben een omgevingsvergunning; voor de overige twaalf is geen aanvraag ingediend. (ii) De woning op kavel 10 staat los van de andere kavels, aangezien elke woning afzonderlijk wordt gebouwd door verschillende initiatiefnemers, elk met een eigen architect, aannemer en vergunningaanvraag. (iii) De realisatie van de andere kavels is niet nodig voor kavel 10, omdat de ontsluitingsweg en nutsvoorzieningen al aanwezig zijn.

3.9 Intern salderen bij vergunningverlening

De vergunningplicht voor intern salderen bestond sinds 1 januari 2020 niet meer en is sinds 18 december 2024 weer met terugwerkende kracht aan de orde. Sinds 1 januari 2020 was geen vergunning op grond van de Wnb (noch op grond van de Omgevingswet) vereist indien sprake was van verslechtering binnen een Natura 2000-gebied (de zogenoemde verslechteringsvergunning). Deze wijziging was het gevolg van de Afdelingsjurisprudentie^[58] (*Logtsebaan*) waarin juist was geoordeeld dat intern salderen niet vergunningplichtig was. Maar sinds 18 december 2024 is de Afdeling van oordeel dat intern salderen wel degelijk vergunningplichtig is, omdat intern salderen als mitigerende maatregel moet worden aangemerkt. Er is dus geen verslechteringsstoets aan de orde, maar een volledig passende beoordeling en omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Omdat mitigerende maatregelen enkel en alleen in een passende beoordeling mogen worden opgenomen, is een passende beoordeling en daarmee een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit vereist. De positieve weigering was gelet op het vervallen van de vergunningplicht voor intern salderen een geliefd instrument. Een positieve weigering hield het oordeel in dat geen natuurvergunning was vereist, omdat deze niet nodig was.

Voor intern salderen met algemene regels (veelal het bestemmingsplan) is de uitspraak van de Afdeling^[59] inzake het woningbouwproject Overduin van belang. De Afdeling preciseert dat intern salderen met een referentiesituatie ontleend aan algemene regels over bemesten, zoals agrarisch grondgebruik, niet mag worden betrokken in de voortoets om te bepalen of significante effecten op een Natura 2000-gebied op voorhand zijn uitgesloten. Net als in de 18 december-uitspraken oordeelt de Afdeling dat dit is aan te merken als intern salderen en dat ook deze vorm van intern salderen een mitigerende maatregel is die alleen in een passende beoordeling mag worden gebruikt. In de *Overduin*-zaak was de referentiesituatie ontleend aan het toegestane bemesten van gronden onder algemene regels van het bestemmingsplan dat agrarisch gebruik toestond. Gedeputeerde Staten stelden dat het stoppen met bemesten een onvermijdelijk gevolg was van de woningbouw en dus in de voortoets mocht worden meegewogen, maar de Afdeling verwierp dit. De Afdeling wijst erop dat naar haar oordeel in het *Eco Advocacy*-arrest^[60] is bepaald dat alleen standaardonderdelen van een project in de voortoets mogen worden betrokken, en dat het stoppen met bemesten geen inherent kenmerk is van woningbouw. De Afdeling oordeelt dat het beëindigen van bemesten een mitigerende maatregel is, omdat het specifiek gericht is op het verminderen van stikstofdepositie. Voor intern salderen met algemene regels gelden strikte voorwaarden: de referentiesituatie moet worden gebaseerd op een ononderbroken planologisch regime dat bemesten toestaat sinds de referentiedatum en de gronden moeten feitelijk als landbouwgrond in gebruik zijn geweest. In deze procedure werd dat onderbouwd met luchtfoto's en LGN2-kaartmateriaal. Daarnaast moet de beëindiging van bemesten juridisch en feitelijk worden geborgd, bijvoorbeeld via een privaatrechtelijke overeenkomst of planologische wijziging naar "Woongebied", en mag de referentiesituatie niet dubbel worden ingezet. Deze uitspraak heeft verstrekende gevolgen voor (met name woningbouw)projecten op voormalige agrarische gronden, omdat niet alleen een passende beoordeling is vereist en daarmee een natuurvergunning, maar ook getoetst moet worden aan het additionaliteitsvereiste.

In de vorige kroniek (*BR* 2024/60) was de uitspraak van de Afdeling van 20 maart 2024^[61] aan de orde. In deze uitspraak is geoordeeld dat de betreffende milieuvergunning niet is getoetst aan artikel 6 lid 2, 3 en 4 Hrl

en daarom niet kan worden gebruikt als referentiesituatie. Daarmee staat vast dat artikel 9.4 lid 8 Wnb vereist dat in het toestemmingsbesluit daadwerkelijk een (materiële) toets aan de eisen van artikel 6 lid 2 tot en met 4 Hrl heeft plaatsgevonden. De Afdeling heeft zich niet uitgelaten over de vraag of dit een referentie kan opleveren.^[62] De rechtbank Den Haag^[63] oordeelt in een uitspraak over de toepassing van artikel 9.4 lid 8 Wnb voor een veranderingsvergunning van de Rijnmondcentrales, verleend vóór 1 februari 2009 op grond van een andere wettelijke basis dan artikel 19d lid 1 Nbw 1998. Eiseres betoogt dat het overgangsrecht niet van toepassing is, omdat in 2007 al een toetsingsgrondslag bestond voor Vrl-gebieden en de effecten op Natura 2000-gebieden hadden moeten worden beoordeeld onder artikel 19d Nbw 1998. De rechtbank verwerpt dit, stellende dat artikel 9.4 lid 8 Wnb een uitzondering maakt op de vergunningplicht voor projecten waarvoor vóór 1 februari 2009 een besluit is genomen met inachtneming van artikel 6, lid 2, 3 en 4 Hrl, ongeacht of een toetsingsgrondslag in de Nbw 1998 bestond. De wetgever beoogde rechtszekerheid te bieden door projecten niet opnieuw te toetsen als daarvoor al een toetsing heeft plaatsgevonden. Dat eiseres geen beroep heeft aangetekend tegen de veranderingsvergunning is irrelevant voor de vraag of een beroep kan worden gedaan op het overgangsrecht. Bovendien heeft eiseres geen rechtsmiddel aangewend en heeft zij geen handhavingsverzoek ingediend. De rechtbank concludeert dat de Rijnmondcentrales een beroep kunnen doen op het overgangsrecht, mits de veranderingsvergunning aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid, Hrl is getoetst. In deze zaak is dat voldoende aangetoond.

3.10 Toetsing van plannen

Op grond van artikel 2.7 lid 1 Wnb en artikel 10.24 Bkl bestaat de verplichting om een passende beoordeling voor een plan te verrichten als significant negatieve effecten van dit plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen en projecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Het gaat daarbij overigens niet alleen om bestemmingsplannen, inpassingsplannen of andere ruimtelijke plannen: het planbegrip is ruimer. De plantoets verschilt van de toets in het projectspoor. De Afdeling^[64] komt tot een kale vernietiging van een bestemmingsplan in verband met, na het eerst toepassen van de bouwvrijstelling, het uitvoeren van stikstofonderzoek waarin ten onrechte de referentiesituatie voor vergunningen als uitgangspunt was genomen in plaats van de referentiesituatie voor plannen.

Het is nog de vraag of de plan- en projecttoets blijven verschillen in geval van intern salderen.

3.11 MER

Het Hof oordeelt in zijn arrest van 6 maart 2025^[65] over de omgang met informatie over soorten beschermd onder de Hrl in het kader van een m.e.r.-beoordeling. Volgens de rechtspraak van het Hof impliceert de voorwaarde in artikel 6 lid 3 Hrl dat bij twijfel over het ontbreken van significante gevolgen een passende beoordeling moet plaatsvinden. Het Hof stelt dat, indien een bevoegde instantie van een lidstaat besluit een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen kan hebben voor een uit hoofde van de Hrl beschermd gebied zonder een passende beoordeling, deze instantie afdoende moet onderbouwen waarom, ondanks andersluidende adviezen en de redelijke twijfels die daarin eventueel zijn geuit, dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over mogelijke significante gevolgen van dat project voor het betrokken gebied is uitgesloten. Daarbij verwijst het Hof naar het arrest van 15 juni 2023.^[66] In een screeningsprocedure op grond van de MER-Richtlijn (2011/92/EU) moeten twee voorwaarden zijn vervuld om de bevoegde instantie te verplichten aanvullende informatie op te vragen: (i) de door een derde ingediende opmerkingen moeten betrekking hebben op mogelijke aanzienlijke milieueffecten; en (ii) deze opmerkingen moeten zodanig zijn dat zij de slotsom verhinderen dat elke redelijke wetenschappelijke twijfel over aanzienlijke milieueffecten is uitgesloten. Indien een derde objectieve gegevens verstrekt over mogelijke aanzienlijke milieueffecten, in het bijzonder voor een soort beschermd onder de Hrl, moet de bevoegde instantie de opdrachtgever om aanvullende informatie verzoeken en hiermee rekening houden alvorens te besluiten of een milieueffectbeoordeling noodzakelijk is. Als de instantie echter op basis van objectieve gegevens kan uitsluiten dat het project aanzienlijke milieueffecten heeft, kan zij besluiten dat een milieueffectbeoordeling niet nodig is, zonder aanvullende informatie op te vragen.

3.12 Intern salderen bij bestemmingsplannen

Intern salderen bij bestemmingsplannen ziet op de situatie waarin het bestemmingsplan voorziet in nieuwe, andere activiteiten op locaties waar voorafgaand aan de vaststelling van dit nieuwe bestemmingsplan al andere activiteiten 'planologisch legaal' waren toegestaan en feitelijk plaatsvonden. De effecten van de nieuwe activiteiten mogen dan worden weggestreept tegen de effecten van deze al bestaande activiteiten. Het is de vraag of de 18 december-uitspraken deze toetsing zullen wijzigen. Er is na de 18 december-uitspraken van de Afdeling nog geen uitspraak geweest over intern salderen in het planspoor.

De jurisprudentie tot op heden is dat de effecten van activiteiten die reeds plaatsvonden én waren toegestaan op grond van het oude bestemmingsplan niet opnieuw bij vaststelling van het bestemmingsplan (of omgevingsplan) beoordeeld hoeven te worden. Het is onvoldoende dat het voorgaande plan de activiteit reeds toeliet, als deze niet reeds was gerealiseerd onder dat plan. Om vast te kunnen stellen of een passende beoordeling is vereist, moet daarom eerst de referentiesituatie worden vastgesteld. De effecten op Natura 2000-gebieden van een nieuw plan moeten vervolgens worden afgezet tegen de juiste referentiesituatie van dat plan. Het lijkt echter zeer aannemelijk dat de Afdeling zal oordelen dat ook in het planspoor het wegstrepen van de effecten die reeds gerealiseerd zijn en toegestaan werden onder het voorgaande plan als intern salderen en als mitigerende maatregel wordt aangemerkt en dat dit altijd in een passende beoordeling moet worden opgenomen en derhalve niet in een voortoets. In de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2024^[67] wordt nog op deze lijn gewezen, maar ik acht de kans niet onaannemelijk dat deze uitspraak niet bewust afwijkt van de 18 december-uitspraken. Immers, als dat zo zou zijn, was het meer dan aannemelijk geweest dat de Afdeling hierover iets had opgemerkt. Wellicht is deze uitspraak nog langs de 18 december-uitspraken geglipt?

Bij de beoordeling van de effecten van een bestemmingsplan dient de maximale invulling van de gebruiks- en bouw mogelijkheden van het plan te worden beoordeeld.

3.13 Planregels

Het zogenoemde een-op-een inpassen van een vergunning in een bestemmingsplan is onder voorwaarden toegestaan zonder dat er een passende beoordeling wordt opgesteld. Een passende beoordeling kan immers achterwege blijven als het plan of project een herhaling of voortzetting is van een ander plan of project, of het plan deel uitmaakt van een ander plan. Er moet dan wel voor dat andere plan of project al een passende beoordeling zijn gemaakt en er moet vaststaan dat een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project. Dit heeft in de jurisprudentie geleid tot de 'een-op-een inpassing' van een natuurtoestemming in een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan mag dan niets meer of anders mogelijk maken met potentieel significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden dan waarvoor een natuurtoestemming (met passende beoordeling) reeds is verkregen. Dit dient dan in een planregel te worden verzekerd. Naar mijn idee doen de 18 december-uitspraken niets af aan deze mogelijkheid. De Afdeling^[68] overweegt dat een wijzigingsplan niet kan worden aangemerkt als een een-op-een inpassing van het gebruik van een onherroepelijke Wnb-vergunning als het wijzigingsplan meer mogelijk maakt dan in die vergunning is vergund.

3.14 Extern salderen

Naast of in plaats van intern salderen, kan soms met extern salderen een mogelijkheid worden gevonden om een project of planontwikkeling mogelijk te maken. Bij extern salderen worden de stikstofeffecten van een nieuwe ontwikkeling gesaldeerd met het wegnemen van een stikstofbron op een andere locatie. Via een (verschil)berekening in de AERIUS Calculator kan vervolgens worden aangetoond dat een aantasting van deze Natura 2000-gebieden als gevolg van de nieuwe ontwikkeling niet kan optreden. Externe saldering moet worden aangemerkt als een mitigerende (beschermings)maatregel, zodat externe saldering altijd leidt tot een vergunningplicht en dus ook tot de verplichting om een passende beoordeling op te stellen.

In de tweede tussenuitspraak^[69] over de inpassingsplannen Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West

en Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten heeft de Afdeling de voorwaarden voor extern salderen in het planspoor helder uiteengezet. Externe saldering kan onder voorwaarden als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken.

In de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 20 maart 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1285, staat een natuurvergunning voor verplaatsing van een in het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen gelegen melkveebedrijf, met toepassing van extern salderen, centraal. De oude bedrijfsverplaatsing is betrokken bij de vergunningverlening en er is daarom een passende beoordeling opgesteld. Er is gesaldeerd met een PAS-vergunning. Dat is toegestaan, zo overweegt de rechtbank met een verwijzing naar onder meer de 18 december-uitspraken.

Het zogenoemde stikstofregistratiesysteem (SSRS) betreft een bijzondere vorm van extern salderen. Dit systeem bood op grond van artikel 5.5a Wnb door het treffen van bronmaatregelen, ruimte c.q. saldo voor categorieën van projecten genoemd in de Regeling natuurbescherming. De Afdeling heeft over het SSRS reeds op 2 oktober 2024^[70] overwogen dat het positieve effect van de snelheidsmaatregel die was opgenomen in dit systeem niet vaststond. Dat betekent dat ook niet vaststond dat de vermindering van de stikstofneerslag door de snelheidsmaatregel die in het SSRS voor het Natura 2000-gebied Duinen Den Helder-Callantsoog is opgenomen, was verwezenlijkt. De natuurvergunning is daarom vernietigd. Vanwege dit oordeel van de Afdeling over het SSRS is ook bij het herstelbesluit voor het tracébesluit A27/A12 Ring Utrecht 2020 niet meer uitgegaan van mitigerende maatregelen door het gebruik van de depositieruimte uit het SSRS.^[71] Onder de Omgevingswet bestaat het SSRS niet meer.

3.15 Beweiden en bemesten

De uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 blijft relevant voor het toetsingskader voor beweiden en bemesten. De 18 december-uitspraken hebben dit kader niet gewijzigd. De referentiesituatie kan worden afgeleid uit toepasselijke algemene regels op de referentiedatum die nadien zijn gecontinueerd, in combinatie met feitelijk gebruik binnen deze regels, tenzij dat gebruik op basis van de algemene regels nadien is beperkt of niet meer is toegestaan.

De omvang van de referentiesituatie in geval van bemeste gronden, is in de *Overduin*-uitspraak^[72] gelijk aan de eerdere uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022,^[73] maar met een belangrijke aanvulling. De omvang van de referentiesituatie voor bemesten wordt begrensd door de hoogste stikstofgebruiksnorm voor enig gewas dat planologisch is toegestaan op de gronden, zoals vastgelegd in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet op het moment van de aanvraag of het besluit. Feitelijk gebruik van de gronden als landbouwgrond op de referentiedatum wordt aangenomen, indien de gronden planologisch daarvoor bestemd waren. De Afdeling bevestigt dat de referentiesituatie niet wordt beperkt door feitelijk gebruik (zoals bollenteelt), maar door het planologisch toegestane agrarische gebruik, mits de gronden structureel als landbouwgrond in gebruik waren op de referentiedatum en geen nieuwe natuurtoestemming nodig is voor hervatting van de activiteiten, indien gestaakt. In een uitspraak van de Afdeling^[74] van voor 18 december 2024 wordt geoordeeld dat hoewel na beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten vanwege de beoogde woningbouwontwikkeling tijdelijk beheer (maïsteelt) heeft plaatsgevonden, dit niet betekent dat de glastuinbouwactiviteiten niet als referentiesituatie mogen worden gehanteerd. Ik neem aan dat deze jurisprudentie van toepassing blijft.

3.16 Verlenging geldigheidsduur vergunning

Het Hof heeft in het *Aqua Pri*-arrest^[75] geoordeeld over de uitleg van artikel 6 lid 3 Hrl bij voortzetting van een project als bedoeld in de Hrl. Oftewel, is voor voortzetting van een project (en in welk geval) een nieuwe passende beoordeling vereist? In de 18 december-uitspraken overweegt de Afdeling^[76] dat uit het *Aqua Pri*-arrest niet volgt dat een eerder niet toereikend passend beoordeelde vergunning per definitie aan een herbeoordeling op grond van artikel 6, derde lid, van de Hrl hoeft te worden onderworpen. De Afdeling stelt dat in het *Aqua Pri*-arrest juist wordt overwogen dat in beginsel geen nieuwe beoordelingsverplichting bestaat. Een uitzondering hierop bestaat volgens het Hof slechts op het moment dat naar nationaal recht voor de

ongewijzigde voortzetting van een eerder niet toereikend passend beoordeeld project een nieuwe vergunning is vereist. De situatie van een ongewijzigde voortzetting van een project is niet aan de orde in dit geval. Het gaat om de gewijzigde voortzetting van een project waardoor niet langer sprake is van voortzetting van een en-hetzelfde project, maar van een nieuw project dat op grond van artikel 6 lid 3 Hrl vergunningplichtig is.

3.17 Bevoegdheid en verplichting tot intrekking van Wnb-vergunningen

Een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan - en moet - soms worden ingetrokken.

Op grond van artikel 5.4 lid 1 Wnb bestond er een bevoegdheid tot intrekking van een Wnb-vergunning in specifiek genoemde situaties. Zo kan een vergunning worden ingetrokken als: (i) de houder van de vergunning - kort gezegd - in strijd handelt met de vergunning of voorschriften (art. 5.4 lid 1 onder a); (ii) onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt op basis waarvan de vergunning is verleend (art. 5.4 lid 1 onder b); (iii) deze in strijd met de wet is verleend (art. 5.4 lid 1 sub c Wnb); of (iv) de omstandigheden - kort gezegd - zijn gewijzigd onder welke voorwaarden de vergunning niet of onder andere voorwaarden zou zijn verleend. Intrekking op grond van artikel 5.4 lid 1 Wnb betreft een bevoegdheid. Omdat sprake is van een intrekkingsbevoegdheid, vergt het gebruikmaken van deze bevoegdheid een afweging van alle relevante belangen. Dat betreft meestal de afweging van de rechtszekerheid van de vergunninghouder versus het natuurbelang. In de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland^[77] staat de afwijzing van een intrekkingsverzoek van een (PAS-)natuurvergunning van een veehouderij nabij het stikstofgevoelige Lauwersmeer centraal. De weigering blijft niet in stand. Een berekening met de AERIUS Calculator in een worstcasescenario wordt voor het eerst ter zitting ingebracht en dat is te laat, oordeelt de rechtbank. Intrekkingsgronden van artikel 5.4, eerste lid, onder a en b, van de Wnb doen zich niet voor. De rechtbank overweegt dat het uitgangspunt is dat een natuurvergunning wordt verleend voor bepaalde activiteiten en niet voor stikstofemissies. Het betoog dat de uitstoot van stikstof in de gewijzigde situatie feitelijk hoger ligt dan uit de berekening met behulp van de AERIUS Calculator is gebleken, betekent daarom niet dat in strijd met de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften is gehandeld. De rechtbank overweegt dat de Afdeling het PAS onverbindend heeft verklaard, waardoor ook de natuurvergunning van de betrokken veehouderij, hoewel onherroepelijk, is verleend in strijd met wettelijke voorschriften. Daarmee is verweerder op grond van artikel 5.4, eerste lid, onder c, van de Wnb bevoegd de vergunning in te trekken of te wijzigen. De rechtbank stelt vast dat bij de afweging van de belangen, de natuurbelangen onjuist en onvolledig in kaart zijn gebracht. Zo is het Natura 2000-gebied Lauwersmeer, waar stikstofgevoelige leefgebieden en vogelsoorten aanwezig zijn, ten onrechte buiten de natuurdoelanalyse gehouden en is ten onrechte uitgegaan van een verouderd en niet-representatief beheerplan. Daarmee heeft verweerder het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden en het besluit ondeugdelijk gemotiveerd. Het beroep van eiseressen is daarom gegrond verklaard.

Een andere grondslag voor intrekking van Wnb-vergunningen is opgenomen in artikel 5.4 lid 2 Wnb. Dit betreft geen bevoegdheid, maar een verplichting tot intrekking. Die verplichting is aan de orde als dat 'nodig is ter uitvoering' van artikel 6 lid 2 Hrl en de intrekking daarmee als een passende maatregel dient te worden getroffen. Wat betreft de toepassing van artikel 5.4 lid 2 Wnb geldt dan ook een striktere toets dan de toets op grond van artikel 5.4 lid 1 Wnb. Lidstaten zijn op grond van artikel 6 lid 2 Hrl verplicht om (verdere) verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen en om, ter naleving van deze verplichting, passende maatregelen te treffen.

3.18 Additionaliteit

Bij intern salderen, extern salderen of bijvoorbeeld intrekking van een vergunning op grond van voornoemd artikel 5.4 lid 2 Wnb is de vraag aan de orde of de in te zetten activiteit als passende maatregel moet worden gezien en ingezet. Dit is de additionaliteitstoets.

In de *Overduin*-uitspraak wordt ingegaan op de additionaliteitstoets bij intern salderen met bemeste gronden. Het deel van de referentiesituatie dat als mitigerende maatregel wordt ingezet (in *Overduin* 2% van de 128,7 kg NH₃), mag niet nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregelen onder artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl. Dit vereist een projectoverstijgende motivering door het college, waarbij een plan, programma,

of pakket van maatregelen voor het Natura 2000-gebied kan helpen om aan te tonen dat de maatregel additioneel is. In de *Overduin*-procedure betoogden Gedeputeerde Staten en initiatiefnemer dat de resterende 98% van de referentiesituatie de natuur ten goede komt en dat dit bij de additionaliteitstoets betrokken zou moeten kunnen worden. De Afdeling benadrukt dat de afweging over instandhoudings- en passende maatregelen niet op projectniveau plaatsvindt, maar dat bijdragen van initiatiefnemers en het aanbod van initiatiefnemers om maatregelen te treffen, in een breder beleidsplan kunnen worden betrokken. Dat reeds een groot deel aan de natuur ten goede komt, doet er niet aan af dat voor het in te zetten deel (2% in dit geval) moet worden getoetst of dit deel nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

3.18.1 Additionaliteit en intrekking

De motivering van de afwijzing van een verzoek om intrekking op grond van artikel 5.4 lid 2 Wnb omdat er voldoende andere passende maatregelen worden getroffen, moet goed onderbouwd worden. Gemotiveerd moet worden dat de andere passende maatregelen die worden getroffen, ook binnen afzienbare termijn effect hebben. Dit is lastig te onderbouwen, omdat de provincies op dit moment geen (volledige) maatregelenpakketten hebben waaruit dit voldoende blijkt. In de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 23 januari 2025^[78] gaat het goed met de onderbouwing van het additionaliteitsvereiste. Centraal stond het besluit van Gedeputeerde Staten naar aanleiding van een verzoek van MOB om de natuurvergunning van Tata Steel (geheel) in te trekken. Gedeputeerde Staten hebben dat verzoek afgewezen, maar hebben de natuurvergunning wel aangescherpt. De rechtbank komt tot het oordeel dat, samen met de maatregelen uit het bestreden besluit, genoeg andere passende maatregelen worden getroffen zodat de vergunning niet volledig ingetrokken hoefde te worden.

Op basis van deze beide intrekkingsmogelijkheden (bevoegdheid en verplichting) worden nogal wat intrekkingsverzoeken gedaan. Een groot aantal beroepen tegen de weigering om een natuurvergunning in te trekken of te beperken, werd gegrond verklaard.^[79] Op 2 juli 2025 heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan (ECLI:NL:RVS:2025:2969 en ECLI:NL:RVS:2025:2973) waarbij in beide gevallen een intrekkingsverzoek aan de orde was en de vraag of het additionaliteitsvereiste voldoende was onderbouwd om dat intrekkingsverzoek te kunnen weigeren. Voor de additionaliteitstoets moet worden onderbouwd welke daling van stikstofdepositie noodzakelijk is per Natura 2000-gebied, binnen welke termijn deze kan worden gerealiseerd, en welke passende maatregelen de provincies (zullen) treffen om verslechtering te voorkomen. Dit kan gebiedsspecifiek zijn, met aandacht voor de kenmerken van het gebied. In de Brabantse procedure wordt geoordeeld dat Gedeputeerde Staten de noodzakelijke daling, termijn en effectiviteit van maatregelen onvoldoende hebben onderbouwd. Gedeputeerde Staten van Gelderland hebben dit wel voldoende onderbouwd. Daarbij is een uitleg over de eigenschappen en kenmerken van het Natura 2000-gebied Rijntakken gegeven in samenhang met de gegevens uit de AERIUS Monitor 2022 waarin een prognose is gegeven van de effecten van de passende maatregelen. Daarmee hebben Gedeputeerde Staten van Gelderland voldoende inzichtelijk gemaakt dat deze maatregelen tot gevolg hebben dat de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn daalt en door deze daling wordt voorkomen dat de natuurwaarden in Rijntakken verslechteren. Het verzoek om intrekking van de vergunning is dan ook terecht geweigerd.

De rechtbank Noord-Nederland^[80] verklaarde het beroep tegen een gedeeltelijke intrekking ongegrond. De rechtbank stelt vast dat de natuurvergunning uit 2016 (PAS-vergunning) formele rechtskracht heeft en geldt onder de Wnb. Eiser wil de vergunning behouden om rechten in te zetten voor andere activiteiten, niet om daadwerkelijk een melkveehouderij te exploiteren. De rechtbank oordeelt dat de activiteit effecten heeft op de natuurwaarden, zodat passende maatregelen noodzakelijk zijn. Bij de keuze om de vergunning (deels) in te trekken, weegt mee dat de vergunning via het PAS is verleend, één stal nooit is gebouwd en de gronden inmiddels een woonbestemming hebben. Eiser wordt volgens de rechtbank niet onevenredig getroffen, mede omdat de vergunning slechts gedeeltelijk is ingetrokken en er emissieruimte (130 kg NH₃ vanuit stal B) is blijven bestaan.

Bij de rechtbank Overijssel^[81] wordt de motivering van het additionaliteitsvereiste uiteindelijk voldoende beoordeeld bij weigering van een verzoek om intrekking. Deze zaak zag op het verzoek van MOB tot gedeeltelijke intrekking van een natuurvergunning voor een veehouderij (PAS-vergunning). De rechtbank oordeelde in de (eerste en daarna) tweede tussenuitspraak dat nog altijd onvoldoende inzicht is gegeven in de

vereiste stikstofreductie. In de einduitspraak bleef de weigering in stand, omdat met aanvullende motiveringen voldoende was aangetoond dat alternatieve maatregelen binnen afzienbare termijn de noodzakelijke daling van stikstofdepositie op het nabije Natura 2000-gebied garanderen, waardoor is onderbouwd dat intrekking niet nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 2 Hrl.

De rechtbank Midden-Nederland^[82] verklaart het beroep tegen de afwijzing van een intrekkingsverzoek voor een natuurvergunning gegrond. Gedeputeerde Staten hadden onvoldoende inzicht geboden in andere passende maatregelen die zorgen voor de noodzakelijke stikstofreductie binnen afzienbare tijd. Hoewel het niet nodig is om concreet aan te geven welke maatregel tot dezelfde reductie van de stikstofdepositie leidt als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning zou leiden, moeten Gedeputeerde Staten wel duidelijk maken of de genoemde maatregelen effectief zijn en op welke termijn. Dit hebben zij niet gedaan. De rechtbank Noord-Holland^[83] verklaart het beroep tegen de afwijzing van een intrekkingsverzoek voor een natuurvergunning van een sportpark in Zaanstad eveneens gegrond. De motivering van het additionaliteitsvereiste werd ontoereikend beoordeeld. De rechtbank meende dat sprake was van vage verwijzingen naar algemene programma's en niet-stikstofgerichte maatregelen, die geen concrete reductie binnen afzienbare termijn garanderen in zwaar overbelaste gebieden als de Polder Westzaan.

Interessant zijn de uitspraken van de rechtbank Oost-Brabant^[84] over de afwijzingen van intrekkings- of beperkingsverzoeken (ex art. 5.4 lid 2 Wnb) voor veehouderijen nabij gebieden als Kampina en Oisterwijkse Vennen. Uiteindelijk bleven de weigeringen niet in stand, omdat landelijke regelingen als LBV en LBV-plus te traag effect sorteren en een substantiële daling binnen één jaar (dat is de invulling van de afzienbare termijn door de rechtbank) nodig is en niet is aangetoond dat dit gerealiseerd kan worden. De besluiten werden vernietigd met instructies voor een overleg met alle partijen ter plaatse, rekening houdend met eigendomsrechten en beperkingen tot 85% emissies. De rechtbank staat uitdrukkelijk stil bij de vraag hoe het treffen van passende maatregelen (als bedoeld in art. 6, tweede lid, Hrl) in de vorm van het beperken of beëindigen van bedrijfsactiviteiten zich verhoudt tot het eigendomsrecht. De rechtbank overweegt dat artikel 1 EP EVRM, dat het recht op het ongestoord genot van eigendom waarborgt, beschermt tegen de ontneming van eigendom en een basis biedt voor de regulering van eigendom. Via artikel 17 van het EU-Handvest is het bepaalde in artikel 1 EP EVRM in het Unierecht verankerd en zodoende ook voor de Hrl aan de orde. Dit artikel bepaalt dat niemand zijn rechtmatig verkregen eigendom mag worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden die de wet stelt en mits het verlies tijdig en op billijke wijze wordt vergoed. Volgens de rechtbank kan een geslaagd beroep op artikel 17 EU-Handvest dus in de weg staan aan het treffen van passende maatregelen. De rechtbank gaat uit van een beroep op artikel 17 EU-Handvest en stelt dat daarom een aantal vragen moet worden beantwoord: (i) Is er sprake van *possession* (eigendom) in de zin van deze bepaling? (ii) Gaat het om ontneming of regulering van het eigendomsrecht? (iii) Is de inbreuk wettelijk voorzien? (iv) Dient de inbreuk een algemeen belang? (v) Bestaat er *fair balance*, oftewel een redelijk evenwicht tussen de eisen van het algemeen belang en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu? De rechtbank beantwoordt de vragen niet allemaal. De rechtbank geeft voor de vervolgbesluitvorming mee dat in het kader van de toetsing aan artikel 17 EU-Handvest ook moet worden gekeken naar de individuele gevolgen voor het betrokken bedrijf aan de hand van voornoemde vragen. Dit vergt echter een nauwgezet onderzoek met betrekking tot het betrokken bedrijf zelf. De rechtbank stelt dat wanneer een veehouderij een beroep doet op artikel 17 EU-Handvest, het aan Gedeputeerde Staten is om binnen hun beoordelingsruimte nader onderzoek te verrichten en een afweging te maken over het al dan niet inperken van bedrijfsactiviteiten.

Onder de Omgevingswet is intrekking of wijziging van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit eveneens mogelijk. Bij wijziging (art. 5.41 lid 1 Ow) of intrekking (art. 5.39 of 5.40 Ow) geldt afdeling 3.4 Awb (art. 10.24 lid 1 onder j Ob). Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit intrekken: (i) in het kader van handhaving (art. 18.10 Ow); (ii) bij het niet gebruikmaken van de omgevingsvergunning (art. 5.40 lid 2 onder b Ow); (iii) op verzoek van de vergunninghouder (art. 5.40 lid 2 onder c Ow); of (iv) op grond van de beoordelingsregels voor de activiteit, maar alleen als het wijzigen van de omgevingsvergunning geen optie is (art. 8.97 lid 1 en 3 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Op grond van artikel 8.103 lid 1 Bkl moet het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit intrekken als een project toch nadelige gevolgen blijkt te hebben voor een Natura 2000-gebied en deze nadelige gevolgen niet met andere maatregelen zijn te voorkomen.

3.19 Handhaving PAS-melders

Een aparte categorie vormen de PAS-melders. PAS-melders zijn bedrijven die op grond van het toenmalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) een zogenoemde melding hebben gedaan van een wijziging of uitbreiding van hun bedrijf. Op grond van het PAS konden bedrijven hiermee volstaan als de stikstofneerslag van hun activiteiten onder de drempelwaarde van 1 mol/ha/jaar bleef. Zij hoefden dan geen natuurvergunning aan te vragen. Er is een groot aantal verzoeken om handhaving tegen PAS-melders gedaan bij de verschillende provincies. De Afdeling^[85] heeft op 28 februari 2024 verschillende uitspraken gedaan over handhavingsverzoeken tegen die PAS-melders en geoordeeld dat de activiteiten van PAS-melders zonder natuurvergunning in strijd met de wet zijn. Alleen in geval van bijzondere omstandigheden hoeft de provincie tegen deze PAS-melders niet handhavend op te treden. Inmiddels hebben verschillende rechtbanken na de uitspraken van de Afdeling van 28 februari 2024 uitspraak gedaan.^[86]

De rechtbank Gelderland verbindt ook voor PAS-melders gevolgen aan de uitspraken van 18 december.^[87] De rechtbank overweegt dat deze jurisprudentiewijziging betekent dat het standpunt van het college, dat de rechtspraak voor wat betreft het project 'bemesten' niet wijzigt, onjuist is. Het college dient ook voor wat betreft het bemesten aan de hand van de uitspraken van 18 december 2024 en 28 mei 2025 nader te motiveren dat er voor dit project geen sprake is van een natuurvergunningplicht. Deze motivering is er niet, zodat de rechtbank op dit punt niet de rechtsgevolgen in stand kan laten.^[88]

In de uitspraak van 25 april 2025^[89] staan de besluiten van Gedeputeerde Staten van Drenthe centraal waarbij is afgezien van handhavend optreden bij zeven PAS-melders. De rechtbank stelt dat afzien van handhaving vanwege onevenredigheid vereist dat de gevolgen voor de natuur in beeld zijn en zijn afgewogen voor ten minste dezelfde periode. De gevolgen van niet handhavend optreden voor de natuur en de gevolgen van wel handhavend optreden voor de individuele belangen van de PAS-melders zijn onvoldoende in kaart gebracht. Er is geen concreet zicht op legalisatie, want het is niet aannemelijk dat er een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit zal kunnen worden verleend, omdat de passende beoordeling niet voldoet aan de minimumeisen en andere Drentse PAS-melders niet in de cumulatietoets zijn betrokken. Een afwijzing van een handhavingsverzoek van een aantal andere PAS-melders ging eveneens mis. De rechtbank^[90] stelt vast dat de 18 december-uitspraken niet zijn betrokken in het bestreden besluit. Maar de rechtbank overweegt ook dat het onderzoek of de Hinderwetvergunning volledig is benut ondeugdelijk is en de natuurbelangen in kwestie onzorgvuldig in kaart zijn gebracht. Daarmee is niet inzichtelijk gemaakt wat of hoe groot de inbreuk is op de belangen die zijn betrokken bij de bescherming van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied. Het door verweerder overgelegde deskundigenrapport is niet representatief voor de aanwezige natuurbelangen en de staat van de in de overige Natura 2000-gebieden voorkomende habitattypen en Hrl-soorten. Verweerder heeft hierdoor ondeugdelijk gemotiveerd dat handhavend optreden tegen de PAS-melders onevenredig is. De rechtbank Oost-Brabant^[91] doet een interessante uitspraak over een verzoek om handhaving tegen een PAS-melder. Uitvoering van de vergunning zelf kan leiden tot verdere verslechtering en zou een significant effect kunnen hebben, tenzij andere passende maatregelen leiden tot de noodzakelijke daling binnen afzienbare termijn. De LBV, LBV-plus en de Maatregel Gerichte Aankoop 1 (MGA-1) zullen niet voorzien in de noodzakelijke blijvende, substantiële daling binnen één jaar. Wel heeft deelname van bedrijven aan deze regelingen op korte afstand van het Natura 2000-gebied een veel groter effect dan de gedeeltelijke intrekking van de vergunning. Het college is echter op basis van artikel 5.4 lid 2 Wnb in combinatie met artikel 6 lid 2 Hrl gehouden om verdere passende maatregelen te treffen ten aanzien van het bedrijf. Maar het betrekkelijk geringe voordeel voor de natuur bij gedeeltelijke intrekking weegt niet op tegen het (te verwachten) nadeel voor het bedrijf (een mogelijk faillissement) en inwilliging van het verzoek is daarmee in strijd met artikel 17 van het EU-Handvest (recht op eigendom). De weigering om gedeeltelijk in te trekken, wordt vernietigd maar de rechtsgevolgen blijven in stand.

3.20 Handhaving

In de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2025^[92] was een verzoek van Milieudefensie om handhaving tegen de snelheidsverhoging op de A2 (traject Leenderheide-Budel) naar 130 km/u aan de orde. Deze verhoging was in 2016 gemotiveerd met een beroep op het PAS en dus zonder natuurvergunning vastgesteld. Na het

wegvallen van het PAS verzocht Milieudefensie om handhaving, maar dit werd door de minister afgewezen omdat in 2019 de maximumsnelheid overdag was verlaagd naar 100 km/u, wat volgens de minister per saldo leidde tot minder stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie (24 maart 2000). Zowel in bezwaar als bij de rechtbank bleef dit standpunt overeind, met een beroep op interne saldering. Echter, omdat sinds de uitspraken van 18 december 2024 interne saldering niet langer mag worden toegepast in de voortoets, overweegt de Afdeling anders. De Afdeling vernietigt het besluit omdat er intern is gesaldeerd in de voortoets, maar laat de rechtsgevolgen in stand. Daartoe besluit de Afdeling omdat op grond van de overgangsregeling uit de uitspraken van 18 december 2024 tot 1 januari 2030 niet handhavend kan worden opgetreden tegen projecten die in de periode 2020-2025 zijn gestart en die destijds op basis van de oude salderingsrechtspraak niet vergunningplichtig waren. De activiteit waar het om gaat, is fysiek gestart in maart 2020. De zaak illustreert hoe de gewijzigde rechtspraak over interne saldering doorwerkt in handavingsprocedures, maar ook dat via overgangsrecht en finale geschilbeslechting de feitelijke gevolgen beperkt kunnen blijven.

De Afdeling heeft op 2 april 2025^[93] overwogen dat onvoldoende is onderbouwd dat de lelieteelt, inclusief het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op bepaalde percelen, geen significante effecten heeft op het Natura 2000-gebied Holtingerveld. Gedeputeerde Staten stelden dat er geen (natuur)vergunningplicht bestaat, omdat de afstand tussen de percelen en het Holtingerveld meer dan 250 meter bedraagt. Deze afstand is gebaseerd op het Onderzoek Bestrijdingsmiddelen en Omwonenden (OBO). In het OBO is weliswaar een onderzoeksgrens aangehouden van 250 meter, maar het doel van het onderzoek was om te bezien wat de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen zijn op omwonenden die wonen binnen een korte afstand van de percelen waarop gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast. De Afdeling overweegt dat de onderzoeksgrens van 250 meter dus niet is aangehouden, omdat daarbuiten effecten op Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten. Ook het enkele feit dat de gehanteerde afstand groter is dan de teeltvrije zones in het Activiteitenbesluit milieubeheer is onvoldoende om eventuele effecten te kunnen uitsluiten, omdat het doel van de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen norm is om de drift van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater te reduceren en niet het uitsluiten van mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast is het standpunt dat een gewasbeschermingsmiddel wordt toegelaten door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) onvoldoende om te kunnen concluderen dat eventuele effecten op Natura 2000-gebieden uitgesloten zijn. Het Ctgb beoordeelt weliswaar of een middel veilig is voor mens, dier en milieu, maar dit is een andere beoordeling dan is vereist op grond van de Wnb. In de beoordeling door het Ctgb worden niet de gevolgen op specifieke Natura 2000-gebieden beoordeeld en wordt niet gekeken naar de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Er is, gelet op hetgeen Milieudefensie naar voren heeft gebracht, onvoldoende onderbouwd dat er geen gevolgen zijn van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op Natura 2000-gebieden. Bij het ontbreken van een toereikende onderbouwing dat er geen gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden, terwijl er wel aanwijzingen zijn dat deze gevolgen kunnen optreden, volgt uit artikel 2.7 van de Wnb zoals deze bepaling voor 1 januari 2020 luidde, dat niet kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van een overtreding.

De Vereniging Meten=Weten heeft bij alle twaalf de provincies een verzoek om handhaving gedaan om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet langer toe te staan vanwege effecten op Natura 2000-gebieden. De provincies hebben verschillend gereageerd op dit verzoek. Gedeputeerde Staten van Drenthe hebben zich niet-bevoegd verklaard en het bezwaar niet-ontvankelijk, omdat het zou gaan om een verzoek tot vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift, waartegen geen bezwaar openstaat (art. 8:3 Awb). De rechtbank^[94] oordeelt dat het verzoek breder moet worden opgevat: niet enkel als handhaving in de zin van hoofdstuk 5 Awb of een algemeen verbod, maar als verzoek om passende maatregelen te treffen om verslechtering van Natura 2000-gebieden te voorkomen (art. 6 lid 2 Hrl en art. 2.2 lid 2 Wnb). Het gaat om handhaving van een feitelijke kwaliteit, niet om overtreding van een norm. Gedeputeerde Staten hadden nader moeten onderzoeken of de toestand van de gebieden een rechtsplicht tot maatregelen schept, en welke bevoegdheden er nog meer zijn (bijvoorbeeld aanschrijving ex art. 2.4 lid 1 Wnb). Indien een algemeen verbindend voorschrift nodig is, had het verzoek moeten worden doorgestuurd naar Provinciale Staten.^[95] De niet-ontvankelijkverklaring miskent de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om over de bezwaren te oordelen. Gedeputeerde Staten hebben niet conform artikel 7:11 Awb een volledige heroverweging in bezwaar gemaakt. Het beroep is gegrond. De rechtbank Midden-Nederland^[96] daarentegen vond het verzoek te algemeen geformuleerd en te onbepaald, zodat Gedeputeerde Staten niet gehouden waren om onderzoek te

doen. Het verzoek had daartoe geconcretiseerd moeten worden naar plaats, tijd en (vermeende) overtreder. Die concretisering was aanwezig bij de verzoeken om handhaving in de procedures bij de rechtbank Noord-Nederland^[97] tegen specifieke lelietelers op specifieke percelen. De rechtbank is van oordeel dat op het moment van het nemen van het bestreden besluit niet vaststond dat het project, hetzij afzonderlijk, hetzij in combinatie met andere projecten, geen significante gevolgen voor het Drents-Friese Wold & Leggelderveld kon hebben. Voor dat project was daarom een vergunning nodig. Omdat die niet was verleend, was er sprake van een overtreding.

Tot slot een relatief simpele handhavingszaak bij de rechtbank Midden-Nederland^[98] waarbij de rechtbank overweegt dat twee biomassacentrales in Amersfoort natuurvergunningplichtig zijn. De centrales beschikken niet over natuurvergunningen. Gedeputeerde Staten hebben ten onrechte aangenomen dat geen sprake is van een overtreding van de Wnb en hebben onvoldoende gemotiveerd waarom het verzoek van de MOB om handhavend op te treden tegen de centrales is afgewezen.

3.21 AERIUS

In een bestemmingsplanprocedure overweegt de Afdeling^[99] dat de gemeenteraad terecht de Instructie gegevensinvoer volgde voor stikstofberekeningen en niet de RIVM-methode, die een ander doel dient. De NO_x-uitstoot van kaarsen, olielampen etc. en de NH₃-uitstoot van mens en (huis)dier hoeven niet aan woningen te worden toegerekend. De stikstofberekeningen zijn gebaseerd op gasloos bouwen, zonder dat uitgegaan hoeft te worden van mogelijke pallet- of houtkachels. Het verkeer wordt meegenomen tot aan de weg, waar het verkeer opgaat in het heersende verkeersbeeld. Deze uitgangspunten mochten gehanteerd worden.

3.22 Belanghebbendheid en relativiteit

De jurisprudentie op het gebied van belanghebbendheid en relativiteit is niet gewijzigd en dus al enige tijd stabiel. Gelet op de vele andere wijzigingen in deze kroniekperiode worden er in deze subparagraaf geen uitspraken over dit onderwerp inhoudelijk besproken. Uit de kleine selectie van de recente uitspraken waarin een en ander duidelijk wordt uitgelegd over belanghebbendheid,^[100] Natura 2000-gebieden en relativiteit^[101] blijkt dat er geen wijzigingen zijn doorgevoerd.

In subparagraaf 3.2 'Aanwijzing gebieden' is de uitspraak van de Afdeling besproken waarbij de belanghebbendheid bij het Veegbesluit aan de orde is.

3.23 Aanhaken

Hoewel aanhaken onder de Omgevingswet niet meer bestaat, bespreek ik kort een aantal uitspraken over dit onderwerp, mede omdat de 18 december-uitspraken ook gevolgen hebben voor aanhaken na intern salderen. De gevolgen van de 18 december-uitspraken bij intern salderen staan in subparagraaf 3.2 '18 december-uitspraken'.

Aanhaken gold onder de Wabo niet als voorafgaand aan de aanvraag voor de omgevingsvergunning reeds een natuurvergunning was aangevraagd.^[102]

De rechtbank Noord-Nederland^[103] oordeelt over het beroep gericht tegen een verleende omgevingsvergunning voor een monovergister dat niet gebleken is dat de gevolgen van de emissies die vrij (kunnen) komen bij gebruik van de overdrukbeveiliging en gaswassing zijn beoordeeld. Nu deze emissies niet zijn beoordeeld maar deze emissies wel onderdeel uitmaken van het project, heeft het college naar het oordeel van de rechtbank niet kunnen concluderen dat niet is uitgesloten dat als gevolg van het project geen sprake is van significante gevolgen op omliggende Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat het college niet voldoende heeft gemotiveerd dat geen natuurvergunning aangehaakt hoeft te worden.

3.24 Varia

Op 22 januari 2025^[104] deed de rechtbank Den Haag een belangwekkende civielrechtelijke uitspraak over stikstof. Dit betreft de uitspraak in de bodemprocedure tussen Greenpeace en de Nederlandse Staat. De rechtbank overweegt dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet-tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025, en voor 2030 zeer waarschijnlijk, niet te halen. Dit schendt de Europese Hrl en Vrl, die verplichten tot behoud en voorkoming van verslechtering van beschermde natuur. De rechtbank beveelt de Staat het stikstofdoel voor 2030 na te leven. De Staat wordt verweten onvoldoende maatregelen te nemen, waaronder de intrekking van het Transitiefonds door het kabinet-Schoof, terwijl eerder beleid zoals het PAS al strijdig was met EU-recht. Verder constateert de rechtbank dat het kabinet-Schoof tot op heden geen beleid heeft aangekondigd op grond waarvan met enige wetenschappelijke zekerheid kan worden aangenomen dat bij uitvoering daarvan het wettelijk stikstofdoel voor 2030 zal worden behaald. Wetenschappelijke rapporten onderbouwen de verslechtering door stikstofdepositie, voornamelijk uit landbouw (76%), mobiliteit (16%) en andere bronnen, die leiden tot verzuring, vermisting en biodiversiteitsverlies. Daarbij moet uiterlijk op 31 december 2030 50% van de oppervlakte van stikstofgevoelige natuur onder de KDW zijn gebracht, met prioriteit voor de meest kwetsbare gebieden op de Urgente Lijst. Bij niet-nakoming volgt een dwangsom van € 10 miljoen. De rechtbank oordeelt dat de Staat dit vonnis direct dient uit te voeren vanwege de spoedeisende milieubelangen, ook in aanloop naar de beslissing in een eventueel hoger beroep.

4. Ter afsluiting

Er wordt hard gewerkt aan een weg uit de stikstofcrisis, maar dat is sinds 18 december 2024 nog iets lastiger geworden. Duidelijk is wel dat de Afdeling bestuursrechtspraak en de Afdeling advisering nu eerst een maatregelenpakket vereisen. Het gebiedsbeschermingsrecht blijft daarmee volop in ontwikkeling, maar doordat de provincies op dit moment nog geen (volledig) maatregelenpakket op orde hebben, betekent de additionaliteitstoets een heel grote showstopper. De stikstofcrisis is nog lang niet ten einde en de gevolgen van de 18 december-uitspraken zijn nog niet volledig inzichtelijk. Nieuwe jurisprudentie moet worden afgewacht. Daarbij hoop ik eigenlijk toch ook op prejudiciële vragen, omdat het voor mij niet duidelijk is of de ingezette jurisprudentielijnen onontkoombaar zijn. Maar bovenal geldt als belangrijkste oproep: kom met een maatregelenpakket waarmee het verschil echt wordt gemaakt, want dan kan Nederland van het stikstofslot. Het is dan ook te hopen dat het maatregelenpakket bij de provincies overal snel en goed kan worden opgesteld, zodat woningbouw en andere ontwikkelingen weer wat ruimte krijgen. Eén ding is zeker: ook in de volgende kroniekperiode zal weer volop jurisprudentie te beschrijven zijn binnen het gebiedsbeschermingsrecht.

Voetnoten

[1] Fleur Onrust is advocaat/partner bij SIX Advocaten. Dit artikel beslaat een selectie van de ontwikkelingen op het terrein van de bescherming van Natura 2000-gebieden in de periode 22 augustus 2024 t/m 29 augustus 2025.

[2] www.aeriusproducten.nl/actueel/nieuws/2025/7/7/actualisatie-aerius-calculator-en-monitor-op-7-oktober-2025.

[3] Regeling van de Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, nr. WJZ/89391745, tot verlenging van de looptijd van hoofdstuk 17a Omgevingsregeling en tot bepaling van het tijdstip van inwerkingtreding van AERIUS Monitor 2024 (AERIUS Register en AERIUS Monitor 2024), *Stcrt.* 2024, 41249.

[4] *Stcrt.* 2025, 21366.

[5] *Stcrt.* 2025, 19191.

- [6] [Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 2.](#)
- [7] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603.
- [8] [Kamerstukken II 2024/25, 36755, nr. 3.](#)
- [9] Bijlage 1188334 bij [Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 356.](#)
- [10] www.raadvanstate.nl/adviezen/@149237/w11-25-00063-iv en bijlage 1198305 bij [Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 393.](#)
- [11] Brief aan de Tweede Kamer 25 april 2025, kenmerk: DGLGS / 98163622, raadpleegbaar via: open.overheid.nl/documenten/bb701504-9dca-454f-bbea-39cffe2d8dfd/file.
- [12] Internetconsultatie: 14 juli t/m 24 augustus 2025, raadpleegbaar via: www.internetconsultatie.nl/spoedwetvervangenomgevingswaardestikstof/b1.
- [13] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (*Amercentrale*).
- [14] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*Logtsebaan*).
- [15] ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (*Overduin*).
- [16] HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (*Eco Advocacy*).
- [17] Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9782 (*Natuurvergunning Schiphol*). Het verzoek om voorlopige voorzieningen ingediend namens Royal Schiphol Group (RSG) bij de voorzieningenrechter is afgewezen (ABRvS 4 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4246). RSG had verzocht om schorsing van de uitspraak van de rechtbank voor zover daarin de natuurvergunning van 26 september 2023 is vernietigd. RSG wilde hiermee bereiken dat die natuurvergunning geldt totdat uitspraak is gedaan in de bodemzaak. Volgens RSG is haar belang gelegen in de (rechts)onzekerheid over de toegestane exploitatie van de luchthaven die het gevolg is van de uitspraak van de rechtbank. Een voorspelbare en rechtszekere bedrijfsvoering is essentieel om het vertrouwen in de luchthaven te waarborgen, aldus RSG. De voorzieningenrechter meent dat er nu nog geen gevolgen zijn ingetreden van de uitspraak, dat zou anders zijn als er (al dan niet op verzoek) een handhavingsbesluit wordt genomen. Daartegen kan RSG dan echter een procedure starten en een verzoek om voorlopige voorzieningen indienen.
- [18] Rb. Den Haag 4 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:9781 (*Handhaving natuurvergunning Schiphol*).
- [19] Rb. (vzr.) Overijssel 24 maart 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:1596.
- [20] Rb. Gelderland 25 juli 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6052.
- [21] Rb. (vzr.) Zeeland-West-Brabant 17 april 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:2270.
- [22] ABRvS 12 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1014.
- [23] De rechtbankuitspraken over het Veegbesluit benoem ik hier niet. Zie de volgende uitspraken van de Afdeling over het Veegbesluit: ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2975 (ongegrond); ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2961 (ongegrond); ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2968 (ongegrond); ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2970 (ongegrond); ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4390 (niet-ontvankelijk); ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4392 (niet-ontvankelijk) en ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4393 (niet-ontvankelijk).
- [24] ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5009.
- [25] ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2958. Zie ook ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2961;

ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2968; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2970 en ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2975.

[26] ABRvS 16 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3212.

[27] HvJ EU 14 januari 2021, C-826/18, ECLI:EU:C:2021:7, r.o. 29, 40, 47 e.v.

[28] Rb. Den Haag 31 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14323.

[29] Dit criterium zou gebaseerd zijn op de richtlijn van de *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) voor de toepassing van Rode Lijst-criteria op regionale populaties (*Guidelines for Application of IUCN Red List Criteria at Regional and National Levels*, versie 4.0, 2012).

[30] HvJ EU 14 november 2024, C-47/23, ECLI:EU:C:2024:954.

[31] Art. 8.1 lid 2 Wnb.

[32] Rb. Gelderland 4 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2592; Rb. Gelderland 4 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2594 en Rb. Gelderland 4 april 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:2599. Vgl. ook Rb. Midden-Nederland 2 juni 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2644 en Rb. Noord-Nederland 14 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4423.

[33] Rb. Gelderland 4 september 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6291.

[34] Rb. Oost-Brabant 19 december 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:6781.

[35] ABRvS 25 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1256.

[36] Zie art. 2.7 lid 2 Wnb, art. 5.55 lid 3 lid Ow en art. 2.5 lid 1 Bal. Deze artikelen implementeren art. 6 lid 3 Hrl.

[37] ABRvS 14 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2198.

[38] Rb. Midden-Nederland 16 juni 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2874.

[39] Rb. Oost-Brabant 28 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1707.

[40] Rb. Oost-Brabant 20 november 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5565.

[41] Rb. Den Haag 1 mei 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7425.

[42] ABRvS 13 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3828.

[43] ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5105.

[44] ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4743.

[45] Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4050.

[46] ABRvS 26 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1202.

[47] Rb. Oost-Brabant 25 februari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1108.

[48] ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003.

[49] S.T.J. Olierook & R. Olivier, annotatie bij ABRvS 18 december 2025, ECLI:NL:RVS:2024:4923, *JM* 2025/38.

[50] HvJ EU 7 november 2018, C-293/17, ECLI:EU:C:2018:882.

- [51] S. van Winzum, 'Prejudiciële vragen', *NBR* 2025/3.
- [52] Rb. Noord-Holland 24 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8380.
- [53] ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587.
- [54] Rb. Den Haag 25 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10993.
- [55] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389.
- [56] ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471.
- [57] Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4239, r.o. 7.6 e.v. Zie ook Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4231; Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4242; Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4252; Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4261 en Rb. Gelderland 3 juni 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4262.
- [58] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*Logtsebaan*).
- [59] ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (*Overduin*).
- [60] HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477 (*Eco Advocacy*).
- [61] ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1147.
- [62] Zie voor het oordeel dat aan art. 9.4 lid 8 Wnb geen referentiesituatie kan worden ontleend: Rb. Oost-Brabant 24 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1601.
- [63] Rb. Den Haag 17 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13631.
- [64] ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5107.
- [65] HvJ EU 6 maart 2025, C-41/24, ECLI:EU:C:2025:140.
- [66] HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, ECLI:EU:C:2023:477, r.o. 43 (*Eco Advocacy*).
- [67] ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5417.
- [68] ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:882.
- [69] ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (*Tweede tussenuitspraak GOL*).
- [70] ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3949 (*Callantsoog*).
- [71] ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1871 (*A27/A12*).
- [72] ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404.
- [73] ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874.
- [74] ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5003.
- [75] HvJ EU 10 november 2022, C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*Aqua Pri*).
- [76] ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 18.3-18.5 (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (*Amercentrale*).
- [77] Rb. Noord-Nederland 29 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4811.

- [78] Rb. Noord-Holland 23 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:1587 (*Tata Steel*).
- [79] Zie o.a. Rb. Den Haag 21 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:7554; Rb. Noord-Holland 17 maart 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:2820; Rb. Limburg 26 maart 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:2780; Rb. Limburg 26 maart 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:2782; Rb. Oost-Brabant 28 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1707 en Rb. Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462.
- [80] Rb. Noord-Nederland 28 november 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4687.
- [81] Rb. Overijssel 27 november 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:6281 (tweede tussenuitspraak) en Rb. Overijssel 12 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3739 (einduitspraak). Ondergetekende was betrokken bij deze uitspraken als rechter-plaatsvervanger.
- [82] Rb. Midden-Nederland 18 december 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6918.
- [83] Rb. Noord-Holland 6 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:49.
- [84] Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2324. Negen vergelijkbare uitspraken: Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2325; Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2326; Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2327; Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2328; Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2329; Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2330; Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2331 en Rb. Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2332.
- [85] ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:852; ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844 en ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838 (handhaving PAS-melders).
- [86] Zie uitspraak Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1141 inzake de weigering handhavend op te treden tegen een PAS-melder. Het beroep is gegrond omdat het besluit niet voldoet aan de voorwaarden zoals opgenomen in de uitspraken van de Afdeling van 28 februari 2024. Zie voor vergelijkbare uitspraken: Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1135; Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1136; Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1137; Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1138; Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1139 en Rb. Gelderland 12 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1140.
- [87] Rb. Gelderland 20 augustus 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:6977.
- [88] Zie voor gegronde beroepen tegen acht besluiten inzake afwijzing handhaving PAS-melders: Rb. Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462.
- [89] Rb. Noord-Nederland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1525.
- [90] Rb. Noord-Nederland 16 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1462.
- [91] Rb. Oost-Brabant 14 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2763.
- [92] ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2465.
- [93] ABRvS 2 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1428.
- [94] Rb. Noord-Nederland 24 april 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1598 (Meten=Weten, Drenthe).
- [95] O.g.v. art. 2:3 Awb en art. 2.4 lid 3 Wnb.
- [96] Rb. Midden-Nederland 14 april 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:1660 (Meten=Weten, Flevoland).
- [97] Rb. Noord-Nederland 6 maart 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:899 (Meten=Weten Drenthe specifieke telers)

en Rb. Noord-Nederland 22 oktober 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:4141 (Meten=Weten Drenthe specifieke telers).

[98] Rb. Midden-Nederland 9 mei 2025, ECLI:NL:RBMNE:2025:2238.

[99] ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3388.

[100] Belanghebbende: omwonenden, geen belanghebbenden: ABRvS 9 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1593 (1,5 km) en ABRvS 11 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2652 (4 km).

[101] Art. 8:69a Awb staat er dan ook aan in de weg dat het bestreden besluit a.g.v. deze beroepsgrond wordt vernietigd: ABRvS 25 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1329 (500 m); ABRvS 23 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1818 (900 m); ABRvS 6 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3529 (800 m); ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3387 (5 km); ABRvS 25 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2858 (1,5 km); ABRvS 18 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2732 (2 km); ABRvS 26 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:786 (bedrijfseconomisch belang) net als: ABRvS 6 augustus 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3708. Verwevenheid van het bedrijfseconomische belang van appellant met het Natura 2000-gebied is niet aan de orde.

[102] Rb. Rotterdam 27 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1786; Rb. Rotterdam 27 januari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1788; Rb. Rotterdam 9 mei 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:5948; Rb. Noord-Nederland 27 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2578 en Rb. Gelderland 6 maart 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1762.

[103] Rb. Noord-Nederland 5 februari 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:386.

[104] Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578.