

# Kroniek Stikstof, een overzicht uit de rechtspraak van 2023 en 2024

mr. M.E. van Velzen – de Boer

## 1 Inleiding

Afgelopen mei was het alweer vijf jaar geleden dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) een einde maakte aan toepassing van het Programma Aanpak Stikstof (PAS).<sup>1</sup> Activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken binnen een Natura 2000-gebied, kunnen mede daardoor minder eenvoudig een natuurtoestemming krijgen. Het vergunningenproces gaat gepaard met veel tijd en extra kosten: er moeten eerst uitgebreide (ecologische) rapporten worden opgesteld, waarna het geheel aan (landelijke) onderzoeken en de wetssystematiek vaker wel dan niet ter discussie wordt gesteld bij een toenemend kritische bestuursrechter en bevoegde gezagen regelmatig worden teruggestuurd naar de tekentafel. Dit leidt tot veel onzekerheid en (financiële) problemen voor betrokkenen, waarbij het woord ‘stikstofmoeras’ al vaker is gevallen.

De Rijksoverheid is aan zet om een duurzame oplossing te vinden die recht doet aan alle belangen, waaronder die van ondernemers en de natuur. Of de recente kabinetsformatie daaraan zal bijdragen en bijvoorbeeld tot meer (stikstof)ruimte zal leiden voor initiatieven, moet nog blijken. In afwachting van het Regeerprogramma is in ieder geval net door het ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur gecommuniceerd dat provincies niet langer meer voor 1 oktober 2024 aan het Rijk hoeven te laten weten hoe zij de stikstofuitstoot willen terugdringen in een door hen op te stellen Provinciaal Programma Landelijk Gebied.<sup>2</sup>

Totdat er eventueel nieuwe mogelijkheden en regels komen, zullen we het met de huidige wet- en

regelgeving moeten doen. De jurisprudentie van lagere rechtbanken en de Afdeling geeft hier in belangrijke mate invulling aan. In deze bijdrage sta ik derhalve stil bij recente ontwikkelingen in de jurisprudentie over stikstof, in de periode van juli 2023 tot en met juli 2024.<sup>3</sup> Daarbij zijn uiteraard keuzes gemaakt voor bepaalde thema's en heb ik niet alles kunnen betrekken.<sup>4</sup>

In dit artikel wordt aandacht besteed aan de Omgevingswet (§ 2), de beoordelingswijze van stikstofeffecten (§ 3), waarbij o.a. wordt ingegaan op het onderscheid tussen de referentiesituatie voor plannen (§ 3.5) en projecten (§ 3.6), intern en extern salderen (§ 4 en 5), handhavend optreden tegen PAS-Melders (§ 6), wijzigingen van aanwijzingsbesluiten Natura 2000-gebieden (§ 7), de intrekking van Wnb-vergunningen (§ 8) en relativiteit (§ 9), gevolgd door een afsluiting (§ 10).

## 2 Omgevingswet

De jurisprudentie gaat voornamelijk nog over de per 1 januari 2024 vervallen Wet natuurbescherming (Wnb). Het recht ten tijde van het nemen van de in de uitspraken bestreden besluiten is immers bepalend. Zie onder andere het overgangsrecht van artikel 2.9 lid 1, onder a, Aanvullingswet natuur Omgevingswet.<sup>5</sup>

De overgang naar de Omgevingswet is daarbij volgens de wetgever ‘beleidsneutraal’: de geboden bescherming, instrumenten en bevoegdheden blijven zoveel mogelijk gelijk.<sup>6</sup> Dat laat onverlet dat de structuur van de wetgeving wel enorm is veranderd en

1 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 en ECLI:NL:RVS:2019:1603.

2 <https://nos.nl/artikel/2530904-ministerie-laat-deadline-vallen-voor-stikstofplannen-provincies>

3 Zie voor een overzicht van eerdere rechtspraak M.E van Velzen-de Boer, ‘Kroniek stikstofjurisprudentie – Een overzicht uit de rechtspraak van 2022 en 2023’, *TBR* 2023/98.

4 Deze bijdrage is inhoudelijk afgerond op 5 augustus 2024.

5 Zie bijvoorbeeld ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131 over een Wnb-vergunning en Rb. Midden-Nederland 24 januari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:212 over een Wnb-ontheffing.

6 *S/b.* 2021, 22, blz. 91.

dat bijvoorbeeld de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 Wnb onder de Omgevingswet niet meer bestaat in die vorm.<sup>7</sup> Volgens de rechtbank Midden-Nederland zijn er nu daarmee vergelijkbare bepalingen: artikel 11.6 Bal (specifieke zorgplicht voor activiteiten met mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden) en artikel 11.9 Bal (maatwerkvoorschrift).

### 3 Beoordelingswijze van stikstofeffecten

#### 3.1 Algemeen

Uit vaste jurisprudentie blijkt dat bij de beoordeling van de gevolgen van een ontwikkeling voor een Natura 2000-gebied, de gevolgen van de nieuwe ontwikkeling voor dat gebied worden bezien ten opzichte van de referentiesituatie. De referentiesituatie voor plannen en projecten verschilt, zie onder 3.5 en 3.6.

Indien een ontwikkeling ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, moeten de gevolgen van die toename worden onderzocht. Als blijkt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dan moet een passende beoordeling worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld, c.q. de natuurvergunning voor een project kan worden verleend, als uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten (artikel 2.7 en 2.8 Wnb). Een passende beoordeling mag geen leemten vertonen en moet volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan/project voor het betrokken beschermde gebied wegnemen.<sup>8</sup>

Daarbij hoeft een plan of project niet bij te dragen aan vermindering van de stikstofbelasting, zelfs niet als sprake is van een overbelaste situatie vanwege overschrijding van de kritische depositiewaarden (KDW). De vraag of overheden tijdig met de juiste maatregelen invulling geven aan de verplichting om instandhoudings- en passende maatregelen te

treffen in relatie tot de totale depositiebijdrage in een Natura 2000-gebied, is niet aan de orde bij een besluit waarbij toestemming wordt verleend voor een plan of project.<sup>9</sup>

Klimaatverandering maakt expliciet geen onderdeel uit van het beoordelingskader bij de verlening van natuurtoestemmingen en kan daarin geen rol spelen gelet op het specialiteitsbeginsel. Dat oordeelt de rechtbank Noord-Nederland in een procedure over een Wnb-vergunning voor schelpenwinning in de Waddenzee en Noordzeekustzone. Eisersessen voeren in die procedure tevergeefs aan dat in de passende beoordeling nader onderbouwd had moeten worden dat de schelpenwinning mede in het licht van klimaatverandering, niet zal leiden tot significante effecten voor Natura 2000-gebieden. Het besluit tot vergunningverlening wordt vernietigd.<sup>10</sup>

Voor het stikstofonderzoek moet worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten.<sup>11</sup> De omstandigheid dat in een nieuw stikstofonderzoek gedeeltelijk andere uitgangspunten zijn gehanteerd bij de berekening van de stikstofdepositie dan in het eerdere stikstofonderzoek, kan aanleiding geven voor het oordeel dat die eerdere beoordeling dus niet is gebaseerd op reële en aannemelijke uitgangspunten. Een dergelijk stikstofonderzoek mag niet ten grondslag worden gelegd aan een bestemmingsplan. Dat oordeelt de Afdeling in een procedure over een bestemmingsplan in Schagen dat de ontwikkeling van een hotel mogelijk maakte, waarna vernietiging van het vaststellingsbesluit volgt. De Afdeling laat de rechtsgevolgen echter in stand. Met het nieuwe stikstofonderzoek is namelijk alsnog deugdelijk onderbouwd dat het plan niet voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Appellanten voeren dan ook tevergeefs aan dat in het nieuwe onderzoek van een onjuiste referentiesituatie is uitgegaan omdat volgens hen zou zijn miskend dat het agrarisch gebruik van de landbouwgronden in het plangebied zou worden voortgezet. Volgens de Afdeling is dat echter niet aannemelijk. In het concrete geval is namelijk geen agrarische bestemming toegekend aan het perceel waar het om gaat en de initiatiefnemer van het hotel is eigenaar geworden van de landbouwgronden en de opstallen in het plangebied. Appellanten hebben dan

7 Rb. Gelderland 5 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25.

8 Zie bijvoorbeeld HvJ EU 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477, punt 39.

9 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 ro. 23.1 (tweede tussenuitspraak ViA15). Zie eerder ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 (eerste tussenuitspraak ViA15).

10 Rb. Noord-Nederland 14 juni 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2334.

11 ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3374.

ook geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht die aanleiding geven tot het oordeel dat de uitgangspunten in het nieuwe stikstofonderzoek niet reëel en aannemelijk zijn.<sup>12</sup>

### 3.2 AERIUS-Calculator

Bij de beoordeling van stikstofeffecten op Natura 2000-gebieden, moet rekening worden gehouden met de beste wetenschappelijke kennis ter zake. Volgens de Afdeling is AERIUS Calculator in dat verband weliswaar een model dat naar zijn aard een abstractie van de te verwachten werkelijkheid geeft, maar dat wel aan de besluitvorming ten grondslag mag worden gelegd. Het is het best beschikbare rekenmodel.<sup>13</sup> Dat AERIUS regelmatig wordt aangepast, betekent ook niet dat er daarom geen gebruik van mag worden gemaakt, aldus de rechtbank Gelderland.<sup>14</sup> Er kan gewoon gebruik worden gemaakt van de AERIUS Calculator die gold ten tijde van vergunningverlening.<sup>15</sup>

### 3.3 Voortoets of passende beoordeling

Er wordt met regelmaat ter discussie gesteld of wel sprake is of kan zijn van een voortoets. Voor het karakter van een rapport (voortoets of passende beoordeling) is de inhoud van een rapport of de verschillende documenten samen, beslissend. ‘Objectieve gegevens’ zijn hier het sleutelwoord en van belang is of een rapport een analyse bevat waarin verschillende aspecten worden afgewogen en of nader onderzoek wordt uitgevoerd ter onderbouwing van conclusies. Er moet daarbij worden ingegaan op specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van de betrokken Natura 2000-gebieden.<sup>16</sup> Dat betekent echter niet dat steeds ál het mogelijke onderzoek naar die omstandigheden moet worden gedaan.<sup>17</sup>

Gedeputeerde Staten (GS) hebben beoordelingsruimte bij het antwoord op de vraag of significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied als gevolg van een project op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten. In dit verband moet het voorzorgsbeginsel in acht worden genomen dat aan artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn (Hrl) ten grondslag ligt. Gelet hierop moet worden aangenomen dat het risico bestaat dat een plan of project significante

gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied, als op basis van de beste wetenschappelijke kennis niet valt uit te sluiten dat het betrokken plan of project de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied in gevaar brengt. Dit voorzorgsbeginsel betekent volgens de rechtbank Midden-Nederland dat bij twijfel zekerheidshalve moet worden aangenomen dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten. De rechtbank toetst of GS bij afweging van de betrokken belangen – waaronder het zwaarwegende belang van de bescherming van Natura 2000-gebieden – redelijkerwijs tot die aanname hebben kunnen komen.<sup>18</sup>

In sommige gevallen kunnen significante gevolgen niet op voorhand worden uitgesloten. Dat is volgens de Afdeling in ieder geval aan de orde als mitigerende maatregelen worden genomen (zie extern salderen onder 5) of als de oppervlakte van Natura 2000-gebieden afneemt.<sup>19</sup>

Onder omstandigheden hoeven emissies niet exact te worden vastgesteld om te beoordelen of sprake is van een toe- of afname ten opzichte van de referentiesituatie. In de uitspraak over het Formule 1-circuit in Zandvoort oordeelt de Afdeling dat in de nieuwe situatie sprake is van een afname van ongeveer 40% depositie ten opzichte van de referentiesituatie en dat in de voor het project verleende natuurvergunning twee beperkingen zijn opgenomen die maken dat de emissies in de referentiesituatie niet kunnen worden overschreden. Die vermindering is volgens de Afdeling zodanig groot dat op voorhand duidelijk is dat er geen significante gevolgen zijn. Het maakt in dit verband niet uit dat de depositie in de referentiesituatie niet exact is vastgesteld, aldus de Afdeling. GS van Noord-Holland zijn er dan ook terecht van uitgegaan dat het gebruik van het circuitterrein in de vergunde situatie niet leidt tot een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, zodat er geen significante gevolgen zijn voor Natura 2000-gebieden.<sup>20</sup>

Los van het feit dat er een onderscheid bestaat tussen emissies en deposities waar de Afdeling vlug aan voorbij gaat,<sup>21</sup> levert dit oordeel mogelijk problemen op bij toekomstige toestemmingen (en intern salderen). Het is immers onduidelijk welke

12 ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2994, ro. 12.5.

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

14 Rb. Gelderland 12 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:5596 ro. 11.1.

15 Vergelijk ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625.

16 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, ro. 10.2-10.3 en 15.10 (Porthos-einduitspraak).

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

18 Rb. Midden-Nederland 16 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6105 en ECLI:NL:RBMNE:2023:6106.

19 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, ro. 10.3 (Porthos-einduitspraak).

20 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587, ro. 8.6-8.7.

21 Zie ook de annotatie van R. Olivier bij ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587 in *JM* 2024/2.

emissie en depositie precies zijn toegestaan in de referentiesituatie. Een toekomstige ontwikkeling (met een minder grote afname) kan daar dus niet eenvoudig tegen worden afgezet en beoordeeld.

Volgens de Afdeling betekent de enkele omstandigheid dat KDW worden overschreden, overigens niet dat bij voorbaat of steeds significante gevolgen kunnen optreden.<sup>22</sup>

### 3.4 Tijdelijke effecten

De Afdeling heeft in de Porthos-tussenuitspraak van 2 november 2022 geoordeeld dat de bouwvrijstelling van artikel 2.9 Wnb en artikel 2.5 Besluit natuurbescherming is gebaseerd op een niet toereikende generieke voortoets en dus niet mag worden toegepast.<sup>23</sup> Daarmee moeten alle tijdelijke (en beperkte) stikstofeffecten van aanlegfasen weer worden beoordeeld. In de Porthos-einduitspraak hadden de ministers van BZK en EZK het standpunt ingenomen dat de effecten van CO<sub>2</sub>-opslag van het Rotterdamse havengebied in lege gasvelden onder de Noordzee in het geheel niet tot significant negatieve effecten zou leiden voor Natura 2000-gebieden. Appellanten stellen echter dat ook een kleine, tijdelijke toename van stikstofdepositie in de aanlegfase, toch kan leiden tot een omslagpunt voor een of meer habitattypen als gevolg waarvan wel significante gevolgen optreden.<sup>24</sup> Dat is volgens de Afdeling niet ondenkbaar en – uiteraard – afhankelijk van de omstandigheden van het geval, zoals het antwoord op de vraag in hoeverre en op welke termijn een gebied die deposities kan opvangen. Als een gebied maar een klein opvangend vermogen heeft, is het mogelijk dat tijdelijke deposities toch structureel doorwerken en wel significante gevolgen kunnen hebben. Volgens de Afdeling is dat in het concrete geval echter niet aan de orde. Er is genoeg aangetoond dat significante effecten van het Porthos-project zijn uitgesloten.

### 3.5 Referentiesituatie plannen

De hoofdregel bij plannen is dat de referentiesituatie de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het nieuwe plan betreft. Hier moeten de gevolgen op Natura 2000-gebieden door de maximale planologische mogelijkheden van het nieuwe plan tegen worden afgezet. Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie voorziet

in ruimtelijke ontwikkelingen die zouden kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie (en -emissie) op natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan moeten de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan worden onderzocht. Dat gebeurt in een voortoets, op grond van objectieve gegevens.

Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, moet ook een passende beoordeling worden gemaakt. Het plan mag in dat geval alleen worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.<sup>25</sup> Overigens spreekt voor zich dat alleen effecten op soorten of habitattypen moeten worden onderzocht waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.<sup>26</sup> De gevolgen van de referentiesituatie zelf voor Natura 2000-gebieden, hoeven niet te worden onderzocht. Er hoeft dus geen rekening gehouden te worden met stikstofeffecten door evenementen, als die op grond van een bestemmingsplan mogen plaatsvinden en dat ook feitelijk gebeurde voorafgaand aan de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan. Appellanten tegen het bestemmingsplan ‘Landgoed Paleis Soestdijk’ in Baarn voerden bij de Afdeling tevergeefs het tegendeel aan.<sup>27</sup>

Daarbij moeten ook de gevolgen van bouwwerkzaamheden die het bestemmingsplan mogelijk maakt worden onderzocht, zoals weer bleek in een procedure over de vaststelling van bestemmingsplan bestemmingsplan ‘Woormalige Vliegbasis Twenthe – Midden 2021’. Daarin had de raad van Enschede zich na het vervallen van de bouwvrijstelling op het standpunt gesteld dat de gevolgen van die bouwwerkzaamheden slechts een uitvoeringskwestie zijn die niet in het bestemmingsplan kunnen worden gereguleerd. Daarom zouden ze bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dus niet hoeven worden meegenomen. Die vlieger gaat bij de Afdeling niet op: er moet bij het onderzoek naar de maximale mogelijkheden ook rekening worden gehouden met de bouw mogelijkheden waarin het bestemmingsplan voorziet. De vraag of het plan voldoet aan de Wnb, komt anders dan de raad aanvoert dus niet pas in het kader van de uitvoerbaarheid aan de orde. Het

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

23 ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159 (Porthos-tussenuitspraak). Zie ook ABRvS 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1829, ro. 31.1 (PIP Warmtetransportleiding Vlaardingen – Den Haag).

24 ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129, ro. 15.7 e.v. (Porthos-einduitspraak).

25 ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4056.

26 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, ro. 26.3 (ViA15).

27 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249.



maakt daarbij niet uit dat in het bestemmingsplan geen regels kunnen worden gesteld over de manier waarop gebouwd kan worden.<sup>28</sup>

Aangezien een ‘grotere’ referentiesituatie eerder tot de conclusie zal leiden dat nieuwe ontwikkelingen geen significante gevolgen geven, is begrijpelijk dat regelmatig discussie wordt gevoerd over de omvang daarvan en wat er dus feitelijk aanwezig is ten tijde van het opstellen van de voortoets. Zo waren omwonenden van een voorgenomen woningontwikkeling in Waalwijk het niet eens met het feit dat in de voortoets rekening was gehouden met de aanwezigheid van een hobbypaard, omdat het er al jaren niet meer zou staan. Zij hebben echter onvoldoende aanknopingspunten aangevoerd om eraan te doen twifelen dat er in ieder geval één paard aanwezig was, aldus de Afdeling.<sup>29</sup> Er mocht daarom worden uitgegaan van de aanwezigheid van het paard.

Zoals gezegd moet bij een onderzoek naar de gevolgen van een bestemmingsplan (of project) in het stikstofonderzoek worden uitgegaan van reële en aannemelijke uitgangspunten, maar die uitgangspunten hoeven niet per se in het plan te worden geborgd.<sup>30</sup> Dit kan anders liggen als het benodigde gebruik van bepaalde gronden nog niet (volledig) is geregeld in overeenkomsten, zoals het geval was in de procedure over bestemmingsplan ‘Voormalige Vliegbasis Twenthe – Midden 2021’. In die procedure gaat het om de herontwikkeling van de voormalige vliegbasis Twenthe naar een evenementenlocatie, waarbij men er in de passende beoordeling vanuit was gegaan dat een transferium wordt gebruikt met elektrisch aangedreven bussen voor het vervoer van en naar het evenemententerrein. Daarmee zouden zich minder verkeersbewegingen voordoen van bezoekers die zelf van en naar het terrein rijden, wat gunstig is voor de stikstofuitstoot. Appellanten menen dat deze uitgangspunten onjuist zijn. Volgens de Afdeling is inderdaad niet reëel en aannemelijk dat een transferium met elektrische bussen wordt gebruikt. De gronden waarvan het de bedoeling is dat die voor het transferium zullen worden gebruikt, zijn namelijk in eigendom van een transportbedrijf dat dit terrein zelf ook gebruikt en van een overeenkomst tussen de evenementenlocatie en het transportbedrijf is niet gebleken. Evenmin zijn er overeenkomsten

gesloten met busmaatschappijen voor het gebruik van elektrisch aangedreven bussen. De verleende omgevingsvergunning kan in dit opzicht geen redding bieden: daarin is het gebruik van het transferium niet sluitend voorgeschreven en wordt de inzet van elektrisch aangedreven bussen in het geheel niet genoemd. Onder die omstandigheden mocht in de passende beoordeling niet worden uitgegaan van het gebruik van een transferium en de inzet van elektrisch aangedreven bussen, volgens de Afdeling.<sup>31</sup>

Specifiek daar waar het gaat om het gebruik van emissieloos materieel bij bouwactiviteiten (ten behoeve van recreatiewoningen in een andere procedure) en de wijze waarop dit wordt vastgelegd, overweegt de Afdeling dan weer dat artikel 2.7 lid 2 Wnb volstaat. Als bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen zou blijken dat geen gebruik wordt gemaakt van emissieloos materieel, moet immers gelet op dat artikel worden beoordeeld of een Wnb-vergunning nodig is voor de bouwactiviteiten.<sup>32</sup>

Dat bepaalde uitgangspunten van het stikstofonderzoek niet planologisch geborgd hoeven te worden, laat uiteraard onverlet dat de uitgangspunten navolgbaar moeten zijn. Bij de vaststelling van bestemmingsplan ‘Landgoed Paleis Soestdijk’ in Baarn, ging dit niet goed. Er was namelijk voor gekozen om de bestaande verkeersgeneratie in mindering te brengen op de toekomstige verkeersgeneratie (van evenementen). Met deze verschilberekening vooraf, was niet inzichtelijk hoe de berekening in AERIUS Calculator tot stand is gekomen, en wat de gevolgen zijn van het vooraf wegstrepen van verwacht evenementenverkeer tegen bestaand verkeer op de uitkomst van de berekeningen. Een adequate toelichting achteraf kon niet worden gegeven, zodat de Afdeling oordeelt dat de raad zich niet op het stikstofonderzoek had mogen baseren.<sup>33</sup>

### 3.5.1 Afzien van een passende beoordeling

Er hoeft niet altijd een passende beoordeling te worden gemaakt, gelet op artikel 2.8 Wnb. Dat geldt ook voor bestemmingsplannen als daarin worden aangesloten bij (uitbreidingsmogelijkheden) die voortvloeien uit een natuurvergunning die ten tijde van het vaststellen van het plan in rechte onaantastbaar was, waaraan een passende beoordeling ten grondslag heeft gelegen en die in het plan één-op-één-inpassing

28 ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540, ro. 14.5.

29 ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2962.

30 Zie ABRvS 18 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3845, in lijn met eerdere uitspraken zoals ABRvS 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1743. Zie ook ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540.

31 ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540, ro. 17.

32 ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4056.

33 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249.

heeft gekregen. De planologische uitbreidingsmogelijkheden zijn dan immers al passend beoordeeld in het kader van de verlening van de natuurvergunning. Wil de raad succesvol gebruikmaken van die uitzondering op de beoordelingsplicht, dan moet de natuurvergunning natuurlijk wel betrekking hebben op alles wat het bestemmingsplan mogelijk maakt. Dat ging niet goed in gemeente Renkum, waar het bestemmingsplan ook een huis-aan-huis-verbonden beroep mogelijk maakte maar waarvan de ruimtelijke gevolgen niet waren beoordeeld in de al eerder verleende natuurvergunning.<sup>34</sup>

### 3.5.2 Gebruiksovergangsrecht

De Afdeling hanteert een nieuwe lijn voor de beoordeling van stikstofeffecten als gevolg van gebruik dat is toegestaan op grond van het planologisch overgangsrecht. Voorheen oordeelde de Afdeling dat dit gebruik *geen* onderdeel uitmaakte van de referentiesituatie. Als dit gebruik vervolgens positief bestemd werd in een opvolgend bestemmingsplan, moest het gebruik aangemerkt worden als een (nieuwe) ruimtelijke ontwikkeling. De effecten van dit gebruik op Natura 2000-gebieden moesten dan alsnog worden beoordeeld bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, ook al vond het gebruik feitelijk al plaats.

In haar uitspraak van 1 november 2023 overweegt de Afdeling dat voortaan ook aan de beschermende werking van planologisch overgangsrecht een referentiesituatie kan worden ontleend, die kan worden beschouwd als de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het betreffende bestemmingsplan. Het gebruik dat met het vast stellen bestemmingsplan als zodanig wordt bestemd moet dan wel overeenkomen met het gebruik dat eerder onder het planologisch overgangsrecht was toegestaan en feitelijk aanwezig is. In zoverre voorziet een bestemmingsplan dan dus ook niet in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling.<sup>35</sup>

Dit laat wat mij betreft echter onverlet dat een activiteit die onder het gebruiksovergangsrecht is toegestaan, nog altijd wel/ook toestemming nodig heeft op projectniveau. Voor projecten geldt namelijk

als referentiesituatie de vigerende natuurvergunning of, als niet eerder een natuurvergunning is verleend, de toestemmingsbesluiten die zijn verleend voor de referentiedatum (zie uitgebreider onder 3.6). Dat een activiteit feitelijk aanwezig is, betekent echter niet dat die benodigde toestemming ook in alle gevallen is verleend. Met andere woorden: het is mogelijk dat een activiteit planologisch gezien aanwezig mag zijn (op grond van het overgangsrecht) en ook daadwerkelijk aanwezig is en in zoverre relevant is bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan, maar desondanks onderaan de streep alsnog niet is toegestaan omdat er geen natuurtoestemmingen zijn verleend.

### 3.6 Referentiesituatie projecten

De referentiesituatie voor projecten bestaat volgens vaste jurisprudentie uit de vigerende natuurvergunning of, als niet eerder een natuurvergunning is verleend, uit toestemmingsbesluiten die zijn verleend voor de referentiedatum (het moment waarop een gebied werd aangewezen als Natura 2000-gebied, veelal 10 juni 1994, 24 maart 2000 of 7 december 2004).<sup>36</sup> De situatie op de referentiedatum kan worden ontleend aan wat is vergund krachtens de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet, als die toestemming niet is vervallen of geëxpireerd. De toestemming met de minste gevolgen geldt als referentiesituatie, waartegen de aangevraagde situatie moet worden afgezet.<sup>37</sup>

Dat laatste ging fout bij de al eerdergenoemde verleende natuurvergunningen voor schelpenwinning in de Waddenzee en Noordzeekustzone. Er was niet gerekend met de kleinste toestemming en er was ook geen rekening gehouden met geëxpireerde vergunningen. De rechtbank Noord-Holland oordeelt daarom dat de passende beoordeling ondeugdelijk tot stand is gekomen.<sup>38</sup>

In de uitspraak over de natuurtoestemming voor het Formule 1-circuit in Zandvoort, komt de referentiesituatie ook aan bod.<sup>39</sup> Appellanten betogen dat de natuurvergunningen uit 2011 en 2015 bepalend zijn en niet de revisievergunning uit 1997. Volgens de Afdeling zien die latere toestemmingen echter alleen op uitbreiding van het eerder vergunde gebruik van het

34 ABRvS 9 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3060.

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

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

37 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1955.

38 Rb. Noord-Nederland 14 juni 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2334.

39 ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587.

circuitterrein en is daarom ook de oude toestemming uit 1997 nog relevant. Oudere milieutoestemmingen kunnen dus nog een rol spelen, ook als nadien een andere natuurvergunning is verleend.

Er moet daarbij volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling worden uitgegaan van de vergunde situatie. De huidige feitelijke situatie is niet van belang.<sup>40</sup> De vraag welke emissie of depositie daarmee is toegestaan, is niet altijd eenvoudig vast te stellen. Hoewel gebruik moet worden gemaakt van de meest recente wetenschappelijke inzichten, is in de meeste toestemmingen namelijk een bepaalde activiteit in plaats van een bepaalde uitstoot vergund. In een procedure over een Wnb-vergunning voor een gewijzigde veehouderij, voert milieuorganisatie Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB) dan ook aan dat de omvang van de referentiesituatie voor het houden van vee in stallen te hoog is ingeschat. Zij meent dat melkkoeien in 1994 (de referentiesituatie voor het bedrijf in kwestie) door allerlei ontwikkelingen een lagere emissie hebben dan tegenwoordig. De Afdeling volgt dat betoog niet. Weliswaar kan aan een toestemming een berekening met bepaalde uitgangspunten ten grondslag liggen, maar die maakt volgens de Afdeling geen onderdeel uit van het vergunde. Dat is alleen anders als in een voorschrift de maximale depositie of emissie is gelimiteerd. Daarvan is in dit geval geen sprake. Er mag dus worden gerekend met de emissiefactor voor de stal die ten tijde van de aanvraag geldt.<sup>41</sup> Daarbij geldt dat een reeks emissiearme stalsystemen te weinig zekerheid biedt dat de natuur geen schade oploopt, zodat die in elk geval niet mogen worden gebruikt.<sup>42</sup>

Ook is het mogelijk dat voor twee bedrijven die gezamenlijk één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer vormen, twee afzonderlijke vergunningen bestaan op de referentiedatum. Willen de gezamenlijke rechten kwalificeren als één referentiesituatie ten behoeve van interne saldering, dan is uiteraard wel van belang dat de ‚stikstofrechten‘ goed zijn overgedragen. Dit pakte verkeerd uit voor de initiatiefnemer die een melkgeitenstal in Reimerswaal wilde oprichten. Het bevoegd gezag was er volgens de Afdeling ten onrechte van uitgegaan dat de melkgeitenhouderij in de plaats was gekomen van een eerdere vleesstieren- en

varkenshouderij. Na een uitgebreide weergave van de feiten, constateert de Afdeling namelijk dat de rechten van de varkenshouderij nooit zijn overgedragen aan de melkgeitenhouderij, hoewel dat wel zo was bedoeld. Die rechten mochten dan ook niet worden opgeteld bij de referentiesituatie, zodat een nieuw besluit moet worden genomen op de vergunningaanvraag.<sup>43</sup>

Stikstofbelastende activiteiten zoals de emissie van vervoersbewegingen die inherent zijn aan het project (bijvoorbeeld de exploitatie van een veehouderij), maken daar overigens onderdeel van uit en mogen dus worden betrokken in de referentiesituatie. Dit is ook het geval als dat niet expliciet blijkt uit de toestemming die de referentiesituatie vormt.<sup>44</sup>

Vermeldenswaardig is nog de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 23 april 2024, waarin de rechtbank zich buigt over de referentiesituatie van een veehouderij in het kader van een positieve weigering. In de al eerder verleende natuurvergunning werd alleen gesproken over het Natura 2000-gebied Rijntakken, maar dat wil volgens de rechtbank niet zeggen dat er toen alleen een vergunning is verleend voor de gevolgen op slechts dat natuurgebied. De vergunning wordt immers verleend voor een project en niet voor natuurgebieden.<sup>45</sup> Dat leidt voor de betrokken ondernemer echter niet tot het gewenste resultaat: de biogasinstallatie waarmee was gerekend in de referentiesituatie was volgens de rechtbank niet inherent aan de veehouderij en ook niet als zodanig vergund. Daar mocht dus geen rekening mee worden gehouden.<sup>46</sup>

## 4 Intern salderen

### 4.1 Algemeen

Bij intern salderen gaat het om wijziging of uitbreiding van een project, zonder dat dit tot extra stikstofdepositie zal leiden ten opzichte van de referentiesituatie. In de referentiesituatie gaat het dan om de gevolgen van activiteiten die zijn toegestaan op dezelfde locatie als de aangevraagde activiteit en die door de aangevraagde activiteit zullen veranderen (waarvoor de aangevraagde activiteit rechtstreeks gevolgen heeft).<sup>47</sup> Volgens rechtbank Noord-Nederland gaat het bij

40 O.a. ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1955 en ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587, ro. 6.6.

41 ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3687, ro. 9.2.

42 Zie o.a. ABRvS 7 september 2022 ECLI:NL:RVS:2022:2557 en ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3689 en ECLI:NL:RVS:2023:3699.

43 ABRvS 8 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1955.

44 Rb. Noord-Nederland 6 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4216.

45 Rb. Oost-Brabant 23 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1647, ro. 8.5.

46 Rb. Oost-Brabant 23 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1647, ro. 8.7.

47 ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3694, ro. 5.1.

intern salderen in algemene zin om een project waarin de initiatiefnemer haar eigen activiteiten herstructureert, zonder dat dit tot extra stikstofdepositie zal leiden.<sup>48</sup>

Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is een project dat met intern salderen niet tot een toename van stikstofdepositie leidt, een project waarvan op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat het significante gevolgen heeft. Dan is voor dat project dus geen vergunning of toestemming als bedoeld in artikel 2.7 lid 2 Wnb nodig. Dit geldt door aanpassing van de Wnb, vanaf 1 januari 2020.<sup>49</sup>

Het is daarbij mogelijk om intern te salderen met mestemissies en emissies door het weiden van vee.<sup>50</sup> In het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan is het niet nodig dat voor dat gebruik een natuurvergunning was verleend.<sup>51</sup>

De Afdeling is zich ervan bewust dat het vervallen van de vergunningplicht gevolgen heeft voor ondernemers, derden en de natuur en tot meer rechtsonzekerheid kan leiden. De wens voor rechtszekerheid kan er echter niet toe leiden dat een vergunning wordt verleend, in een niet-vergunningplichtige situatie. Daarvoor bestaat simpelweg geen grondslag: de gevraagde vergunning moet in die gevallen worden geweigerd en de aanvrager kan dan een zogenoemde positieve weigering krijgen (zie hierna onder 4.3). Volgens de Afdeling heeft de wetgever weliswaar het voornemen geuit om projecten waarbij sprake is van intern salderen weer vergunningplichtig te maken<sup>52</sup>, maar de keuze om dit te doen en de wijze waarop is aan de wetgever. Het is niet mogelijk om daarop vooruit te lopen, aldus de Afdeling in een uitspraak van begin dit jaar over een positieve weigering.<sup>53</sup>

## 4.2 Voorwaarden

### 4.2.1 Latente ruimte

Er bestaat discussie over het antwoord op de vraag of in het kader van interne saldering mag worden

uitgegaan van in het verleden vergunde, maar niet feitelijk benutte emissieruimte. In rechtspraak van de Afdeling kan worden gelezen dat dit is toegestaan, tenzij de in het verleden vergunde emissieruimte is vervallen of geëxpireerd (zie hiervoor onder 3.6). De rechtbank Oost-Brabant heeft al in 2021 en 2022 overwogen dat op deze rechtspraak van de Afdeling een nuancering moet worden aangebracht.<sup>54</sup> Zij vindt dat als het gaat om niet benutte emissieruimte vanwege een activiteit die in het verleden weliswaar is vergund maar niet passend is beoordeeld, en waarbij voor het hervatten van die activiteit een nadere vergunning op basis van de Wnb of de Wabo is vereist, slechts mag worden gesaldeerd als het bestuursorgaan inzichtelijk maakt met welke andere passende maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor een Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Anders kan tot het einde der tijden worden gesaldeerd met „slapend bestaande“ niet passend beoordeelde emissieruimte uit het verleden. Het is dan volgens de rechtbank „dweilen met de kraan open“ en dat staat in de weg aan iedere vorm van natuurherstel. Al met al betekent dit volgens de rechtbank dat interne saldering met latente ruimte uit PAS-vergunningen, niet mogelijk is. Door rechtbank Gelderland wordt in een uitspraak van 18 juni 2024 over een te wijzigen vleeskalverenhouderij, expliciet aangesloten bij deze lijn: „Een andere uitleg zou betekenen dat door interne saldering de fout in de natuurvergunning (het ontbreken van een passende beoordeling) wordt herhaald in de daaropvolgende beoordeling van het nieuwe project „<sup>55</sup>

In uitspraken tot nu toe is de Afdeling nog niet toegekomen aan een oordeel over deze lijn van de rechtbanken.<sup>56</sup> Zij zal dat hopelijk binnenkort doen naar aanleiding van twee zittingen in februari dit jaar inzake twee natuurvergunningen in Noord-Brabant, waarover de rechtbank Oost-Brabant zich eerder uitliet (Amercentrale in Geertruidenberg<sup>57</sup> en Rendac<sup>58</sup>).

48 Rb. Noord-Nederland 18 juni 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2373, ro. 8.2.1.

49 Zie o.a. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (De Logt), TBR 2021/34 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

50 ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3694 ro. 5.1. Zie eerder ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874 ro. 14.2 en 14.3.

51 ABRvS 10 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2804, ro. 5.1. Zie eerder ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, ro. 16-16.3.

52 Wetsvoorstel tot wijziging omgevingswaarde stikstofdepositie 2030 en vergunningplicht o.a. intern salderen, dat tot 23 maart 2023 ter internetconsultatie heeft gelegen. Het wetsvoorstel is bij de huidige stand van zaken (nog) niet ingediend.

53 ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:129, ro. 5.3.

54 Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389 en Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192 ro. 5.9, later bevestigd in Rb. Oost-Brabant van 15 februari 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:602 (SABIC), r.o. 6.3.

55 Rb. Gelderland 18 juni 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:3702, ro 6-6.13.

56 Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3375, ro. 6.3 waarin de Afdeling expliciet overweegt niet aan die nuancering toe te komen.

57 Zaaknummer 202200383/1.

58 Zaaknummer 202201311/1.



#### 4.2.2 *AquaPri*

In procedures waarin saldering aan de orde is (ook extern, zie hierna onder 5), wordt regelmatig een beroep gedaan op het AquaPri-arrest van 10 november 2022.<sup>59</sup> In dat arrest oordeelt het Hof van Justitie onder meer dat in principe geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt bij de ongewijzigde voortzetting van een vergund project. Als de vergunning echter is verleend zonder een (adequate) passende beoordeling als bedoeld in artikel 6 lid 3 Hrl en de vergunning de voortzetting van het project afhankelijk stelt van een nieuwe vergunning, moet voor de nieuwe vergunningverlening wél een passende beoordeling conform artikel 6 lid 3 Hrl plaatsvinden. Het AquaPri-arrest wordt vooral aangehaald in situaties waarin de referentiesituatie bestaat uit een onherroepelijke toestemming die met de huidige kennis niet zou worden verleend (zoals PAS-vergunningen, waaraan immers zo blijkt achteraf, een ondeugdelijke passende beoordeling ten grondslag ligt).

Bij rechtbanken wordt hier verschillend mee omgegaan. De rechtbank Oost-Brabant lijkt te menen dat er geen totaalverbod op intern salderen met PAS-vergunningen uit het arrest voortvloeit, mits wordt voldaan aan de eerdere nuances die zij op intern salderen heeft aangebracht.<sup>60</sup>

Volgens rechtbank Limburg mag gelet op dit arrest daarentegen niet worden gesaldeerde met natuurvergunningen die op grond van het PAS zijn verleend. Weliswaar zijn die vergunningen onherroepelijk, maar dat leidt volgens de rechtbank nog niet tot de conclusie dat er dus geen nieuwe passende beoordeling nodig is voor wijziging van het bedrijf.<sup>61</sup> Ook de rechtbank Noord-Nederland vindt dat niet zonder meer mag worden uitgegaan van een PAS-vergunning, omdat de daaraan ten grondslag liggende beoordeling evident gebrekkig is.<sup>62</sup> Er moet daarom een passende beoordeling worden gemaakt, voordat tot de conclusie kan worden gekomen dat significante negatieve effecten ontbreken. Volgens de rechtbank doet dit oordeel geen afbreuk doet aan het feit dat PAS-vergunningen hun rechtskracht behouden. Het arrest is namelijk

pas relevant als vergunninghouders hun project in gewijzigde vorm willen voortzetten. Uit het arrest volgt volgens de rechtbank Limburg dan ook niet de „ongeclausuleerde plicht“ om bij elke aanvraag een volledige passende beoordeling te maken.<sup>63</sup> Ook volgens rechtbank Overijssel is de reikwijdte beperkt tot de situatie dat een „nieuwe vergunning of andere vorm van toestemming“ ter discussie staat.<sup>64</sup> Het arrest speelt volgens deze rechtbank dan ook geen rol bij de beoordeling van een verzoek tot het gedeeltelijk intrekken van een bestaande vergunning.

Tot op heden heeft de Afdeling zich nog niet expliciet uitgelaten over of het AquaPri-arrest in de weg staat aan voortzetting van een eerder vergund project (intern salderen). Die vraag heeft zij inmiddels wel negatief beantwoord ten aanzien van extern salderen.<sup>65</sup> Dat mag dus gewoon. Zie hierna onder 5.2.

Voor de bouw van een aparthotel in Burgh-Haamstede kwam de rechtbank Zeeland-West-Brabant tot het oordeel dat de bestaande milieutoestemming niet kon gelden als referentiesituatie.<sup>66</sup> Die toestemming was namelijk verleend voor een warenhuis dat in 2014 was gesloten. Het aparthotel is volgens de rechtbank geen voortzetting of wijziging van het bestaand project omdat in dit geval de vereiste continuïteit en identiteit ontbreekt. Derhalve moet voorafgaand aan vergunningverlening voor het aparthotel een passende beoordeling worden opgesteld, tenzij uit de voortoets de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

#### 4.2.3 *Eén project*

Een aanvraag voor een natuurvergunning moet betrekking hebben op alle activiteiten die één project vormen in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl. Dat zijn alle activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen.<sup>67</sup> In de uitspraak van 6 december 2023 over een afgewezen handhavingsverzoek tegen evenementenlocatie Vliegveld Twenthe Evenementenlocatie in Enschede, staat dan ook de vraag centraal of afzonderlijke evenementen die op

59 HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri). Het arrest gaat in op de vraag wanneer bij voortzetting van een project als bedoeld in de Habitatrictlijn aanleiding bestaat om een nieuwe beoordeling in de zin van artikel 6 lid 3 Hrl uit te voeren.

60 Rb. Oost-Brabant 21 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5927, ro. 9.7.

61 Rb. Limburg 18 december 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:7356, ro. 9-10. Zie in vergelijkbare zin ook een eerdere uitspraak van Rb. Noord-Nederland 14 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2350.

62 Rechtbank Noord-Nederland 6 oktober 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:4216, ro. 7.3.-7.4.

63 Rb. Limburg 20 oktober 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:6175, ro. 7.

64 Rb. Overijssel 2 mei 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2410, ro. 6.8.3.

65 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625.

66 Rb. Zeeland-West-Brabant 30 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3583, ro. 4.5-4.10.

67 Zie bijvoorbeeld ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

hetzelfde evenemententerrein plaatsvinden, afzonderlijke projecten vormen of niet.<sup>68</sup> De rechtbank heeft daarbij gezien of de activiteiten naar aard en tijd van elkaar te onderscheiden zijn, of er sprake is van een onlosmakelijke samenhang en of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren. Dit acht de Afdeling geen onjuiste beoordelingsmaatstaf. Wel komt de Afdeling in ro. 6.5, anders dan de rechtbank, tot het oordeel dat de exploitatie van het terrein en de evenementen die daar plaatsvinden als één project moeten worden aangemerkt. De Afdeling acht doorslaggevend dat het hier om een terrein gaat dat bedoeld en ingericht is ten behoeve van evenementen en met voorzieningen voor die evenementen. Er is daarnaast sprake van een bestendig gebruik van het terrein voor evenementen. Omdat de exploitatie van het terrein en de daar gehouden evenementen als één project moeten worden aangemerkt, hadden de gevolgen daarvan voor Natura 2000-gebieden tezamen moeten worden beoordeeld. Dat is niet gebeurd. GS hebben zich daarom ten onrechte op het standpunt gesteld dat er geen overtreding is van artikel 2.7 lid 2 Wnb. Dit heeft de rechtbank niet onderkend, zodat de Afdeling het besluit om niet te handhaven, vernietigt.

Er bestaat dan weer wel een duidelijk onderscheid tussen het evenemententerrein en een nabijgelegen bedrijventerrein. Volgens appellanten hadden ook de gevolgen van het bedrijventerrein moeten worden betrokken omdat er privaatrechtelijke, feitelijke en ruimtelijke samenhang tussen beide terreinen bestaat. Volgens de Afdeling maakt het feit dat de terreinen naast elkaar liggen en dezelfde eigenaar kennen, niet dat daarom sprake is van één project. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de activiteiten op het bedrijventerrein duidelijk zijn te onderscheiden zijn van de activiteiten op evenemententerrein en ook onafhankelijk van elkaar worden uitgevoerd. De gevolgen van het bedrijventerrein zijn dus in zoverre niet relevant voor de stikstofbeoordeling.<sup>69</sup>

In een procedure over natuurvergunningen voor de bouw en het gebruik van een motorenwerkplaats en een testcell voor F135 vliegtuigmotoren op vliegbasis Woensdrecht, gaat de Afdeling in op de vraag in

hoeverre de positieve gevolgen door de verandering van activiteiten die niet zijn gelegen op exact dezelfde gronden, toch bij wijze van interne saldering betrokken kunnen worden bij de beoordeling van de gevolgen daarvan op Natura 2000-gebieden. De Afdeling oordeelt dat in dit geval sprake is van de wijziging van een project, namelijk de al verleende natuurvergunning voor het gebruik van de vliegbasis. Die eerder vergunde referentiesituatie mag daarom worden betrokken in het kader van interne saldering, ook als deze niet op exact dezelfde gronden liggen als waar de nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden.<sup>70</sup>

### 4.3 Positieve weigering

Omdat intern salderen vergunningvrij is, wordt een aanvraag om een Wnb-vergunning in die gevallen geweigerd met de mededeling dat geen vergunning nodig is. In de lagere rechtspraak bestaan al langer verschillende opvattingen over de status van en rechten die aan een dergelijke beslissing kunnen worden ontleend.<sup>71</sup> De Afdeling heeft hier nog geen uitspraak over gedaan. In twee uitspraken van 17 januari 2024 komt de Afdeling in de buurt van een antwoord op deze vraag, maar oordeelt zij uiteindelijk slechts dat het voor de beoordeling van het in die procedures ter discussie staande hoger beroep, niet nodig is om de betekenis van een positieve weigering te bespreken.<sup>72</sup> In de uitspraken wordt wel bevestigd dat GS niet bevoegd zijn een natuurvergunning te verlenen voor een activiteit die niet vergunningplichtig is.<sup>73</sup> Ook kan tegen een positieve weigering beroep worden ingesteld, waarin aan de orde kan worden gesteld of niet toch een Wnb-vergunning nodig is. Er bestaat daarom, anders dan de rechtbank had geoordeeld, wel procesbelang bij een beroep tegen een positieve weigering.<sup>74</sup>

## 5 Extern salderen

### 5.1 Algemeen

Externe saldering is een mitigerende maatregel die kan worden genomen om een ontwikkeling mogelijk te maken die zelf stikstofdepositie veroorzaakt op

68 ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471.

69 ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540, ro. 32.

70 ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3375, ro. 4.3-4.5.

71 Zie Rb. Gelderland 18 oktober 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:5829 (positieve weigering geeft dezelfde rechten als een Wnb-vergunning) en Rb. Oost-Brabant 1 december 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:5232 (positieve weigering is naar zijn aard niet gelijk te stellen met een Wnb-vergunning).

72 ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:129 en ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131.

73 Zie ook ABRvS juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587, ro. 9.1-9.2.

74 ABRvS 17 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:131, ro. 5.7.

daarvoor gevoelige habitattypen in Natura 2000-gebieden. Bij extern salderen draagt de ene partij depositiesaldo 'over' aan een andere partij, doordat die eerste partij de eigen depositie beëindigt of beperkt. Met deze omstandigheid kan rekening worden gehouden in een passende beoordeling. De aanvaardbaarheid van dit instrument in een concreet geval wordt bepaald via een beoordeling van de toename en/of afname van de *depositie* op stikstofgevoelige habitattypen als gevolg van gewenste ontwikkelingen en te beëindigen activiteiten. Het gaat expliciet niet om *emissies* daarvan, nu de wijze van emitteren en verspreiden van stikstofverbindingen van de saldo-gevende partij in de regel niet gelijk zijn aan die van de saldo-ontvangende partij.<sup>75</sup>

## 5.2 Voorwaarden

De afgelopen jaren zijn na de PAS-uitspraken, aanvullende, strenge voorwaarden gesteld aan extern salderen. Omdat extern salderen naar zijn aard een maatregel is die ook geschikt is om ingezet te worden als een instandhoudings- of passende maatregel, moet het bevoegd gezag inzichtelijk maken welke andere maatregelen getroffen worden ter realisering van de daling van stikstofdepositie. Dat moet goed worden gemotiveerd en wordt ook wel het additionaliteitsvereiste genoemd.<sup>76</sup> Dit kwam onder andere uitgebreid aan de orde in de tweede tussenuitspraak over de inpassingsplannen 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat West' en 'Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat Oost' (GOL) van 14 februari 2024.<sup>77</sup> Het gaat in die procedure om gebiedsontwikkeling langs de A59 tussen Waalwijk en Den Bosch. In de eerste tussenuitspraak had de Afdeling geoordeeld dat de provincie onvoldoende had gemotiveerd dat aan de voorwaarden voor extern salderen is voldaan en zijn GS in de gelegenheid gesteld om de geconstateerde gebreken te herstellen.<sup>78</sup>

Om de nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, was gekozen voor de beëindiging van twee veehouderijen en het uitrijden van mest op een maïsakker als mitigerende maatregel. Appellanten vinden dat niet is voldaan aan de voor externe saldering geldende voorwaarden. Dat menen zij allereerst onder verwijzing naar het AquaPri-arrest. Hierover is de

Afdeling kort in ro. 42.2: GOL is geen voortzetting van een eerder vergund project waarvoor eerder een beoordeling is gemaakt en dat is nou juist waar het arrest wel over gaat. AquaPri staat dan ook niet in de weg aan externe saldering met een vergunning waaraan geen deugdelijke passende beoordeling ten grondslag ligt, zoals een PAS-vergunning.<sup>79</sup> Volgens de Afdeling moet de schending van artikel 6 lid 3 Hrl wel ongedaan worden gemaakt maar dat is niet aan de orde in het kader van vergunningverlening. Extern salderen is dus nog steeds mogelijk.

Wel is volgens de Afdeling relevant of de beëindiging van de saldogever niet al nodig is als instandhoudings- of passende maatregel: het additionaliteitsvereiste (ro. 42.3). In ro. 43.2 zet de Afdeling dan ook uiteen onder welke voorwaarden extern salderen is toegestaan (onder verwijzing naar haar eerdere jurisprudentie). Specifiek voor het additionaliteitsvereiste geldt dat de inzet van extern salderen in een geval waarin voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor het betrokken Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Aan de motiveringseis is in dat geval voldaan als het college aannemelijk maakt dat die (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.<sup>80</sup> De Afdeling komt uiteindelijk tot de conclusie dat het extern salderen met de veehouderijen als mitigerende maatregel in de passende beoordeling mocht worden betrokken.

Hoewel extern salderen op papier dus mogelijk is, is dat getuige het voorgaande, in concrete gevallen best nog lastig. Dat wordt ook niet eenvoudiger, als het aan de rechtbank Oost-Brabant ligt.

De rechtbank Oost-Brabant vindt namelijk dat onder omstandigheden *niet* kan worden volstaan met aannemelijk maken dat sprake is van een daling van de stikstofdepositie op de betreffende Natura 2000-gebieden. Als sprake is van een (dreigende) verslechtering van de staat van instandhouding van een of meerdere habitattypen in een of meer van de gebieden, dient het college tevens aannemelijk te maken dat deze (dreigende) verslechtering tijdig wordt voorkomen door andere passende maatregelen die

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

76 ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3074.

77 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625.

78 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, TBR 2022/30, m.nt. M.E. van Velzen-de Boer.

79 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, ro. 42.2.

80 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625. Zie ook ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:831 ro. 4.3 en ECLI:NL:RVS:2024:834, ro. 8.1. alsmede ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (viA15), ro. 71.3.

worden getroffen binnen de termijn die nodig is om verdere verslechtering te voorkomen.<sup>81</sup>

Naarmate het project meer stikstofdepositie veroorzaakt (en er meer moet worden gesaldeerd) moet volgens de rechtbank Oost-Brabant ook beter worden onderbouwd dat het niet nodig is om de beëindiging van het saldogevende project in te zetten als passende maatregel, maar dat in plaats daarvan hiermee extern kan worden gesaldeerd.<sup>82</sup> Door het salderen neemt de stikstofdepositie namelijk volgens de rechtbank slechts beperkt af.<sup>83</sup> In een uitspraak over een verleende natuurvergunning voor een konijnenhouderij, oordeelt deze rechtbank dat specifiek moet worden ingegaan op de passende maatregelen die specifiek voor de betrokken Natura 2000-gebieden worden getroffen. Dat vergt een gebiedsgerichte onderbouwing en die is er nu niet. Daarbij overweegt de rechtbank ook dat de omvang van het saldo (de stikstofdepositie van de saldogever min de stikstofdepositie van het project) een rol speelt: *“Naarmate die omvang groter is, neemt de stikstofdepositie per saldo meer af (externe saldering kan maar eenmaal worden ingezet en het gevolg van het inzetten is dat de saldogevende activiteit minder stikstofdepositie veroorzaakt en salderen de natuur ten goede komt). In dit geval wordt een hoger saldo ingezet ten behoeve van een project met een relatief lage stikstofdepositie. Het overschot komt ten goede aan de Natura 2000-gebieden. Wel zal het college moeten borgen dat het overschot niet voor een ander project of een toekomstige wijziging van dit project kan worden ingezet en dat heeft het college nog niet gedaan.”* GS krijgen de gelegenheid om het besluit alsnog afdoende te onderbouwen.<sup>84</sup>

Het is wachten of de Afdeling deze lijn ook volgt.

In haar uitspraak van 28 februari 2024 overweegt de Afdeling in ieder geval expliciet dat het additionaliteitsvereiste en de daarmee gepaard gaande motiveringsplicht óók geldt als het gaat om extern salderen tussen twee particulieren, bijvoorbeeld bij bedrijfsverplaatsing.<sup>85</sup> De Afdeling ziet ondanks het feit dat de verplichting tot het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen bij de overheid ligt, in Europese jurisprudentie en regelgeving en in de Wnb, geen aanknopingspunten om daar anders over te delen. Met deze motiveringseis moet dus niet alleen rekening worden gehouden als extern salderen wordt ingezet voor plannen of projecten van

de overheid. Vanuit natuurbeschermingsperspectief is dat te begrijpen maar tegelijkertijd gaat het hier om een private transactie tussen twee partijen, over natuurtoestemmingen die kennelijk niet al in beeld waren bij overheden in het kader van de generieke verplichtingen van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl. In zoverre is de motiveringseis wat mij betreft dan ook moeilijker te begrijpen.

Ook moet directe samenhang bestaan tussen het voorgenomen project en de salderingsmaatregel, bijvoorbeeld in de vorm van een intrekingsbesluit.<sup>86</sup> In de tweede tussenuitspraak ViA15 oordeelt de Afdeling dat een intrekingsbesluit waaruit blijkt dat het depositiesaldo wordt ingetrokken, niet al is vereist ten tijde van de passende beoordeling. Het gaat immers om een berekening die niet afhankelijk is van de werking van het ecosysteem. Bovendien legt een andere uitleg een te zware (bedrijfsmatige) belasting op de saldogevers, zeker bij projecten met een lange aanloopfase zoals de ViA15. De kans bestaat immers dat externe saldering uiteindelijk niet of later doorgaat. Wel is het intrekingsbesluit vereist op het moment dat wordt gestart met de realisatie van het saldo-ontvangende project, dus bij de start van de met het project onlosmakelijk verbonden bouw- en aanlegactiviteiten. Dat was voor de ViA15 niet goed geregeld. Het tracébesluit voorzagen onrechte pas in intrekking bij *openstelling* van de wegvakken. De Afdeling past die bepaling van het tracébesluit zelfvoorzienend aan naar het moment dat wordt aangevangen met bouw- en aanlegactiviteiten.<sup>87</sup>

De Afdeling overweegt in ro. 77.1 van de tweede tussenuitspraak ViA15 overigens expliciet dat het is toegestaan om een natuurtoestemming in te trekken ten behoeve van verschillende projecten, mits hetzelfde deel van het depositiesaldo niet dubbel wordt ingezet.<sup>88</sup>

De eisen aan externe saldering gelden volgens de rechtbank Gelderland ook als sprake is van tijdelijk extern salderen (verleasen). Dit oordeelt de rechtbank in een procedure over uitbreiding van een geitenhouderij. Volgens de rechtbank is onvoldoende geborgd dat het saldogevende bedrijf wordt beëindigd. Er was weliswaar een civielrechtelijke overeenkomst gesloten maar de eveneens op dit punt vereiste publiekrechtelijke borging, voldeed niet. Er waren in de

81 Rb. Oost-Brabant 18 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1588, ro. 8.6.

82 Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:4983.

83 Zie ook Rb. Oost-Brabant 25 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:304.

84 Rb. Oost-Brabant 25 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:304 ro. 24.

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

86 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:834 ro. 7.1.

87 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, ro. 77.2 en conclusie onder VI (Tweede tussenuitspraak ViA15).

88 ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, ro. 71.2 (Tweede tussenuitspraak ViA15).



natuurvergunning alleen voorschriften verbonden aan het saldo-ontvangende bedrijf en ten onrechte niet aan het saldogevendebedrijf. Daarmee zou de saldogevende activiteit kunnen worden hervat (wat leidt tot ‘dubbele’ uitstoot op Natura 2000-gebieden) zonder dat daartegen handhavend opgetreden zou kunnen worden.<sup>89</sup>

## 6 Handhavend optreden PAS-melders

Met het vervallen van het PAS staat vast dat activiteiten die met een PAS-melding zijn gerealiseerd, alsnog vergunningplichtig zijn.<sup>90</sup> Omdat de zogenoemde PAS-melders te goeder trouw investeringen hebben gedaan onder het PAS, is een legalisatieprogramma gestart in februari 2022. De opbrengst van nog te nemen bronmaatregelen in de periode van 2022-2025 zou volgens de rijksoverheid kunnen worden ingezet voor vergunningverlening van deze groep.<sup>91</sup> Dat weerhoudt de MOB er niet van om provincies te verzoeken om handhavend op te treden tegen deze PAS-melders. Zij hebben immers geen natuurvergunning maar kunnen wel (significante) gevolgen veroorzaken op Natura 2000-gebieden.

In de afgelopen kroniekperiode is uitgebreid aan bod geweest of en onder welke voorwaarden mag worden afgezien van handhavend optreden. In drie uitspraken van 28 februari 2024 heeft de Afdeling geoordeeld dat voorlopig kan worden afgezien van handhavend optreden tot medio 2025, mits dat goed wordt gemotiveerd.<sup>92</sup> De uitspraken zijn gedaan nadat GS uiteindelijk hadden besloten tot afwijzing van de handhavingsverzoeken. Volgens de Afdeling is nog geen sprake van concreet zicht op legalisatie omdat er nog meer stappen moeten worden genomen binnen het legalisatieprogramma. Wel vindt de Afdeling dat er bijzondere omstandigheden zijn die aanleiding kunnen zijn om van handhaving af te zien. Dit zijn kort gezegd (1) de individuele belangen van de PAS-melders, (2) de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen, (3) de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd, (4) het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen

aanvragen en (5) het feit dat het legalisatieprogramma in uitvoering is en de betrokken bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen.

Daarmee zijn GS/de betrokken bedrijven er echter nog niet. Er moet een belangenafweging worden gemaakt tussen de belangen van de PAS-melders en de natuurbelangen die worden gediend met handhaving. Om die afweging te kunnen maken is vereist dat de gevolgen van niet-handhaven voor de natuur in beeld zijn op hexagoon-niveau en worden afgewogen tot medio 2025. Er kan aan de natuurbelangen tegemoet worden gekomen door het treffen van maatregelen. Hierbij kan worden gedacht aan een bemestingsverbod (procedure melkveehouderij Kampen) of het verwerven van ammoniakrechten van agrarische bedrijven (procedure biocentrale Balkbrug). De maatregelen moeten dan wel gelden tot medio 2025 en bovendien moet vaststaan dat de activiteiten tot die tijd niet kunnen worden hervat. In de hiervoor genoemde uitspraken hadden GS niet voldaan aan het door de Afdeling geschetste kader en moeten zij een nieuw besluit nemen.<sup>93</sup>

De Afdeling overweegt in ECLI:NL:RVS:2024:838 nog dat hier niet relevant is of te nemen maatregelen, zoals de beëindiging van stikstofveroorzakende activiteiten, nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregel. Dat geldt wel bij extern salderen (een mitigerende maatregel in een passende beoordeling, die naar zijn aard ook geschikt is als instandhoudings- of passende maatregel). Daarover heeft de Afdeling geoordeeld dat de beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning ten behoeve van vergunningverlening van een nieuwe activiteit (mitigerende maatregel) slechts mogelijk is als GS onderbouwt dat het behoud van de natuurwaarden ook op andere wijze kan worden gerealiseerd (met andere instandhoudings- of passende maatregelen, zie hiervoor onder 5). Omdat hier echter volgens de Afdeling geen sprake is van externe saldering of de inzet van een mitigerende maatregel om een toestemming te verlenen maar het om handhaving gaat, is niet nodig dat GS onderzoekt of de maatregel ook als passende- of instandhoudingsmaatregel kan worden ingezet.

Hoewel er enige ruimte lijkt te zijn om af te zien van handhaving, worden er in de literatuur ook kritische vragen gesteld bij de geformuleerde criteria. De

89 Rb. Gelderland 5 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25 ro. 9.3 en 9.4.

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

91 *Stert.* 2022, 5720.

92 ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:844, ECLI:NL:RVS:2024:838 en ECLI:NL:RVS:2024:852. Zie in vergelijkbare zin ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2051.

93 Zie in vergelijkbare zin Rb. Limburg 21 maart 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:1306.

vraag wordt opgeworpen of de lat niet dermate hoog ligt dat de betrokken bedrijven niet ook voldoen aan de criteria om een natuurvergunning te krijgen, waarmee overigens ook concreet zicht op legalisatie zou bestaan en dus van handhaving kan worden afgezien.<sup>94</sup> Over het feit dat de Afdeling de additionaliteitstoets niet van toepassing acht, wordt opgemerkt dat uit recente Kamerbrieven is gebleken dat de opgave om de Natura 2000-gebieden te herstellen groter blijkt dan aanvankelijk verwacht. Er moeten dus meer instandhoudings- en passende maatregelen worden genomen om de overbelasting met stikstof te verminderen en een verdere verslechtering van de betrokken Natura 2000-gebieden te voorkomen. Dat beperkt de mogelijkheid om vrijgemaakte depositieruimte daadwerkelijk in te zetten als mitigerende maatregel bij vergunningverlening aan PAS-melders, in plaats van die vrijgemaakte ruimte naar natuurherstel te laten vloeien.<sup>95</sup> Ook heeft de Afdeling in de tussenen einduitspraak Porthos bepaald dat de mogelijke positieve effecten van dergelijke bronmaatregelen moeten vaststaan voordat hiermee rekening mag worden gehouden in een passende beoordeling of voortoets. Een dergelijke eis wordt in het kader van handhaving dus niet gehanteerd.

## 7 Wijzigingen aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebieden

Op 22 november 2022 heeft de minister voor Natuur en Stikstof een Wijzigingsbesluit Habitatrictlijngebieden genomen.<sup>96</sup> Daarmee zijn de aanwijzingsbesluiten van ongeveer 100 Natura 2000-gebieden gecorrigeerd en zijn niet aangewezen habitattypen en/of soorten integraal toegevoegd aan de oorspronkelijke aanwijzingsbesluiten. Het gaat om habitattypen en soorten die op het moment van aanwijzen in voldoende mate en duurzaam aanwezig bleken te zijn. In een beperkt aantal gevallen bleken typen en soorten op het moment van aanwijzen niet in voldoende mate en duurzaam aanwezig te zijn. Die zijn met het wijzigingsbesluit verwijderd. Het Wijzigingsbesluit heeft geen terugwerkende kracht en leidt dus niet tot gevolgen voor al verleende natuurvergunningen.

Dit besluit heeft tot vele uitspraken geleid, die meestal zijn gedaan naar aanleiding van de beroepen van agrarische bedrijven die vrezen voor gevolgen voor de voortzetting van hun bedrijf.<sup>97</sup> De rechtbank Zeeland-West-Brabant overweegt in dit verband ambtshalve dat alle 45 eisers in de bij haar lopende procedure, belanghebbende zijn in de zin van artikel 1:2 lid 1 Awb. De bedrijven van eisers zijn namelijk aanwezig binnen een straal van 25 kilometer van één van de Natura 2000-gebieden waarop het Wijzigingsbesluit betrekking heeft. Omdat uit jurisprudentie van de Afdeling kan worden afgeleid dat stikstofemissie binnen een straal van 25 kilometer rondom een bedrijf kan leiden tot stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied, acht de rechtbank aannemelijk dat eisers enige gevolgen van betekenis voor hun bedrijfssituatie ondervinden.<sup>98</sup>

In diverse procedures wordt aandacht besteed aan het standpunt van eisers dat ten onrechte geen rekening is gehouden met en/of onderzoek is gedaan naar de economische, sociale en culturele gevolgen van het Wijzigingsbesluit. Zij vinden dat de toevoeging van habitattypen met een lage KDW grote nadelige gevolgen heeft voor de bestaande activiteiten, de ontwikkelingsmogelijkheden, de waarde en financiering van hun bedrijven. Dat betoog slaagt niet. De beslissing om habitattypen en soorten in aanwijzings- en wijzigingsbesluiten op te nemen, mag alleen worden ingegeven door ecologische overwegingen. Dat ligt iets anders voor de instandhoudingsdoelstellingen (behoud, verbetering of uitbreiding). Bij de vaststelling van het ambitieniveau daarvan heeft de minister wel beoordelingsruimte en kan rekening worden gehouden met andere dan ecologische belangen als sprake is van een verbeter- en/of uitbreidingsdoelstelling. Door de bedrijven wordt onvoldoende onderbouwd waarom onvoldoende rekening is gehouden met hun belangen, in de gevallen dat de minister een hoger ambitieniveau dan 'behoud' heeft gekozen. Dit betoog slaagt dus evenmin.

Wel krijgen sommige eisers gelijk in hun stelling dat de minister de habitattypenkaarten en het onderliggende documentatiemateriaal ten onrechte niet ter inzage heeft gelegd bij het ontwerpbesluit of het Wijzigingsbesluit. Dat is in ieder geval in strijd met artikel 3:11 lid 1 Awb. Volgens de rechtbank

94 Zie bijvoorbeeld de annotatie van P.B. Bokelaar en R. Olivier bij ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838 in *JM* 2024/94.

95 R. Kegge in zijn annotatie bij ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, 844 en 852 in *TBR* 2024/76.

96 *Stert.* 25 november 2022, 29279.

97 Zie o.m. Rb. Zeeland-West-Brabant 3 juli 2023, ECLI:NL:RBZWB:2023:4662; Rb. Overijssel 14 december 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:5137, 5138, 5140, 5141, 5142 en 5143 en Rb. Rotterdam 25 januari 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:604.

98 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 maart 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1852.

Oost-Brabant kan dit gebrek niet gepasseerd worden met artikel 6:22 Awb en volgens de rechtbank Zeeland-West-Brabant wel.<sup>99</sup> De minister moet dus in sommige gevallen een nieuw besluit nemen en in sommige niet. De rechtbank Overijssel ziet überhaupt geen gebrek op dit punt en verklaart de beroepen ongegrond.<sup>100</sup>

## 8 Intrekken onherroepelijke Wnb-vergunning

### 8.1 Algemeen

Onherroepelijk verleende vergunningen (op grond van het PAS of anderszins) zijn niet volledig onaan-tastbaar. Er kan worden verzocht om intrekking daarvan, mede met het oog op natuurbelangen (artikel 5.4 Wnb). Op basis van artikel 5.4 lid 1 onder c Wnb *kan* een natuurvergunning worden ingetrokken of gewijzigd, als de vergunning in strijd met wettelijke voorschriften is verleend. Artikel 5.4 lid 2 Wnb bepaalt dat een natuurvergunning *moet* worden ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 2 Hrl. Om hierover een beoordeling te kunnen maken, is vereist dat de staat van de betreffende Natura 2000-gebieden in-zichtelijk is, op habitattypeniveau. Ook moet volgens de rechtbank Oost-Brabant in kaart zijn gebracht hoe urgent het treffen van maatregelen is. Er is volgens deze rechtbank geen belangenafweging mogelijk bij de toepassing van artikel 5.4 lid 2 Wnb.<sup>101</sup>

Er verschijnen steeds meer uitspraken over der-gelijke intrekkingverzoeken, nadat de Afdeling daar in 2021 het kader voor schetste in de Logtsebaan-uitspraak. De Afdeling oordeelde toen kort gezegd dat als GS niet willen overgaan tot intrekking van de vergunning, dit mogelijk is mits zij aannemelijk maken dat met andere (passende) maatregelen uit-voering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er geen zicht is op de tijdige uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen of als meer onzeker is wanneer de andere passende maatregelen effect zullen hebben, komt de

intrekking of wijziging van de natuurvergunning (en van eventuele andere natuurvergunningen), nadrukkelijk in beeld. Dat is met name het geval als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.<sup>102</sup>

### 8.2 Artikel 5.4 lid 1 Wnb

Onherroepelijke vergunningen waar een passende beoordeling aan ten grondslag ligt, kunnen niet op grond van artikel 5.4 lid 1 onder c Wnb (strijd met wettelijke voorschriften) worden ingetrokken volgens rechtbank Gelderland. Dat inmiddels andere en hogere eisen worden gesteld aan een passende beoordeling dan voorheen, maakt in dat verband niet uit. Een andere uitleg zou anders namelijk een verkapt beroep behelzen tegen een onherroepelijke natuurvergunning en daar is de intrekkingprocedure niet voor bedoeld. Het AquaPri-arrest verandert dat niet volgens de rechtbank: daaruit volgt geen verplichting om de juistheid te beoordelen van een passende beoordeling die ten grondslag ligt aan een onherroepelijke natuurvergunning, als om intrek-king van die natuurvergunning wordt verzocht.<sup>103</sup> Ook de rechtbank Oost-Brabant meent dat uit dit arrest niet altijd een verplichting voortvloeit om verleende vergunningen in te trekken. Wel heeft het arrest betekenis in het kader van de te maken belangenafweging op grond van artikel 5.4 lid 1 onder c Wnb en lijkt deze rechtbank in tegenstelling tot die van Gelderland, dus niet uit te sluiten dat deze bepaling wel grondslag kan bieden voor intrekking. De rechtbank Oost-Brabant ziet het besluit over de intrekking van de natuurvergunning als een besluit over de voortzetting van het project.<sup>104</sup> Daar denkt de rechtbank Overijssel dan weer anders over: een verzoek tot intrekking is iets wezenlijk anders dan de verlening van een nieuwe toestemming en het AquaPri-arrest is in dit verband niet relevant.<sup>105</sup>

### 8.3 Artikel 5.4 lid 2 Wnb

In het besluit om intrekking of wijziging van de natuurvergunning moet inzichtelijk worden hoe het bevoegd gezag invulling heeft gegeven aan de

99 Rb. Oost-Brabant 15 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5852 ro. 5.11 en Rb. Zeeland-West-Brabant 19 maart 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:1852 ro. 8.6.

100 Rb. Overijssel 14 december 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:5137, 5138, 5140, 5141, 5142 en 5143 en Rb. Overijssel 26 januari 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:456.

101 Rb. Oost-Brabant 21 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5927 ro. 6.3-6.4 en 7.7.

102 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71 (De Logt), TBR 2021/34 m.nt. M.E. van Velzen-de Boer. Zie ook Rb. Noord-Nederland 7 maart 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:855 ro. 11.5.

103 Rb. Gelderland 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2061, ro. 7.2.

104 Rb. Oost-Brabant 21 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5927 ro. 9.3-9.8.

105 Rb. Overijssel 2 mei 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2410 ro. 6.3.8.

beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen (zie hiervoor onder 8.1). In dat verband kan een rol spelen dat de mogelijk in te trekken vergunning slechts tot geringe afname van stikstofdepositie zou leiden. Die omstandigheid alleen is echter onvoldoende om het intrekkingverzoek af te wijzen, aldus de rechtbanken Overijssel en Den Haag.<sup>106</sup>

In de uitspraak van 21 december 2023, stelt de rechtbank Oost-Brabant zich de vraag of de verwijzing naar alternatieve passende maatregelen hetzelfde zou moeten worden beoordeeld als mitigerende maatregelen (zie hiervoor onder 5.2).<sup>107</sup> Dat gaat de rechtbank te ver. Wel moeten er bij de beoordeling van intrekkingverzoeken van PAS-vergunningen hogere eisen worden gesteld aan de verwijzing naar die andere passende maatregelen dan die de Afdeling stelt. De rechtbank is van oordeel dat in die gevallen buiten redelijke wetenschappelijke twijfel moet zijn dat:

1. met andere passende maatregelen uitvoering wordt gegeven of zal worden gegeven aan de noodzakelijke reductie van stikstofdepositie, en
2. dat dit gebeurt binnen de termijn die nodig is om verdere verslechtering te voorkomen.

## 9 Relativiteit

### 9.1 Algemeen

Vanwege het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a Awb wordt door bestuursrechters regelmatig niet toegekomen aan de beoordeling van beroepsgronden over de Wnb. De bepalingen van de Wnb strekken immers tot bescherming van het algemeen belang en een natuurlijk persoon kan daar in beginsel niet voor opkomen. Toch kan sprake zijn van verwevenheid tussen individuele belangen en het algemeen belang. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de bepalingen van de Wnb over soortenbescherming enerzijds en gebiedsbescherming anderzijds.<sup>108</sup>

Bij een beroep op soortenbeschermingsbepalingen acht de Afdeling verwevenheid uitgesloten als de afstand tussen de woning van de appellant en de locatie waar de gestelde overtreding van een verbodsbepaling zich voordoet, hemelsbreed meer

dan 100 meter bedraagt. Daarentegen is een afstand van minder dan 200 meter tussen de woning van appellanten en een betrokken Natura 2000-gebied wél voldoende om verwevenheid aan te nemen.<sup>109</sup> De rechtbank Noord-Nederland meent dat deze jurisprudentie eveneens van toepassing is in relatie tot besluiten ter wijziging van aanwijzingsbesluiten van Habitatrictlijngebieden.<sup>110</sup>

Het relativiteitsvereiste leidt ertoe dat sommige ontwikkelingen die evident in strijd zijn met de Wnb, niet inhoudelijk ter discussie kunnen worden gesteld. Zo heeft de gemeenteraad van Zwolle een bestemmingsplan vastgesteld en omgevingsvergunning verleend voor de bouw van 110 appartementen, waarbij gebruik was gemaakt van de inmiddels ongeldig verklaarde vrijstelling voor de sloop- en aanlegfase uit artikel 2.5 Besluit natuurbescherming. Appellanten wonen echter ter ver weg van het Natura 2000-gebied om zich op de Wnb-normen te kunnen beroepen: volgens de Afdeling is geen sprake van de vereiste verwevenheid. Het beroep is ongegrond.<sup>111</sup>

Voor rechtspersonen geldt dat hen het relativiteitsvereiste niet kan worden tegengeworpen als het algemeen belang dat zij krachtens hun statutaire doelstelling en blijkens feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen, samenvalt met de belangen die Wnb beoogt te beschermen. Als de statutaire doelstelling van de rechtspersoon niet is gericht op de bescherming van natuurbelangen, maar zij opkomt voor de collectieve belangen van bewoners van een bepaald gebied en het Natura 2000-gebied onderdeel uitmaakt van hun woon- en leefomgeving, kan het relativiteitsvereiste evenmin in de weg staan aan inhoudelijke behandeling.<sup>112</sup>

Tot voor kort was de Afdeling van oordeel dat voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet van belang is of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht in relatie tot haar statutaire doelstelling(en) in de periode tussen haar oprichting en het einde van de beroepstermijn. De eis van feitelijke werkzaamheden is immers alleen in het kader van belanghebbendheid (artikel 1:2 lid 3 Awb) relevant. Een niet-belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan of een ander ontwerp Aarhus-besluit is

106 Rb. Overijssel 2 mei 2024, ECLI:NL:RBOVE:2024:2410 ro. 6.3.7 en Rb. Den Haag 21 mei 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8713, ro. 9-9.3.

107 Rb. Oost-Brabant 21 december 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:5927 ro. 11.4.

108 Zie de overzichtsuitspraak ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706.

109 ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4056, ro. 10.4 en 10.7.

110 Rb. Noord-Nederland 7 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3751 en 3752.

111 ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4644, ro. 10.

112 ABRvS 26 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2865, ro. 18.1.1.



dankzij het arrest Varkens in Nood ontvankelijk in beroep. De Afdeling ziet aanleiding haar rechtspraak te nuanceren, in de uitspraak van 20 maart 2024.<sup>113</sup>

Als een belangenorganisatie die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is in haar beroep omdat zij een zienswijze naar voren heeft gebracht, geldt nu het volgende. In het kader van het relativiteitsvereiste wordt dan naast de statutaire doelstellingen mede van belang geacht of zo'n belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. Als een belangenorganisatie volgens haar statuten algemene belangen behartigt maar in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht, kan zij daar niet voor opkomen. Beroepen van 'zuivere procedeerclubs' worden daardoor dus niet inhoudelijk beoordeeld. Het betekent volgens de Afdeling echter niet dat een belangenorganisatie die meerdere algemene belangen behartigt, alleen kan opkomen voor een specifiek algemeen belang als zij feitelijke werkzaamheden voor dat algemene belang heeft verricht. De drempel lijkt dus ook weer niet heel hoog te liggen.

Overigens is de rechtbank Midden-Nederland recent nagegaan op de vraag of milieuorganisatie MOB nog wel/genoeg relevante feitelijke werkzaamheden verricht en dus kan worden aangemerkt als belanghebbende. Dat doet zij in een procedure over het verzoek van MOB tot intrekking van een verleende natuurvergunning, vanwege de maatschappelijke impact die MOB heeft. De om die reden openbaar gemaakte uitspraak luidt dat MOB uiteenlopende werkzaamheden verricht, die in ieder geval zijn gericht op het beperken van stikstofdepositie en op de maatschappelijke discussie over de noodzaak daartoe.<sup>114</sup> MOB is dus belanghebbende.

## 9.2 Procedurele norm

De Afdeling heeft op 15 februari 2023 haar lijn genuanceerd ten aanzien van het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a Awb, in omgevingsrechtelijke zaken die met afdeling 3.4 Awb zijn voorbereid.<sup>115</sup> Vanaf dat moment is bij een beroep op het recht op inspraak (een procedurele norm), de (reikwijdte van de) onderliggende materiële norm niet meer van belang. Iemand die recht heeft op inspraak moet de

procedurele normen van dat inspraakrecht namelijk ook kunnen afdwingen bij de rechter.

In een procedure uit augustus 2023 over een omgevingsvergunning aan BAM voor de bouw van een ecoduct, wees appellant erop dat die toestemming ten onrechte niet was aangehaakt bij de Wnb, op grond van artikel 2.1 lid 1, onder i, Wabo jo. 2.7 Wabo jo. 2.2aa Bor.<sup>116</sup> Hij vreesde dat de Afdeling aan deze beroepsgrond voorbij zou gaan vanwege artikel 8:69a Awb. Appellant stelde zich echter op het standpunt dat hij daardoor geen gebruik kon maken van zijn recht op inspraak. Bij een aanhaakplicht geldt namelijk de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb in plaats van de reguliere voorbereidingsprocedure voor een 'gewone' bouwvergunning. Volgens de Afdeling was vanwege de stikstoftoename op het Natura 2000-gebied door het project, ook een natuurtoestemming nodig. In dat geval moet de aanvrager de gelegenheid krijgen om de aanvraag aan te vullen en moet het besluit op de aanvraag worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Het relativiteitsvereiste wordt appellant dan ook niet tegengeworpen en het besluit wordt vernietigd, al blijven de rechtsgevolgen ervan in stand.

Het liep anders voor appellant in de tussenuitspraak van de Afdeling van 6 september 2023.<sup>117</sup> Daarin wordt op het eerste gezicht ook een beroep gedaan op het inspraakrecht. Appellant voert aan dat vanwege de stikstofdepositie door uitbreiding van het bedrijventerrein een voortoets en een passende beoordeling moesten worden gemaakt. Omdat dat is nagelaten, heeft hij daar geen zienswijze over kunnen indienen. De Afdeling oordeelt echter dat er geen sprake is van een beroep op een inspraakrecht. Het gaat om een materiële norm die uit de Wnb voortkomt, namelijk dat ten onrechte geen voortoets/passende beoordeling is verricht vanwege mogelijke significante gevolgen als gevolg van het project. Het relativiteitsvereiste wordt hem dan ook tegengeworpen.

## 10 Afsluiting

In dit artikel heb ik geschetst welke ontwikkelingen spelen in de rechtspraak over stikstof. Hoewel sommige kaders helder zijn, is het ook lastig om daar voor alle onderwerpen een eenduidige lijn in te ontwaren. Zo wordt bij de rechtbanken uiteenlopend gedacht

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

114 Rb. Midden-Nederland 18 juni 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:3813.

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

116 ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3292.

117 ABRvS 6 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3399, ro. 57.

over toepassing van het AquaPri-arrest en menen de rechtbanken Limburg, Noord-Nederland en Overijssel dat dit arrest in de weg staat aan intern salderen met PAS-vergunningen, omdat die niet zouden voorzien in een deugdelijke referentiesituatie. Tegelijkertijd lijkt de rechtbank Oost-Brabant hier niet direct een belemmering in te zien, mits wordt voldaan aan bepaalde, nog niet door de Afdeling beoordeelde uitgangspunten bij interne saldering.

Het AquaPri-arrest is volgens de Afdeling in elk geval geen belemmering voor extern salderen met PAS-vergunningen. Dat betekent niet dat extern salderen daarmee een gelopen race is. Wil die maatregel worden gebruikt in het kader van toestemmingverlening voor een nieuwe ontwikkeling, dan gelden strenge motiveringseisen, die hoger kunnen zijn al naar gelang sprake is van een grotere depositiebijdrage. Die eisen zijn volgens de Afdeling ook van toepassing bij extern salderen tussen bedrijven/particulieren onderling (zonder dat de overheid een contractpartij is) en volgens de rechtbank Gelderland moet daar zelfs bij tijdelijk extern salderen (verleasen) rekening mee worden gehouden. De rechtbank Oost-Brabant legt de motiveringseisen bij verslechtering van Natura 2000-gebieden strenger uit dan de Afdeling tot op heden heeft gedaan.

Het bevoegd gezag hoeft in elk geval niet per definitie een belemmering te zien in tijdelijke en beperkte toenames van stikstofdepositie, zoals blijkt uit de Porthos-einduitspraak. Ook hebben wijzigingen van aanwijzingsbesluiten van Natura 2000-gebieden geen terugwerkende kracht en zijn die niet van invloed op al verleende natuurtoestemmingen.

Ondertussen blijven er veel uitspraken verschijnen over handhavingsverzoeken tegen PAS-melders. Daar speelt ook een strenge motiveringsplicht als van handhaving wordt afgezien, die doet denken aan de additionaliteitstoets bij extern salderen. Ook

hier geldt dat er weliswaar mogelijkheden zijn om besluitvorming overeind te houden maar dat er een goed gemotiveerde belangenafweging moet worden gemaakt, met oog voor de natuur.

Daarbij is in de jurisprudentie te zien dat er steeds meer verzoeken worden gedaan om intrekking van bestaande, onherroepelijk vergunde projecten. Als het bevoegd gezag daar in een concreet geval niet toe wil overgegaan, is de enkele omstandigheid dat een natuurvergunning weinig stikstofdepositie veroorzaakt of de rechtszekerheid van vergunninghouder, onvoldoende reden om van intrekking af te zien. Zeker in relatie tot PAS-vergunningen moeten GS, in ieder geval bij de rechtbank Oost-Brabant, extra aandacht hebben voor de mate waarin eventueel andere passende maatregelen, voldoende concreet zijn om van intrekking van bestaande vergunningen af te zien. De rechtbanken gaan ook in dit verband verschillend om met de toepassing van het AquaPri-arrest.

Al met al lijkt er een en ander mogelijk op stikstofgebied maar zijn we nog niet uit het 'stikstofmoeras'. Het is aan de (rijks)overheid om nu met concrete maatregelen voor depositiereductie over de brug te komen en de discussie over de verantwoordelijkheden van overheden met de daarbij behorende financiering te beslechten. Tot die tijd bestaat er, mede vanwege of wellicht ondanks de jurisprudentie, onzekerheid en spanning bij de betrokken veehouders, boeren en agrariërs. De rechtbank Noord-Nederland kan zich daarbij niet aan de indruk onttrekken dat daarvoor onvoldoende oog is bij de betrokken overheidsorganen.<sup>118</sup> Dat is, gelet op het voorgaande, best te begrijpen.

## Over de auteur

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

118 Rb. Noord-Nederland 7 maart 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:855 ro. 4.