

MASTER'S THESIS

Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Een juridische analyse van het legalisatieprogramma PAS-meldingen en de partiële vrijstelling van de vergunningsplicht voor bouwactiviteiten

Trienekens, Y.J.

Award date:

2022

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 20. Mar. 2025

Open Universiteit
www.ou.nl



Wet stikstofreductie en natuurverbetering

Een juridische analyse van het
legalisatieprogramma PAS-meldingen en de
partiële vrijstelling van de vergunningsplicht voor
bouwactiviteiten



Naam: ing. Y.J. Trienekens
Studentnummer: 851610362
Begeleider: mr. F.J.M. Stolk
Examinator: mr. dr. S.D.P. Kole
Aantal woorden: 13466
Inleverdatum: 13-08-2022

Inhoud

1.	Inleiding	3
1.1.	Aanleiding	3
1.2.	Probleemstelling en relevantie	4
1.3.	Hoofdvraag en deelvragen	5
1.4.	Afbakening en onderzoeksmethode	6
1.5.	Leeswijzer	6
2.	Juridisch kader	7
2.1.	Natura 2000-gebieden en stikstof	7
2.2.	Artikel 6 van de Habitatrichtlijn	8
2.2.1.	Inhoud artikel 6 Hrl	8
2.2.2.	Projectbegrip	9
2.2.3.	Significante gevolgen, voortoets en passende beoordeling	9
2.2.4.	Conclusie	10
2.3.	Artikel 2.7 tot en met 2.9 Wet natuurbescherming	10
2.3.1.	Projectbegrip	11
2.3.2.	Voortoets voor een project	11
2.3.3.	Passende beoordeling voor een project	12
2.3.4.	ADC-toets	12
3.	Wet stikstofreductie en natuurverbetering	13
3.1.	Aanleiding wetswijziging	13
3.2.	Doelen van de wet	13
3.3.	Aanpak van de stikstofproblematiek	14
3.4.	Wat houdt artikel 1.13a Wnb in binnen het systeem van de Wsn?	14
3.4.1.	Aanleiding	14
3.4.2.	Legalisatieprogramma PAS-meldingen	15
3.5.	Wat houdt het nieuwe artikel 2.9a Wnb in binnen het systeem van de Wsn?	17
3.5.1.	Aanleiding en inhoud	17
3.5.2.	Onderbouwing	18
4.	Artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb in relatie tot de doelstellingen van de Wsn	20
4.1.	Artikel 1.13a Wnb	20
4.1.1.	Krijgen PAS-melders rechtszekerheid?	20
4.1.2.	Draagt de legalisatie bij tot het terugdringen van de stikstofuitstoot?	21
4.2.	Artikel 2.9a Wnb	22

4.2.1.	Draagt artikel 2.9a Wnb bij aan het op gang brengen van het bouwproces?.....	22
4.2.2.	Draagt artikel 2.9a Wnb bij aan het verminderen van de stikstofuitstoot in Nederland?	22
5.	De juridische knelpunten van artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn.....	24
5.1.	Artikel 1.13a Wnb.....	24
5.1.1.	Prioritering.....	24
5.1.2.	Het legalisatieprogramma.....	24
5.1.2.1.	Intern salderen.....	24
5.1.2.2.	Extern salderen.....	26
5.1.2.3.	ADC-toets.....	27
5.2.	Artikel 2.9a Wnb.....	28
5.2.1.	“Knip” tussen uitvoeringsfase en gebruiksfase.....	28
5.2.2.	Onderbouwing vrijstelling.....	28
5.2.3.	Tijdelijkheid in duur en locatie.....	29
5.2.4.	Gering aandeel stikstofdepositie door de bouwsector.....	29
5.2.5.	Stikstofdeken.....	30
5.2.6.	Tussenconclusie.....	30
6.	Adviezen tot aan de uitspraak over de juridische houdbaarheid van artikel 2.9a Wnb.....	32
6.1.	Snelheid.....	33
6.2.	Juridische zekerheid.....	33
6.2.1.	Intern salderen.....	33
6.2.2.	Extern salderen door middel van lease.....	33
6.2.3.	Extern salderen uit het SRSS.....	34
7.	Conclusie.....	36
	Literatuurlijst.....	39
	Jurisprudentielijst.....	41
	Parlementaire stukken.....	43

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

In Nederland zijn 162 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebied.¹ Deze gebieden zijn geselecteerd op grond van het voorkomen van soorten en habitattypen die vanuit Europees oogpunt bescherming nodig hebben. Deze bescherming is opgenomen in de Habitatrictlijn. De Habitatrictlijn is gericht op het waarborgen van biologische diversiteit in de Europese Unie door de natuurlijke habitats en wilde dier- en plantensoorten, die van Europees belang zijn, in een gunstige staat van instandhouding te behouden of te herstellen. Voor gebieden die deel uitmaken van het Natura 2000-netwerk gelden strikte beschermingsvereisten op grond van artikel 6 van de Habitatrictlijn (HrI).

De kwaliteit van de Nederlandse natuurgebieden gaat hard achteruit doordat er teveel stikstof aanwezig is in ons land. Wanneer er niets gebeurt groeien er over enige tijd enkel nog brandnetel, braam en bunt in de heidegebieden. Hiermee zouden de beschermde soorten en habitattypen verdwijnen, waardoor Nederland in strijd handelt met de Habitatrictlijn. Om te kunnen voldoen aan de Europese regelgeving is onder andere de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (Wnb) in Nederland ingevoerd. In dit artikel is bepaald dat het verboden is om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het gevolg van deze verplichting is dat bouwactiviteiten slechts kunnen worden uitgevoerd indien aangetoond is dat deze geen significante gevolgen voor de natuur kunnen hebben, of indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

Het gevolg van deze wetgeving in combinatie met de te hoge stikstofbelasting op de natuurgebieden was dat de onder andere de bouwsector, de industrie en de agrarische sector nagenoeg stil kwamen te liggen. Om uit deze impasse te komen introduceerde de wetgever in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Het doel van dit programma was de natuur versterken, maar tegelijkertijd toch economische ontwikkelingen mogelijk maken. Met het arrest van het Hof van Justitie² (hierna: het Hof) en de daarmee samenhangende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State³ (hierna: de Afdeling) werd in 2019 een streep gezet door dit programma en de daarop gebaseerde regelingen. Eén van de gevolgen hiervan was dat de verlening van de vergunningen voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige habitats wederom volledig stil kwam te liggen. Daarnaast volgde uit de PAS-uitspraak dat de activiteiten die met toepassing van een PAS-melding waren gerealiseerd door de onverbindendverklaring van het PAS alsnog vergunningsplichtig

¹ <https://www.natura2000.nl/gebieden>, geraadpleegd op 12 december 2021.

² HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI: EU:C:2018:882 (PAS-arrest).

³ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (PAS-uitspraak).

zijn geworden.⁴ Het gevolg hiervan is dat bedrijven, die veronderstelden te voldoen aan de wet, nu met handhaving geconfronteerd kunnen worden.⁵

Door deze uitspraken is er opnieuw een impasse ontstaan. Om hier uit te komen en de stikstofdepositie in Nederland te verlagen moeten keuzes gemaakt worden. Dit blijkt ook uit het eindadvies van de commissie Remkens, “Niet alles kan overal” van 8 juni 2020.⁶ Het maken van keuzes heeft heel wat voeten in de aarde, aangezien er behoorlijk wat sectoren bij betrokken zijn, die allen opkomen voor hun eigen belangen. Met name de agrarische sector heeft de afgelopen 2 jaar veelvuldig van zich laten horen met protesten met tractoren in Den Haag en op de snelwegen. De verwachting is daarom dat grote keuzes om de stikstofdepositie te laten dalen niet op hele korte termijn genomen gaan worden.

Dit alles was voor de wetgever aanleiding om te komen met een wetsvoorstel stikstofreductie en natuurverbetering, waarbij de structurele aanpak van de stikstofproblematiek centraal staat. De doelen van deze wetswijziging zijn de vermindering van de stikstofdepositie en het verbeteren van de natuurkwaliteit, zodat de opdrachten uit de Habitatrichtlijn kunnen worden gerealiseerd, maar ook het vlot trekken van de vergunningverlening. In de Wet stikstofreductie en natuurverbetering (Wsn), die op 1 juli 2021 in werking is getreden, is een aantal maatregelen benoemd dat ervoor moet zorgen dat deze doelstellingen behaald kunnen worden.

Vanwege de omvang van de scriptie beperk ik mij tot de maatregelen die met de Wsn zijn geïntroduceerd in artikel 1.13a en 2.9a Wnb. Artikel 1.13a Wnb bevat een opdracht aan de minister die er kortgezegd op neerkomt dat hij er, samen met Gedeputeerde Staten, voor moet zorgen dat de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, die voldeden aan de onverbindend verklaarde regelingen, gelegaliseerd worden. Artikel 2.9a Wnb bevat een partiële vrijstelling van de vergunningsplicht van artikel 2.7 lid 2 Wnb. Concreet komt artikel 2.9a Wnb er op neer dat stikstofdepositie die wordt veroorzaakt tijdens de bouw of aanleg van een project buiten beschouwing wordt gelaten voor de vergunningsplicht zoals opgenomen in artikel 2.7 lid 2 Wnb. De gedachte van de wetgever achter deze partiële vrijstelling is dat de stikstofdepositie door bouwactiviteiten zeer gering is en dat de activiteiten zowel tijdelijk in tijd als telkens op een andere locatie plaatsvinden.

1.2. Probleemstelling en relevantie

De in de Wsn opgenomen legalisatie van de PAS-meldingen (artikel 1.13a Wnb) en de partiële vrijstelling van de vergunningsplicht (artikel 2.9a Wnb) tijdens de bouwfase gaan zeker weer leiden tot procedures bij de Raad van State en mogelijk het Europese Hof van Justitie.

⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 33.2.

⁵ Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523.

⁶ Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

In de literatuur wordt al flink gespeculeerd over de uitkomst hiervan. Op basis van een analyse van deze literatuur wil ik een eigen perspectief schetsen op de juridische houdbaarheid van artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb. Wanneer onomstotelijk komt vast te staan dat artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb juridisch houdbaar zijn, dan heeft dit grote maatschappelijke gevolgen. Bouwactiviteiten kunnen weer worden opgestart en de dreiging van handhaving voor de bedrijven met meldingsplicht onder het PAS is van tafel. Maar wanneer blijkt dat de artikelen juridisch onhoudbaar zijn, dan is men terug bij “af”. De wetgever zal dan immers opnieuw keuzes moeten maken, waarbij de gulden middenweg gevonden moet worden tussen natuurverbetering en economische ontwikkeling.

Totdat de Afdeling een oordeel heeft gegeven over de nieuwe regeling, is het onzeker of deze houdbaar is. Als jurist ruimtelijke ordening bij een gemeente weet ik dat in de praktijk veel behoefte is aan aanbevelingen bij het nemen van beslissingen over besluiten die te maken hebben met stikstofproblematiek.

Hierdoor is het onderwerp actueel, wetenschappelijk en maatschappelijk relevant.

Gelet op het vorenstaande is het doel van het onderzoek te toetsen of het legaliseren van de PAS-meldingen en de partiële vrijstelling van de vergunningsplicht van artikel 2.7 lid 2 Wnb zoals deze opgenomen zijn in de nieuwe Wet stikstofreductie en natuurverbetering in overeenstemming zijn met de doelstelling van deze wet en met de belangrijkste Europese wetgeving ten aanzien van de bescherming van natuurgebieden. Daarnaast geef ik aanbevelingen hoe in de tijd tot er een uitspraak ligt van de Afdeling om te gaan met de stikstofproblematiek in relatie tot bouwprojecten.

1.3. Hoofdvraag en deelvragen

De hoofdvraag van het onderzoek luidt als volgt:

“Zijn artikel 1.13a (legaliseren van de PAS-meldingen) en 2.9a (bouwvrijstelling) Wet natuurbescherming in overeenstemming met de doelstellingen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn?”

Om te komen tot een antwoord op deze vraag worden onderstaande deelvragen behandeld:

1. Waarom is teveel stikstofuitstoot een probleem voor de instandhouding van de Natura 2000-gebieden?
2. Welke verplichtingen ten aanzien van stikstof volgen er uit artikel 6 van de Habitatrictlijn?
3. Wat regelen artikel 2.7 tot en met 2.9 van de Wet natuurbescherming over de stikstofuitstoot?
4. Wat zijn de doelstellingen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering en wat houdt deze wet in?
5. Wat houdt artikel 1.13a Wnb in binnen het systeem van de Wsn?
6. Wat houdt het nieuwe artikel 2.9a Wnb in binnen het systeem van de Wsn en waarom is deze vrijstelling zo belangrijk voor toekomstige bouwactiviteiten?

7. Hoe verhouden de artikelen 1.13a en 2.9a Wnb zich tot de doelstellingen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering?
8. Wat zijn de juridische knelpunten van artikel 1.13a en 2.9a Wnb in het licht van artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn en wat is mijn eigen inschatting van de houdbaarheid van artikel 1.13a en 2.9a Wnb in toekomstige juridische procedures?
9. Hoe kunnen overheidsorganen in de onzekere tussentijd omgaan met bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met de regels ruimtelijke ordening in relatie tot de stikstofproblematiek?

1.4. Afbakening en onderzoeksmethode

Het onderzoek richt zich op de gewijzigde artikelen in de Wet natuurbescherming, zoals deze gelden sinds 1 juli 2021. Vergelijkbare varianten van deze artikelen zijn opgenomen in de nog in werking te treden Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten. Vanwege de omvang van de scriptie worden de artikelen in de Omgevingswet en de uitvoeringsbesluiten in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Het onderzoek wordt uitgevoerd met de toetsende onderzoeksmethode aan de hand van literatuur- en bronnenonderzoek, waarbij de focus ligt op literatuur en jurisprudentie van na 29 mei 2019, de datum van de PAS-uitspraak.⁷ Hiervoor is gebruik gemaakt van boeken, artikelen, rapporten en kamerstukken op de thema's "hoe nu verder na het PAS" en "beschouwingen over de Wet stikstofreductie en natuurverbetering". Bronnen en ontwikkelingen van na 16 juni 2022 heb ik niet meer betrokken bij het onderzoek.

1.5. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 worden deelvraag 1 tot en met 3 behandeld. Aan de hand van literatuur en jurisprudentie worden de Natura 2000-gebieden, artikel 6 Habitatrichtlijn en artikel 2.7 tot en met 2.9 Wet natuurbescherming in beeld gebracht. In hoofdstuk 3 komen deelvraag 4 tot en met 6 aan bod. Het juridisch kader van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering wordt in dit hoofdstuk uitgewerkt en er wordt ingegaan op de belangen van de artikelen 1.13a Wnb en 2.9a Wnb. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de keuzes die als gevolg van de hoge stikstofdepositie en de PAS-jurisprudentie gemaakt moeten worden. Hoofdstuk 4 bevat de toetsing van deelvraag 7. Deelvraag 8 wordt beschreven in hoofdstuk 5. Hierin komen de juridische knelpunten aan bod, evenals de beschouwingen van de diverse deskundigen en mijn eigen analyse van de twee artikelen. Hoofdstuk 6 bevat aanbevelingen aan overheidsorganen hoe zij in de tussentijd het beste om kunnen gaan met bouwprojecten waarbij stikstof een issue is. Tot slot volgt in hoofdstuk 7 de conclusie op de hoofdvraag van het onderzoek.

⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 en ECLI:NL:RVS:2019:1604 (PAS-uitspraak).

2. Juridisch kader

2.1. Natura 2000-gebieden en stikstof

In deze paragraaf wordt toegelicht waarom teveel stikstofuitstoot een probleem vormt voor de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden.

Een Natura 2000-gebied is een natuurgebied dat is aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn. Bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied zijn instandhoudingsdoelstellingen voor de in het gebied voorkomende soorten en habitats vastgesteld. In het aanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied Strabrechtse Heide & Beuven is bijvoorbeeld opgenomen dat het gebied onder andere beschermd is op grond van de daar voorkomende habitattypen open grasland, diverse soorten heide en de drijvende waterweegbree. Daarnaast is het gebied aangewezen voor de roerdomp, woudaap en kraanvogel. Het merendeel van de instandhoudingsdoelstellingen in dit gebied is gericht op behoud, voor enkele soorten wordt ingezet op verbetering van de kwaliteit en uitbreiding van de oppervlakte.⁸

In veel van de Natura 2000-gebieden in Nederland komen habitattypen voor die stikstofgevoelig zijn. Men spreekt van een stikstofgevoelig habitatype wanneer de kritische depositiewaarde (hierna: KDW) beneden of rond de 2400 mol N/jaar ligt. Met de KDW wordt de grens bedoeld waarboven bij toename van stikstofdepositie de kans bestaat op significant negatieve effecten op de natuur. Onder depositie wordt verstaan het neerslaan van stikstof uit de lucht op een oppervlakte. De depositie wordt uitgedrukt in mol stikstof per hectare per jaar (mol N/ha/jaar). De KDW van het gebied Strabrechtse Heide & Beuven is berekend op 410 mol/jaar.⁹

In een groot deel van de Natura 2000-gebieden is sprake van een achtergrondconcentratie van stikstof die hoger is dan de KDW.¹⁰ De achtergrondconcentratie is de optelsom van alle bronnen die stikstof uitstoten op een gebied. Wanneer de achtergrondconcentratie hoger is dan kritische depositiewaarde is er sprake van een overbelaste situatie. Er slaat dus meer stikstof op het gebied neer dan goed is voor de in het gebied voorkomende soorten. In deze situatie kan niet zonder meer worden uitgesloten dat toename van stikstofuitstoot leidt tot het verdwijnen van deze habitats.

Het gevolg van de te hoge stikstofdepositie op de instandhouding van de Natura 2000-gebieden is tweeledig. Enerzijds verdringen stikstofminnende soorten als brandnetel en bunt de stikstofgevoelige plantensoorten. Dit heeft niet enkel tot gevolg dat deze stikstofgevoelige soorten verdwijnen, maar het heeft ook nadelige consequenties voor het leefklimaat van de in de gebieden aanwezige fauna, waardoor ook zij op termijn zal verdwijnen. Anderzijds leidt de hoge stikstofdepositie tot een verzuring van de bodem, omdat het leidt tot een afname van mineralen, zoals calcium, magnesium en kalium. Ook dit heeft een achteruitgang van de flora en fauna in het gebied tot gevolg.¹¹

⁸ N2K137_DB HVN Strabrechtse Heide & Beuven (natura2000.nl).

⁹ Dobben, van & Hinsberg, van 2008, p.67.

¹⁰ Verbeek 2016, p.341.

¹¹ Bobbink 2021.

2.2. Artikel 6 van de Habitatrichtlijn

In deze paragraaf wordt ingegaan op de vraag welke verplichtingen er ten aanzien van stikstof volgen uit artikel 6 Habitatrichtlijn.

2.2.1. Inhoud artikel 6 Hrl

Lidstaten van de Europese Unie zijn op grond van artikel 6 lid 1 Hrl verplicht om instandhoudingsmaatregelen te treffen die nodig zijn voor de verwezenlijking van de instandhoudingsdoelstellingen van het aangewezen gebied. Het gaat hierbij niet enkel om het treffen van maatregelen die gericht zijn op het behoud van de waarden, maar er ligt tevens een verplichting tot het treffen van maatregelen die gericht zijn op verbetering of herstel van de staat van instandhouding van het gebied.¹²

Artikel 6 lid 2 Hrl bevat een resultaatsverplichting. Hierin worden lidstaten verplicht tot het treffen van passende maatregelen, die ervoor moeten zorgen dat de kwaliteit van de habitats niet verslechtert en er geen storende factoren optreden die een significant effect op de doelstellingen van de richtlijn kunnen hebben. Uit het arrest *Alto Sil*¹³ kan worden afgeleid dat het bij verstoring of verslechtering niet enkel gaat om de gevolgen voor de feitelijk aanwezige habitats, maar ook om de gevolgen voor potentiële habitats.¹⁴ Dit artikel schrijft niet voor waaruit de passende maatregelen kunnen of moeten bestaan. De lidstaten hebben op dit punt dus een zekere beoordelingsmarge.¹⁵

In artikel 6 lid 3 Hrl is vervolgens opgenomen dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, een passende beoordeling gemaakt moet worden van de gevolgen voor het gebied. Hierbij wordt rekening gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Voor projecten, die ondanks negatieve conclusies uit de passende beoordeling vanwege dwingende redenen van groot openbaar belang en waarvoor geen alternatieven beschikbaar zijn, toch moeten worden gerealiseerd biedt artikel 6 lid 4 Hrl een escape. Hiervoor moeten dan compenserende maatregelen worden genomen.¹⁶ Het Hof is van mening dat dit artikel strikt moet worden uitgelegd, omdat het een uitzondering betreft op artikel 6 lid 3 Hrl. Artikel 6 lid 4 Hrl kan pas worden toegepast nadat een passende beoordeling op grond van artikel 6 lid 3 Hrl is opgesteld.¹⁷

¹² Verbeek 2016, p.68; HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (*Oostenrijk*).

¹³ HvJ EU 24 november 2011, C-404/09, ECLI:EU:C:768 (*Alto Sil*).

¹⁴ Verbeek 2016, p.71.

¹⁵ Verbeek 2016, p.76.

¹⁶ Verbeek 2016, p. 89.

¹⁷ Verbeek 2016, p.89-90.

2.2.2. Projectbegrip

Wat onder projecten en plannen moet worden verstaan is niet in de richtlijn gedefinieerd. Onder plannen worden volgens het Hof in ieder geval bestemmingsplannen bedoeld.¹⁸ Voor de uitleg van het begrip project wordt door het Hof aansluiting gezocht bij de definitiebepaling van project in de m.e.r.-richtlijn.¹⁹

De definitie van project in deze richtlijn luidt als volgt:

- De uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken;
- Andere ingrepen in natuurlijk milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten.²⁰

Uit jurisprudentie over de uitleg van het begrip project in de m.e.r.-richtlijn volgt dat werken of ingrepen die de materiële toestand van de plaats veranderen ook te kwalificeren zijn als project. Door deze ruime omschrijving zijn veel activiteiten als project te duiden.²¹ Daarnaast heeft het Hof²² naar aanleiding van vragen van de Afdeling geoordeeld dat ook activiteiten die niet kunnen worden aangemerkt als een project in de zin van de m.e.r.-richtlijn onder het begrip project van de Habitatrictlijn kunnen vallen. Doorslaggevend is hierbij of de activiteiten significante effecten tot gevolg kunnen hebben. Op grond van dit standpunt kwalificeert het Hof het weiden van vee in de buurt van in de buurt van een Natura 2000-gebied als een project.²³

2.2.3. Significante gevolgen, voortoets en passende beoordeling

Uit jurisprudentie van het Hof volgt dat artikel 6 lid 3 Hrl voorziet in een procedure die garandeert dat voorafgaand aan de uitvoering van de projecten die significante gevolgen op het gebied kunnen hebben, duidelijk is wat de gevolgen zijn. De beoordeling start met de zogenoemde voortoets waarin de vraag centraal staat of op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen voor het gebied kan hebben.²⁴ Van significante gevolgen is volgens het Hof sprake wanneer een project de instandhoudingsdoelstellingen van een gebied in gevaar dreigt te brengen.²⁵ Deze bepaling is in het *Sweetman*-arrest door het Hof aangevuld met het oordeel dat hiervan geen sprake is als er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat er blijvende schadelijke gevolgen zijn.²⁶

¹⁸ HvJ EG 20 oktober 2005, C 6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (*Verenigd Koninkrijk*).

¹⁹ Verbeek 2016, p.83, Backes e.a. 2017, p.109-110, HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Kokkelvisserij*).

²⁰ Artikel 1 lid 2 Richtlijn 2011/92/EU d.d. 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

²¹ Verbeek 2016, p. 84.

²² HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI: EU:C:2018:882 (*PAS-arrest*).

²³ Boeve e.a. 2019, p.316, ABRvS 17 mei 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1260.

²⁴ Verbeek 2016, p. 79, HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Kokkelvisserij*), HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*).

²⁵ Broekmeyer, Opdam & Kistenkas 2008, p.14, HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Kokkelvisserij*).

²⁶ Verbeek 2016, p.301, HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*).

In geval van twijfel of wanneer uit de voortoets blijkt dat er significante gevolgen te verwachten kunnen zijn moet een passende beoordeling worden gemaakt. In de Habitatrichtlijn is geen methode voorgeschreven hoe de passende beoordeling moet worden uitgevoerd.²⁷ Uit jurisprudentie volgt dat een passende beoordeling inhoudt dat op basis van de beste wetenschappelijke kennis alle ter zake doende aspecten worden geïnventariseerd.²⁸ Toestemming voor de projecten wordt vervolgens uitsluitend verleend indien uit die beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.²⁹ In de arresten *Sweetman* en *Briels* geeft het Hof aan dat er geen sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied indien het gebied wordt behouden in een gunstige staat van instandhouding.³⁰ Wanneer de staat van instandhouding van een habitat of soort als gunstig wordt beschouwd is gedefinieerd in artikel 1 onder e respectievelijk onder i Hrl.³¹

2.2.4. Conclusie

Als gevolg van de bepalingen uit artikel 6, derde en vierde lid, Hrl kan een project uitsluitend worden toegestaan als uit de voortoets blijkt dat er geen significante gevolgen voor het gebied kunnen ontstaan of wanneer uit een passende beoordeling blijkt wat de mogelijke significante effecten op één of meer van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied kunnen zijn en er geen aantasting van de natuurlijke kenmerken zal plaatsvinden, tenzij er sprake is van een project dat voldoet aan de bepalingen van artikel 6 lid 4 Hrl.

2.3. Artikel 2.7 tot en met 2.9 Wet natuurbescherming

De verplichtingen uit artikel 6 lid 3 Hrl zijn opgenomen in artikel 2.7 en 2.8 Wnb. Op grond van artikel 2.7 lid 2 Wnb is het verboden om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. GS kunnen deze vergunning uitsluitend verlenen als voldaan is aan de vereisten uit artikel 2.8 Wnb.³² In artikel 2.8 lid 1 Wnb is opgenomen dat een passende beoordeling van de gevolgen van het project op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied wordt gemaakt. Enkel wanneer uit deze beoordeling zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken niet zal aantasten wordt de vergunning verleend.³³

²⁷ HvJ EU 11 september 2012, C-43/10, ECLI:EU:C:2012:560 (*Griekenland*).

²⁸ Verbeek 2016, p. 80.

²⁹ Verbeek 2016, p. 79.

³⁰ HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*), HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (*Briels*).

³¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0043:NL:HTML>, geraadpleegd op 9 maart 2022.

³² Artikel 2.7 lid 3 Wnb.

³³ Artikel 2.8 lid 3 Wnb.

2.3.1. Projectbegrip

Voor het antwoord wat moet worden verstaan onder het begrip project in de Wnb is aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Hof.³⁴ Ten aanzien van onlosmakelijk met elkaar verbonden activiteiten, zoals bouw en gebruik, heeft de Afdeling besloten dat deze als één project moeten worden beschouwd.³⁵

2.3.2. Voortoets voor een project

Net als in het Europese recht start de beoordeling met een voortoets. Voor de criteria waaraan een voortoets moet voldoen en wanneer deze niet volstaat wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Hof zoals besproken in paragraaf 2.2.3.³⁶ De Afdeling kijkt bij de vraag of kan worden volstaan met een voortoets vooral naar de instandhoudingsdoelstellingen. Er kan vooralsnog niet worden gesteld dat de Afdeling daadwerkelijk algemene regels heeft geformuleerd ten aanzien van de voortoets. Uit specifieke casussen kan wel enigszins worden afgeleid welke richting de Afdeling bij de beoordeling van projecten ingaat. Zo wordt bij verbeter- of hersteldoelen eerder aangenomen dat significante gevolgen niet kunnen worden uitgesloten dan bij behouddoelstellingen. Uit jurisprudentie volgt dat het bestuursorgaan mag volstaan met een voortoets als de depositie plaatsvindt op een habitatype dat niet gevoelig is voor stikstof of als het habitatype waarop de stikstof neerslaat niet overbelast is. In sommige gevallen kan eveneens met een voortoets worden volstaan als het gaat om kleinschalige projecten die maar heel weinig depositie veroorzaken op een overbelast habitatype.³⁷ Wanneer het project leidt tot een (gedeeltelijk) verlies van een areaal kan niet worden volstaan met een voortoets.³⁸ Daarnaast kan niet worden volstaan met een voortoets voor tijdelijke projecten in een gebied met een klein herstellend vermogen, waarbij het herstel bovendien langzaam plaatsvindt.³⁹ In deze situaties bestaat de kans dat tijdelijke effecten alsnog structureel doorwerken.⁴⁰ In de voortoets mag de mogelijkheid tot interne saldering worden betrokken. Bij intern salderen is toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie uitgesloten. De referentiesituatie wordt bepaald door een natuurvergunning of vrijstelling op grond van een beheerplan van voor de inwerkingtreding van het PAS, of een andere publiekrechtelijke toestemming van voor het moment dat artikel 6 lid 3 HrI is gaan gelden voor het betrokken gebied (Europese referentiedatum). Intern salderen kan in sommige gevallen ook bereikt worden door het nemen van maatregelen waardoor de stikstofuitstoot bij de activiteiten verlaagd wordt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het plaatsen van luchtwassers of het vervangen van benzinegestuurde voertuigen door elektrische voortuigen. Als intern salderen mogelijk is, is er geen vergunningsplicht.

³⁴ Backes e.a. 2017, p.111-112.

³⁵ ABRvS 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6524, ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

³⁶ Boeve e.a. 2019, p. 317.

³⁷ ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:589, r.o. 6.3. (*Viissingen*), ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2752, r.o. 7.3-7.4. (*Valkenswaard*), ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:348, r.o. 9 – 9.5. (*Overbetuwe*), ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248, r.o. 17-18. (*Olst-Wijhe*).

³⁸ Verbeek 2016, p.264- 265, ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:171 (*Schermer*).

³⁹ ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5472 (*Fietspad Veluwe*).

⁴⁰ Verbeek 2016, p.267.

2.3.3. Passende beoordeling voor een project

Wanneer niet kan worden volstaan met een voortoets rest de passende beoordeling. Indien het bedrijf mogelijkheden heeft om extern te salderen dan wordt dat in de passende beoordeling betrokken.

Anders dan intern salderen mag extern salderen niet in de voortoets worden meegenomen.

De Afdeling heeft het antwoord op de vraag wanneer er sprake is van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied aan de hand van de jurisprudentie van het Hof nader ingevuld.⁴¹ Er zijn weinig algemene uitgangspunten uit deze jurisprudentie af te leiden op de vraag wanneer de conclusie gerechtvaardigd is dat op grond van de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project niet kan leiden tot significante gevolgen voor het gebied. Het betreft immers steeds casuïstische situaties.⁴² Uit recente jurisprudentie kan wel het volgende aanknopingspunt worden afgeleid: “Wanneer sprake is van een behouddoelstelling voor het Natura 2000-gebied, waarbij de omvang en kwaliteit van het gebied sinds de vaststelling van de instanhoudingsdoelstellingen zijn verbeterd en de ingreep niet leidt tot een afname tot onder het “nulniveau”⁴³ dan kan een ingreep in omvang of kwaliteit van het leefgebied van een soort geen significante gevolgen hebben voor het gebied.”⁴⁴

Uit de jurisprudentie volgt verder dat aan de passende beoordeling de eis wordt gesteld dat die moet zijn toegespitst op het concrete betrokken project en gebied. Indien dat niet het geval is bevat hij leemten en/of geen volledige, nauwkeurige en definitieve constatering en conclusies die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de plannen of projecten voor het betrokken beschermde gebied wegnemen. Het Hof vindt dan ook dat je niet van een gemiddelde van vele projecten kunt uitgaan, want dat zegt niets over de effecten voor een concreet gebied. De Afdeling heeft dit in een tweetal uitspraken bevestigd door te stellen dat een beoordeling voor een hele zwik maatregelen niet uitsluit dat een specifiek drainageproject significante effecten kan hebben.⁴⁵

2.3.4. ADC-toets

Wanneer niet voldaan wordt aan de bepalingen uit artikel 2.8 lid 2 respectievelijk lid 3 Wnb kan de vergunning niet worden verleend, tenzij aan de vereisten uit artikel 2.8 lid 4 Wnb kan worden voldaan. Net als de Habitatrictlijn biedt de Wet natuurbescherming de mogelijkheid om een vergunning te verlenen voor een project waarbij uit de passende beoordeling de vereiste zekerheid niet is verkregen indien wordt voldaan aan de voorwaarden dat er geen alternatieve oplossingen zijn, het project nodig is om dwingende redenen van openbaar belang en er compenserende maatregelen worden getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren.

⁴¹ Backes e.a. 2017, p.129.

⁴² Verbeek 2016, p.303.

⁴³ Het niveau van het moment van de vaststelling van de doelen.

⁴⁴ Verbeek 2016, p.305, ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:735 (*IVVR*).

⁴⁵ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 119, zie ook ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6364 en ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2017.

3. Wet stikstofreductie en natuurverbetering.

3.1. Aanleiding wetswijziging

Het PAS, zoals dat was vastgesteld voor de periode 2015–2021, bood niet voldoende waarborgen voor natuurbehoud en -herstel in de Natura 2000-gebieden.⁴⁶ De wetgever heeft naar aanleiding van deze uitspraak in december 2019 aangekondigd aan een solide structurele aanpak voor de stikstofproblematiek te werken. Kern van deze aanpak is met volle inzet te werken aan herstel en versterking van de natuur en het terugdringen van de stikstofuitstoot. Mede naar aanleiding van het rapport van het Adviescollege Stikstofproblematiek⁴⁷ is de Wet stikstofreductie en natuurverbetering opgesteld, zoals deze op 1 juli 2021 inwerking is getreden.

3.2. Doelen van de wet

Het hoofddoel van deze wet is het realiseren van een gunstige of – waar dat nog niet mogelijk is – verbeterde landelijke staat van instandhouding van stikstofgevoelige soorten en habitattypen. Het gaat dan meer in het bijzonder om het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen voor natuurgebieden van Europees belang: de Natura 2000-gebieden, die extra worden beschermd onder de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Het streven van de wetgever is om te komen tot een volledig gunstige staat van instandhouding. In de wet is vastgelegd dat het percentage van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden waarop de depositie van stikstof niet groter is dan de KDW:

- in 2025 ten minste 40%;
- in 2030 ten minste 50%;
- in 2035 ten minste 74% bedraagt.⁴⁸

Deze stikstofreductiedoelen, de omgevingswaarden, zijn resultaatverplichtingen.⁴⁹ Dit betekent concreet dat de stikstofdepositie de komende jaren vergaand moet worden gereduceerd om bovengenoemde doelen te bereiken.⁵⁰

Een ander doel van de Wsn is het bieden van een oplossing om uit de bouwimpasse te komen, zoals deze is ontstaan na de PAS-uitspraak^{51, 52}

Het bieden van rechtszekerheid aan bedrijven met van activiteiten waarvoor ten tijde van het PAS geen natuurvergunning nodig was vanwege hun geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is eveneens als doelstelling in de Wsn opgenomen.⁵³

⁴⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*).

⁴⁷ Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

⁴⁸ Artikel 1.12a lid 1 Wnb.

⁴⁹ Artikel 1.12 lid 2 Wnb.

⁵⁰ *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p.2.

⁵¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*).

⁵² *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p.3, p.42-45.

⁵³ *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 19, p.3-5.

3.3. Aanpak van de stikstofproblematiek

De Wsn is gericht op structurele aanpak van stikstofproblematiek en bestaat uit een systeem met de volgende elementen:

- het opnemen van een resultaatsverplichtende omgevingswaarde voor het verminderen van de depositie van stikstof op daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden;
- een programma stikstofreductie en natuurverbetering met bron- en natuurmaatregelen om te voldoen aan de omgevingswaarde en om de instandhoudingsdoelstellingen voor de Natura 2000-gebieden te verwezenlijken;
- in het programma worden inspanningsverplichtende tussendoelen opgenomen met het oog op het tijdig voldoen aan de omgevingswaarde en de in het programma opgenomen maatregelen voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen;
- periodieke monitoring en bijsturing van de maatregelen om in 2030 te kunnen voldoen aan de opgenomen omgevingswaarde voor stikstofdepositie en het programma in zijn integraliteit en rapportage daarover;
- een partiële vrijstelling van de Natura 2000-vergunningplicht wat betreft de gevolgen van de stikstofdepositie door activiteiten van de bouwsector;
- de opdracht voor het legalisatieprogramma voor PAS-melders.

Het systeem om te komen tot deze structurele aanpak van de stikstofproblematiek is verankerd in de Wet natuurbescherming. De nadere uitwerking van de wettelijke regels is opgenomen in het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering (Bsn).

De wetgever is van mening dat er door deze structurele aanpak van de stikstofproblematiek weer ruimte ontstaat om economische en maatschappelijke relevante activiteiten op te pakken.⁵⁴

3.4. Wat houdt artikel 1.13a Wnb in binnen het systeem van de Wsn?

3.4.1. Aanleiding

Onder het PAS waren activiteiten die ten hoogste een depositie van 1 mol/ha/jaar op stikstofgevoelige typen habitats of habitats van soorten veroorzaken vrijgesteld van de vergunningsplicht. Van de vergunningplicht vrijgestelde agrarische activiteiten en activiteiten in de industrie en mobiliteit die meer dan 0,05 mol depositie per jaar veroorzaakten op stikstofgevoelige natuur waren meldingsplichtig.⁵⁵ De grondslag voor artikel 2.12 Besluit natuurbescherming (Bnb) (oud) was de passende beoordeling die voor het PAS was gemaakt. De Afdeling heeft in haar uitspraak uit 2019 geoordeeld dat die passende beoordeling niet verzekert dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden, die in het PAS zijn opgenomen, niet zullen worden aangetast. Om die reden is artikel 2.12 Bnb vastgesteld in strijd met artikel 2.9 lid 6 Wnb en daarmee onverbindend verklaard.⁵⁶ Het gevolg van de uitspraak is dat deze vrijgestelde activiteiten alsnog vergunningsplichtig zijn. Waar ondernemers er op

⁵⁴ *Kamerstukken II 2020/21*, 35600, 3, p.3.

⁵⁵ Artikel 2.12. Bnb (oud).

⁵⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 34.5 (*PAS-uitspraak*).

hebben vertrouwd dat zij voldeden aan de wet- en regelgeving, hebben zij nu buiten hun schuld om geen passende vergunning, waardoor zij in grote onzekerheid verkeren. Ten eerste is er de continue dreiging van mogelijke handhavingsverzoeken. Ondanks dat de minister aan heeft gegeven dat er niet actief handhavend tegen deze overtreding zal worden opgetreden⁵⁷, zijn er door natuurorganisaties inmiddels meerdere verzoeken tot handhaving tegen deze overtredingen ingediend.⁵⁸ Daarnaast levert de illegale situatie in sommige gevallen problemen op bij het verkrijgen van financiering, waardoor noodzakelijke verduurzaming van de bedrijfsvoering niet kan worden uitgevoerd.

Met de inwerkingtreding van de Wsn is naar aanleiding van bovenstaande aan de Wnb artikel 1.13a toegevoegd. Dit artikel bepaalt dat de Minister in het belang van de rechtszekerheid tezamen met Gedeputeerde Staten van de provincies zorg draagt voor het legaliseren van de projecten met een geringe stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die voldeden aan de voorwaarden van artikel 2.12 Bnb, zoals dat luidde op 28 mei 2019.⁵⁹ Om invulling te geven aan deze opdracht is in lid 2 van artikel 1.13a opgenomen dat de Minister zo spoedig mogelijk een programma vaststelt met maatregelen om de gevolgen van de stikstofdepositie van de in het eerste lid bedoelde projecten te mitigeren of te compenseren. Voor de volledigheid wordt vermeld dat dit legalisatieprogramma een ander programma is dan het programma stikstofreductie en natuurverbetering, wat gebaseerd is op artikel 1.12b Wnb. In artikel 1.13a lid 4 Wnb is voorgeschreven dat de in het programma opgenomen maatregelen binnen drie jaar na de vaststelling van het programma worden uitgevoerd.

3.4.2. Legalisatieprogramma PAS-meldingen

Op 28 februari 2022 heeft de Minister het programma voor de legalisatie van PAS-meldingen vastgesteld.⁶⁰ Met de vaststelling van dit programma wordt invulling gegeven aan artikel 1.13a lid 2 Wnb. De termijn waarbinnen de maatregelen voor legalisatie van de PAS-meldingen moeten zijn uitgevoerd eindigt op 28 februari 2025. Kanttekening hierbij is dat het legalisatieprogramma op dit moment enkel is gericht op de gemelde activiteiten. In de loop van 2022 zal het programma worden gewijzigd om de aanpak voor het legaliseren van de meldingsvrije activiteiten toe te voegen.⁶¹

Ten tijde van het PAS zijn er 3637 meldingen gedaan. Uit de kamerstukken blijkt dat er voor de legalisatie van deze meldingen rekening wordt gehouden met een ontwikkelreserve van 11 mol.⁶² De schatting van het RIVM is dat voor de legalisatie van de meldingsvrije activiteiten 9 mol nodig is, waarmee de totale ontwikkelreserve voor het legaliseren op ongeveer 20 mol uitkomt.⁶³ Om in aanmerking te komen voor legalisatie met toepassing van stikstofruimte uit het

⁵⁷ Kamerstukken II 2019/20, 35334, 25, p.3.

⁵⁸ o.a. Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523; Rb. Oost-Brabant 16 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:460, ECLI:NL:RBOBR:2022:461 en ECLI:NL:RBOBR:2022:670; Rb. Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:196, ECLI:NL:RBOVE:2022:197, ECLI:NL:RBOVE:2022:198 en ECLI:NL:RBOVE:2022:199; Rb. Overijssel 11 mei 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1268.

⁵⁹ Artikel 1.13a lid 1 Wnb.

⁶⁰ Staatscourant, 28 februari 2022, nr. 5720.

⁶¹ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.4.

⁶² Kamerstukken II 2019/20, 35334, 82, p.10.

⁶³ Staatsblad 2021, 287, p.28.

Stikstofregistratiesysteem (hierna: SRSS) moet de melding voldoen aan de voorwaarden zoals deze zijn vastgelegd in artikel 2.8b Regeling natuurbescherming (Rnb). Enkel wanneer aan deze voorwaarden wordt voldaan, wordt er depositieruimte gereserveerd voor een gemeld PAS-project. Uit het legalisatieprogramma PAS-melders blijkt dat de bronmaatregelen, die moeten leiden tot het beschikbaar komen van stikstofdepositieruimte, voornamelijk bestaan uit beëindigingsregelingen en opkoopregelingen voor veehouders die willen stoppen.⁶⁴ Het gevolg hiervan is dat er niet direct voldoende stikstofruimte beschikbaar is om alle meldingen meteen te legaliseren. Daarom is er een volgorde in behandeling van aanvragen van PAS-melders aangebracht. De groep PAS-melders waarbij voor 13 januari 2022 een handhavingsverzoek is ingediend worden met voorrang behandeld. Voor de behandeling van de overige aanvragen is enkel de volgorde van binnenkomst van de aanvraag leidend.⁶⁵ De hoeveelheid stikstofuitstoot van een bedrijf of de afstand tot een Natura 2000-gebied speelt bij de volgorde van behandeling geen enkele rol.

Om te kunnen beoordelen of er depositieruimte gereserveerd moet worden, wordt op grond van het legalisatieprogramma een aantal stappen doorlopen. Deze stappen worden hierna beschreven.

1. Wanneer er een volledige melding bij de provincie is gedaan, wordt eerst geverifieerd of er nog er nog legalisatie nodig is.⁶⁶ Daarna wordt beoordeeld of er intern gesaldeerd kan worden. Zoals beschreven in paragraaf 2.3.2 hoort intern salderen bij de voortoets. In het legalisatieprogramma zijn voortoets en intern salderen echter opgeknipt in twee losse stappen.
2. Als blijkt dat er door intern salderen geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt, krijgen de initiatiefnemers de bevestiging dat zij niet-vergunningsplichtig zijn.⁶⁷ Om meer rechtszekerheid te verkrijgen kunnen initiatiefnemers er ook voor kiezen om een vergunning aan te vragen, waarop een “positieve weigering” wordt afgegeven. Deze “positieve afwijzing” is vatbaar voor bezwaar en beroep en biedt daarmee dezelfde rechtszekerheid als een vergunning, want hij krijgt formele rechtskracht.
3. Wanneer er niet intern gesaldeerd kan worden, moet er -om deze activiteiten te kunnen legaliseren- stikstofdepositieruimte beschikbaar zijn. Deze ruimte wordt verkregen door het nemen van bronmaatregelen, waardoor er extern gesaldeerd kan worden.

Het uitgangspunt bij het legaliseren van de PAS-meldingen is dat de benodigde stikstofdepositieruimte “vrijkomt” uit de bronmaatregelen. Dit zal echter niet in alle gevallen mogelijk zijn, zeker niet in die gebieden waar de depositie voor een kleiner gedeelte afkomstig is van veehouderijen en de

⁶⁴ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.6; Artikel 2.4 Rnb.

⁶⁵ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.15.

⁶⁶ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.9. Legalisatie is bijvoorbeeld niet nodig als al een definitieve vergunning is verleend of de activiteit al beëindigd is. Ook kan uit de zogeheten ‘voortoets’ blijken dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat een plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor een Natura 2000-gebied.

⁶⁷ Zie ook ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 17.3.

veedichtheid en daarmee de potentiële uitkoop van veehouderijen gering is.⁶⁸ Om toch aan de opdracht te voldoen om ook in deze gebieden de PAS-meldingen te legaliseren kan gekeken worden naar compenserende maatregelen. Met deze maatregelen worden de mogelijke schadelijke gevolgen van de activiteiten gecompenseerd, zodanig dat er geen significante gevolgen voor het Natura 2000-netwerk kunnen ontstaan. Het inzetten van compenserende maatregelen kan enkel als er geen reële alternatieven voorhanden zijn en er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Uit het Besluit stikstofreductie en natuurverbetering blijkt dat men van mening is dat er bij het legaliseren van de PAS-meldingen geen reële alternatieven zijn. Dit volgt volgens de wetgever uit het feit dat het niet-legaliseren leidt tot een omvangrijk verlies van de waarde van de gedane investeringen, terwijl de toename van de stikstofdepositie gering is.⁶⁹ Het groot openbaar belang ligt in deze zaken bij het bieden van rechtszekerheid.⁷⁰

3.5. Wat houdt het nieuwe artikel 2.9a Wnb in binnen het systeem van de Wsn?

3.5.1. Aanleiding en inhoud

De vernietiging van het PAS als basis voor de Wnb-vergunningverlening heeft ertoe geleid dat voor ieder bouwproject afzonderlijk moet worden beoordeeld of er een Wnb-vergunning nodig is.⁷¹ Dit leidt tot vertraging van de bouwprocessen. In het rapport van de commissie Remkens wordt daarom de aanbeveling gedaan om een drempelwaarde voor bouwactiviteiten vast te leggen. Met een drempelwaarde wordt een grens aangegeven waaruit volgt dat wanneer de stikstofuitstoot onder deze grens blijft, er voor dat project geen nader onderzoek naar de mogelijke significante effecten hoeft plaats te vinden. In het rapport wordt tevens geadviseerd om de emissiereductie-opgave voor de bouwsector juridisch vast te leggen.⁷²

In de Wsn is naar aanleiding van dit advies vastgelegd dat in artikel 2.9a Wnb⁷³ een partiële vrijstelling wordt opgenomen voor de Natura 2000-vergunningsplicht ten aanzien van de gevolgen van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten van de bouwsector. In artikel 2.5 Bnb is vervolgens vastgelegd dat de activiteiten als bedoeld in artikel 2.9a Wnb bestaan uit het verrichten van een bouwactiviteit of een sloopactiviteit die het feitelijk verrichten van bouw- of sloopwerkzaamheden aan een bouwwerk betreft, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen en het aanleggen, veranderen of verwijderen van een werk, met inbegrip van de daarmee samenhangende vervoersbewegingen. Onder deze vrijstelling vallen daarmee alle bouw- en sloopactiviteiten. Hierbij valt te denken aan woningen en commercieel vastgoed, maar ook overige bouwwerken, zoals viaducten, bruggen en buisleidingen. Onder de

⁶⁸ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.16.

⁶⁹ Staatsblad 2021, 287, p.27.

⁷⁰ Staatsblad 2021, 287, p.27, HvJ EU 10 november 2016, ECLI:EU:C:2016:847 (*Caretta caretta*), punt 41 ; Conclusie A-G 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, punten 160–161.

⁷¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*).

⁷² Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

⁷³ Artikel 2.9a Wnb: De gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die wordt veroorzaakt door bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten van de bouwsector, worden buiten beschouwing gelaten voor de toepassing van artikel 2.7, tweede lid. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld.

aanlegactiviteiten, die vrijgesteld worden, valt bijvoorbeeld grond-, weg- en waterbouw, maar ook duurzame energieopwekking. De daarmee samenhangende vervoersbewegingen zijn onder andere de aan- en afvoer van bouw- en sloopmaterialen, het vervoer van de werknemers naar en van de bouwplaats en de stikstofuitstoot van mobiele werktuigen, zoals bouwmachines en mobiele puinbrekers, op de bouwplaats. De productie van de bouwmaterialen en de winning van bouw- of grondstoffen vallen niet onder de reikwijdte van artikel 2.5 Bnb en daarmee niet onder de vrijstelling als bedoeld in artikel 2.9a Wnb.⁷⁴

Met deze partiële vrijstelling worden de tijdelijke gevolgen van de door de bouw veroorzaakte stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden buiten beschouwing gelaten. Dat het een partiële vrijstelling betreft volgt uit het feit dat deze enkel geldt voor tijdelijke stikstofemissies tijdens de bouw, sloop en aanleg (ook wel de bouwfase). Structurele stikstofemissies die tijdens de gebruiksfase ontstaan zijn niet vrijgesteld van de vergunningsplicht. Daarnaast volgt het partiële karakter uit het feit dat de vrijstelling enkel geldt voor de gevolgen van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied. Indien het project tijdens de bouw- of gebruiksfase andere significante gevolgen, zoals bijvoorbeeld de verstoring van diersoorten, op het Natura 2000-gebied kan hebben, blijft de vergunningsplicht als bedoeld in artikel 2.7 Wnb voor dit gevolgen wel van kracht.^{75,76}

3.5.2. Onderbouwing

De aanvaardbaarheid van de partiële vrijstelling wordt door de wetgever onderbouwd door de stelling dat de bijdrage van de tijdelijke activiteiten in de bouwsector aan de totale stikstofdepositie slechts c.a. 1,3 procent bedraagt en daarmee, zeker op grote afstanden, zeer gering te noemen is. Aan deze onderbouwing ligt enkel het onderzoek van TNO ten grondslag waaruit blijkt dat de stikstofemissie in de bouwsector in de periode tot 2030 naar verwachting met 46 procent zal dalen.⁷⁷ Deze substantiële reductie wordt gerealiseerd door het pakket aan bronmaatregelen en door de autonome daling van stikstofuitstoot in de bouwsector door reeds bestaand stikstof-, klimaat- en schoneluchtbeleid.⁷⁸ In dit rapport van TNO wordt niet concreet beschreven welke projecten op welke locaties gebruik gaan maken van de bouwvrijstelling. In het rapport zijn evenmin berekeningen opgenomen waaruit de depositie per natuurgebied valt te herleiden.⁷⁹

De depositie tijdens de bouwfase wordt voornamelijk veroorzaakt door mobiele werktuigen op de bouwplaatsen en door het aantal vervoersbewegingen van, op en naar de bouwplaats. Doordat bouwactiviteiten zich kenmerken door het feit dat het gaat om tijdelijke activiteiten die steeds op

⁷⁴ Staatsblad 2021, 287, p.38.

⁷⁵ Staatsblad 2021, 287, p.36.

⁷⁶ Rb. Gelderland 17 maart 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:1380.

⁷⁷ Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «NOx reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector».

⁷⁸ Staatsblad 2021, 287, p.38.

⁷⁹ Memo van 3 augustus 2020 aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, «NOx reductiedoel, -pad en beleidspakket bouwsector».

wisselende locaties plaatsvinden, veroorzaken de werktuigen en rijdend materieel een beperkte en tijdelijke stikstofemissie. Na afronding van de bouwfase stopt de stikstofemissie, waardoor er geen sprake is van een structurele belasting op een specifieke locatie. Het gevolg hiervan is dat de activiteiten als bedoeld in artikel 2.5 Bnb in zijn geheel per jaar een bepaalde NOx-emissie met zich meebrengt die onderdeel wordt van de landelijke achtergronddepositie.⁸⁰ De wetgever stelt dat er sprake is van een gelijkblijvend emissievolume, omdat bouw een continue proces is en over het geheel genomen min of meer gelijk blijft.⁸¹ Het is daarom in zijn ogen verdedigbaar om de stikstofemissies uit de bouwfase op 'dekenniveau' te bezien, omdat deze emissies in hoofdzaak NOx-emissies zijn die voor een belangrijk deel leiden tot een diffuus gelijkmatige deken over Nederland. Aan de aanname dat er sprake is van een gelijkmatige deken ligt geen onderzoek ten grondslag.

⁸⁰ Staatsblad 2021, 287, p.37.

⁸¹ Staatsblad 2021, 287, p.37.

4. Artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb in relatie tot de doelstellingen van de Wsn

In de voorgaande paragrafen is beschreven wat de artikelen 1.13a Wnb en 2.9a Wnb inhouden. In dit hoofdstuk worden de artikelen 1.13a Wnb en 2.9a Wnb getoetst aan de doelstellingen van de Wsn.

4.1. Artikel 1.13a Wnb

In hoofdstuk 3.2. zijn de doelstellingen van de Wsn weergegeven. Het belangrijkste doel is het terugdringen van de stikstofdepositie en het herstel en de versterking van de natuur. Een ander doel van de wet is het bieden van rechtszekerheid aan de PAS-melders. Kijkend naar de wettekst van artikel 1.13a Wnb en het legalisatieprogramma PAS-meldingen⁸² dan komen er twee vragen op. De eerste vraag is of de PAS-melders met het programma, zoals vastgesteld, wel rechtszekerheid krijgen. De tweede vraag ziet op de vraag of het programma positief bijdraagt aan de doelstelling om de stikstofuitstoot terug te dringen.

4.1.1. Krijgen PAS-melders rechtszekerheid?

De term legalisatieprogramma lijkt te impliceren dat er sprake is van een regeling waarbij alle PAS-melders in één keer gelegaliseerd worden en daarmee de gewenste rechtszekerheid verkrijgen. Dit blijkt echter bij het programma zoals nu voorligt niet het geval te zijn. Het programma is niet veel meer dan het bestaande toetsingskader voor de vergunningplicht van artikel 2.7 Wnb en het wel of niet kunnen verkrijgen van een vergunning. Hierna wordt beschreven wat dit toetsingskader voor de PAS-melders betekent en welke gevolgen dit kan hebben.

Niet alle PAS-meldingen hoeven gelegaliseerd te worden, omdat er niet in alle gevallen sprake is van een illegale situatie. In hoofdstuk 3.4.2. is beschreven dat PAS-melders niet-vergunningsplichtig zijn als uit een voortoets blijkt dat er geen significante gevolgen kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat door intern salderen geen toename van stikstofdepositie plaatsvindt.⁸³ De bevestiging dat zij niet vergunningsplichtig zijn is echter niet gericht op rechtsgevolg en daarmee geen besluit als bedoeld in artikel 1.3, lid 1 Awb. Het gevolg hiervan is dat er geen sprake is van een besluit dat in rechte onaanastbaar is.⁸⁴ Om juridische zekerheid te verkrijgen bestaat de mogelijkheid om een vergunningaanvraag in te dienen, die het bevoegd gezag vervolgens afwijst. Deze positieve afwijzing is te kwalificeren als een besluit als bedoeld in artikel 1.3, lid 1 Awb, waardoor het wel formele rechtskracht kan krijgen en waarmee het besluit dezelfde rechtskracht heeft als een vergunning.⁸⁵ Wanneer men deze zekerheid wenst te verkrijgen dient men hiervoor leges te betalen en loopt men het risico dat het besluit (de positieve afwijzing) alsnog in bezwaar of beroep vernietigd wordt.⁸⁶

⁸² Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022.

⁸³ Zie ook Frins & Wel, van, *TvAR* 2022/05, nr.4, p. 203.

⁸⁴ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2903.

⁸⁵ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.14.

⁸⁶ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.14.

Wanneer intern salderen geen optie is, dient een PAS-melder sowieso een vergunning aan te vragen om zijn activiteiten gelegaliseerd te krijgen. Naar verwachting geldt dit voor het merendeel van de voormalige PAS-melders.⁸⁷ Een melder kan pas een vergunning aanvragen wanneer het bevoegd gezag de melder informeert dat er stikstofruimte beschikbaar is.⁸⁸ Deze melders lopen ook het risico dat tegen de vergunning bezwaar en beroep wordt ingesteld waardoor er geen onherroepelijk besluit ontstaat.⁸⁹ Een wellicht groter probleem voor deze groep is het feit dat zij voor legalisatie afhankelijk zijn van het verkrijgen van stikstofruimte. Gelet op de doelstellingen om de stikstofreductie in de Natura 2000-gebieden te behalen is het de grote vraag waar de stikstofruimte, die nodig is voor de legalisatie van de PAS-melders, vandaan moet komen.⁹⁰

Op grond van bovenstaande zijn twee kanttekeningen te maken bij het legalisatieprogramma. Ten eerste draagt de regeling niet bij aan rechtszekerheid voor de PAS-melders, want het biedt geen extra legalisatiemogelijkheden naast het reguliere kader en zet de melders waarbij extern gesaldeerd moet worden zelfs achteraan in de rij. De tweede kanttekening betreft de kosten, die gemaakt moeten worden om een positieve weigering of vergunning te verkrijgen, en het feit dat tegen deze besluiten bezwaar en beroep mogelijk is. Wanneer de wetgever de PAS-melders echt zou willen legaliseren dan zou men in mijn ogen met een regeling moeten komen die rechtszekerheid biedt aan de PAS-melders zonder dat zij hiervoor kosten moeten maken en waartegen door derden geen rechtsmiddelen kunnen worden ingezet.

4.1.2. Draagt de legalisatie bij tot het terugdringen van de stikstofuitstoot?

Het uitgangspunt van het legalisatieprogramma PAS-meldingen is dat er enkel gelegaliseerd wordt als er stikstofruimte (intern, danwel extern) is. Anders dan bij het PAS wordt er bij het legalisatieprogramma niet voorgesorteerd op nog te verkrijgen stikstofruimte, maar wordt de melding pas gelegaliseerd als de stikstofruimte daadwerkelijk door het stoppen van andere bedrijven is verkregen. Door een groot deel van de verkregen stikstofruimte weer in te zetten voor het legaliseren van de PAS-melders wordt echter niet voldaan aan de doelstellingen van de Wsn om de achtergronddepositie in Nederland terug te brengen, omdat de stikstofdepositie minder afneemt dan dat het zonder deze toepassing zou doen.⁹¹

Daarnaast blijkt dat de PAS-melders niet vooraan staan wanneer er stikstofruimte beschikbaar is, terwijl er op die locaties wel al sprake is van stikstofdepositie. De beschikbare ruimte die wordt verkregen uit bijvoorbeeld de uitkoopregelingen gaat in eerste instantie naar woningbouwprojecten en infrastructuur, nieuwe stikstofuitstotende projecten.⁹² De stikstofuitstoot neemt daarmee op korte

⁸⁷ Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, *Men R* 2021/114, afl. 9, p.802, m.nt. P. Mendelts.

⁸⁸ Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022, p.14.

⁸⁹ Zie ook Frins & Wel, van, *TvAR* 2022/05, nr.4, p. 208.

⁹⁰ Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, *Men R* 2021/114, afl. 9, p.802, m.nt. P. Mendelts.

⁹¹ Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, *Men R* 2021/114, afl. 9, p.802, m.nt. P. Mendelts.

⁹² Zie ook Frins & Wel, van, *TvAR* 2022/05, nr.4, p. 206.

termijn niet af, waardoor deze prioritering in strijd is met de doelstelling om de stikstofdepositie de komende jaren vergaand te reduceren.

4.2. Artikel 2.9a Wnb

De toets of met artikel 2.9a Wnb wordt voldaan de doelstellingen van de Wsn is opgeknipt in 2 aspecten. Ten eerste wordt getoetst of met artikel 2.9a Wnb voldaan wordt aan de doelstelling om uit de bouwimpasse te komen, daarna wordt artikel 2.9a Wnb getoetst aan de doelstellingen om de stikstofuitstoot in Nederland te verminderen.

4.2.1. Draagt artikel 2.9a Wnb bij aan het op gang brengen van het bouwproces?

Het belangrijkste doel dat de wetgever met de vrijstelling als bedoeld in artikel 2.9a Wnb voor ogen heeft, is het wegnemen van een aantal belangrijke belemmeringen voor de bouwsector om zo het bouwproces weer op gang te krijgen. Dit is zowel maatschappelijk als economisch van belang voor Nederland. De komende jaren moet er op het gebied van woningbouw, energie, mobiliteit en klimaat immers heel wat gebouwd worden.⁹³ Door de vrijstelling uit artikel 2.9a Wnb vervalt de eventuele vergunningsplicht van artikel 2.7 Wnb voor zover het de stikstofgevolgen tijdens de bouwactiviteiten betreft. Activiteiten die zijn opgenomen in artikel 2.5 Bnb zijn daarmee vrijgesteld van de verplichting om de significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied door middel van een voortoets of passende beoordeling in kaart te brengen. Door deze vrijstelling kan het vergunningsproces voor de omgevingsvergunningen bouw sneller verlopen en kunnen de bouwactiviteiten sneller aanvangen. Met de versnelling van deze procedures wordt voldaan aan de doelstelling uit de Wsn om uit de bouwimpasse te komen. Of deze vrijstelling echt zoden aan de dijk zet om de vergunningverlening vlot te trekken is echter te betwijfelen. Bij de infrastructurele projecten en de bouw van bedrijven zal de permanente uitstoot in de gebruiksfase, die niet vrijgesteld is, naar verwachting groter zijn dan de uitstoot tijdens de bouwfase. Zo lang er geen oplossing is voor de stikstofuitstoot in de gebruiksfase kan de vergunning, ondanks de vrijstelling voor de bouwfase, nog altijd niet worden verleend.

4.2.2. Draagt artikel 2.9a Wnb bij aan het verminderen van de stikstofuitstoot in Nederland?

Artikel 2.9a Wnb ziet op zichzelf niet op maatregelen om de stikstofuitstoot in Nederland te verlagen. De vrijstelling van de bouwactiviteiten wordt verdedigd met te nemen maatregelen om de stikstofuitstoot te verminderen in het programma stikstofreductie en natuurverbetering. Door in dit programma bronmaatregelen op te nemen wordt ingezet op een beweging naar emissiearme en circulaire bouw, maar deze maatregelen zijn op dit moment nog niet wettelijk vastgelegd in een programma.⁹⁴

⁹³ Staatsblad 2021, 287, p.37.

⁹⁴ Loo, van der & Ypinga, *BR* 2021/10.

Aangezien artikel 2.9a Wnb inmiddels wel in werking is getreden en er geen maatregelen verplicht zijn gesteld om ter compensatie van deze vrijstelling stikstofuitstoot te reduceren kan daarom enkel worden geconcludeerd dat dit artikel niet bijdraagt aan het verminderen van de stikstofuitstoot in Nederland en daarom niet voldoet aan de algemene doelstellingen van de Wsn.

5. De juridische knelpunten van artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb in het licht van artikel 6 van de Habitatrictlijn

In deze paragraaf wordt ingegaan op de juridische knelpunten van artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb in het licht van artikel 6 Hrl en geef ik mijn eigen inschatting van de juridische houdbaarheid van de twee artikelen in toekomstige procedures.

5.1. Artikel 1.13a Wnb

5.1.1. Prioritering

Op grond van artikel 6 Hrl is Nederland verplicht om de Natura 2000-gebieden in stand te houden en te verbeteren of te herstellen. Voor activiteiten die significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kunnen hebben verplicht artikel 6 lid 3 Hrl daarom tot het maken van een passende beoordeling van de gevolgen voor een gebied. Voor de activiteiten van veel PAS-melders betekent dit in de praktijk dat er alsnog een passende beoordeling moet worden gemaakt en dat zij alsnog een Wnb-vergunning nodig hebben. Zo lang deze activiteiten niet zijn vergund, blijft er sprake van een illegale situatie waartegen de overheid handhavend zou moeten optreden. Door de keuze van de wetgever in de prioritering van de uitgifte van de beschikbare depositieruimte, waarbij PAS-melders achteraan in de rij staan, en het niet handhavend optreden kan worden gesteld dat niet aan de verplichtingen uit artikel 6 Hrl wordt voldaan. Stikstof wordt immers ter beschikking gesteld aan nieuwe activiteiten, zoals woningbouw en infrastructuur, terwijl de “illegale” uitstoot van de PAS-melders onverminderd doorgaat. Door deze keuze handelt de wetgever in strijd met het beginsel van unietrouw (artikel 4 lid 3 VEU⁹⁵).⁹⁶

5.1.2. Het legalisatieprogramma

Zoals in paragraaf 4.1.1. is beschreven is het programma niet veel meer dan het bestaande toetsingskader voor de vergunningplicht. In de volgende paragrafen wordt beoordeeld of de in het programma benoemde criteria (intern salderen, extern salderen en de ADC-toets) in overeenstemming zijn met artikel 6 Hrl.

5.1.2.1. Intern salderen

Wanneer er sprake is van intern salderen lijken er op eerste gezicht geen juridische knelpunten in het licht van artikel 6 Hrl te verwachten. De Afdeling heeft met de uitspraak Logtsebaan vastgesteld dat voor wijzigingen die niet leiden tot een toename van stikstofuitstoot ten opzichte van de referentiesituatie op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat die wijzigingen significante gevolgen kunnen hebben.⁹⁷

⁹⁵ Artikel 4 lid 3 VEU: Krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

⁹⁶ Eijsbouts e.a. 2015, p.24.

⁹⁷ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

Ten aanzien van het vraagstuk of artikel 6 lid 2 Hrl het toestaan van wijzigingen met gebruikmaking van intern salderen beperkt is de Afdeling vooralsnog van oordeel dat hiervan geen sprake is. Wanneer gesteld wordt dat dat toestemmingverlening met toepassing van intern salderen niet kan, omdat eventuele vrijkomende emissieruimte moet worden gebruikt voor passende maatregelen, wordt dit door de Afdeling van de hand gewezen met het standpunt dat er geen aanknopingspunten zijn voor het oordeel dat er een verplichting bestaat om dergelijke maatregelen in individuele vergunningen voor te schrijven.⁹⁸ Rechtbank Oost-Brabant heeft op dit standpunt echter recent een nuancering aangebracht.⁹⁹ Het salderen met emissies van een installatie waarvan de gevolgen niet eerder passend zijn beoordeeld is volgens deze rechtbank alleen toegestaan als gegarandeerd is dat die emissies niet leiden tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben. Dat Rechtbank Oost-Brabant deze lijn, in afwijking van de huidige Afdelingsjurisprudentie, doorzet blijkt uit het door hen nader uitgewerkte beoordelingskader voor interne saldering.¹⁰⁰ Uit dit beoordelingskader volgt dat intern salderen met onderdelen die niet zijn gerealiseerd of activiteiten die niet (meer) worden uitgevoerd en waarvoor een nieuwe omgevingsvergunning of natuurvergunning noodzakelijk is om deze alsnog te realiseren of te hervatten, alleen mogelijk is als de gevolgen van deze onderdelen of activiteiten eerder passend zijn beoordeeld. Als dat laatste niet het geval is of als de onderdelen of activiteiten zijn vergund in een PAS-vergunning (met gebrekkige passende beoordeling), moet worden onderbouwd dat bij hervatting of start geen sprake zal zijn van een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van de Hrl.¹⁰¹

Gelet op de doelstellingen van de Wsn en de verplichtingen uit artikel 6 Hrl ben ik van mening dat de door Rechtbank Oost-Brabant ingezette lijn meer recht doet aan deze doelstellingen en verplichtingen dan de vaste lijn van de Afdeling. Met de nieuwe gedachtegang wordt immers voorkomen dat stikstofruimte voor saldering wordt gebruikt, waarvan de gevolgen op de Natura 2000-gebieden onbekend zijn. Of deze nieuw ingezette lijn van de rechtbank in hoger beroep bij de Afdeling standhoudt zal de tijd uitwijzen.

Ten aanzien van het gebruiken van latente stikstofruimte stel ik mij op het standpunt dat deze in het geheel niet meegenomen zouden mogen worden bij intern salderen. Het opnieuw inzetten van latente stikstofrechten voor saldering leidt op papier dan wel tot een gelijkblijvende stikstofdepositie, maar in de praktijk neemt de stikstofdepositie toe. Naar mijn mening wordt met het salderen van latente stikstofruimte dan ook niet voldaan aan de doelstellingen van de Wsn en Hrl.

Op grond van bovengenoemde standpunten concludeer ik dat het aan een PAS-melder geven van een bevestiging dat de activiteiten vergunningsvrij zijn of een positieve weigering verlenen op basis van intern salderen met latente stikstofruimte in strijd is met artikel 6 Hrl. Wanneer uit een voortoets

⁹⁸ ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2341.

⁹⁹ Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389.

¹⁰⁰ Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192, *M en R* 2022, 36, m.nt. M.M. Kaajan onder M en R 2022, 35.

¹⁰¹ Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192, *M en R* 2022, 36, m.nt. M.M. Kaajan onder M en R 2022, 35, Collignon & Berkhouwer, *BR* 2022/18, afl.3, p.101.

blijkt dat significante effecten zijn uitgesloten, bijvoorbeeld omdat er geen depositietoename is, dan zie ik geen probleem in het kader van artikel 6 Hrl.

5.1.2.2. Extern salderen

Extern salderen in een mitigerende maatregel. Met de uitspraak van 2013 heeft de Afdeling de voorwaarden waaronder extern salderen juridisch aanvaardbaar is uiteengezet.¹⁰² Ten eerste moet er sprake zijn van een directe samenhang tussen het te vergunnen project en de beëindiging van stikstofuitstotende bedrijf. Van belang hierbij is dat enkel gesaldeerd kan worden als het saldogevende bedrijf op de referentiedatum beschikte over een milieutoestemming.¹⁰³ Extern salderen kan ook wanneer voor het saldogevende bedrijf de N2000-vergunning wordt ingetrokken. Bij het intrekken van de N2000-vergunning geldt de voorwaarde dat deze vergunning moest zijn verleend op de referentiedatum. Van belang is dat de stikstofruimte tot het moment van intrekking van de vergunning aanwezig was of kon zijn.

Bij extern salderen moet daarnaast zijn gewaarborgd dat beide bedrijven niet gelijktijdig inwerking zijn. Verder geldt als voorwaarde dat extern salderen enkel als mitigerende maatregel kan worden ingezet als de toe- en afname van stikstofdepositie op hetzelfde areaal van een habitatype in een Natura 2000-gebied plaatsvindt.¹⁰⁴

Uit recente jurisprudentie volgt dat de PAS-uitspraken geen verandering in deze voorwaarden hebben gebracht.¹⁰⁵ In de uitspraak van oktober 2021 verklaart de Afdeling dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden.¹⁰⁶ Aan een project kan volgens de Afdeling toestemming worden verleend indien uit een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten. Bij deze beoordeling mogen de voordelen van extern salderen worden betrokken als die voordelen ten tijde van de passende beoordeling vaststaan.

Kijkend naar het legalisatieprogramma PAS-meldingen kan worden geconcludeerd dat aan deze voorwaarden wordt voldaan. PAS-meldingen kunnen pas worden gelegaliseerd wanneer er stikstofruimte in het desbetreffende gebied beschikbaar is. Op grond van de jurisprudentie van de Afdeling kan daarom worden geconcludeerd dat het legaliseren van PAS-meldingen door extern salderen niet per definitie strijdig is met de doelstellingen van de Wsn en de voorwaarden uit de Hrl. Wel maak ik ook bij extern salderen dezelfde kanttekening als bij intern salderen, namelijk dat salderen per saldo geen afname van stikstofuitstoot ten gevolg heeft en dat ook bij extern salderen het “verrekenen” van latente stikstofruimte juist kan leiden tot een toename van stikstofuitstoot. In dat

¹⁰² ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931.

¹⁰³ Verbeek 2016, p.283-284.

¹⁰⁴ Verbeek 2016, p.283-285.

¹⁰⁵ Collignon & Berkhouwer, *BR* 2022/18, afl.3, p.101.

¹⁰⁶ ABRvS 18 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2318.

laatste geval is er uiteraard wel sprake van strijdigheid met de doelstellingen van de Wsn en de voorwaarden van artikel 6 Hrl. Daarnaast moeten de maatregelen die stikstofsaldo opleveren om het SRSS te vullen zelf ook voldaan aan de voorwaarden van artikel 6 Hrl. Wanneer dat niet het geval is, mag met deze ruimte niet worden gesaldeerd.¹⁰⁷

Ook bij extern salderen concludeer ik dat PAS-melders een risico lopen wanneer vergunningverlening gebeurt door saldering met verrekening van latente stikstofruimte, omdat salderen met latente stikstofruimte naar mijn mening in strijd is met artikel 6 Hrl.

5.1.2.3. ADC-toets

Zoals in hoofdstuk 3.4.2. is beschreven zal er voor een aantal situaties gekeken moeten worden naar compenserende maatregelen om aan de legalisatieopdracht te kunnen voldoen. De discussie die hier ontstaat is of er wel sprake is van een project waarvoor om dwingende redenen van groot openbaar belang toestemming wordt verleend. De doelstelling om alle PAS-meldingen te legaliseren staat immers haaks op het advies van de commissie Remkens.¹⁰⁸ Deze commissie heeft geadviseerd om te komen tot *“een selectieve, gebiedsspecifieke en doelgerichte reductie van de ammoniakemissies, door gerichte verwerving of sanering van agrarische bedrijven met relatief hoge emissies of verouderde stalsystemen in en nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden”*. Zij adviseren hierbij om in te zetten op innovatieve praktijken en technieken. Ik ben van mening dat er geen dwingende redenen van groot openbaar belang zijn om alle PAS-melders zonder aanvullende maatregelen te legaliseren. Uiteraard moet de voedselvoorziening in Nederland op peil blijven (een groot openbaar belang), maar gelet op de grote exportcapaciteit van Nederland en de mogelijkheden die er wellicht zijn om meer natuurinclusief te boeren hoeven in mijn opinie niet alle PAS-melders in de huidige omvang gelegaliseerd te worden.

Mocht men echter van mening zijn dat er wel sprake is van een groot openbaar belang dan moet vervolgens beoordeeld worden of er sprake is van alternatieven. Ook de onderbouwing van de wetgever dat er geen redelijke alternatieven zijn, omdat het niet-legaliseren tot een omvangrijk verlies van de waarde van de gedane investeringen leidt, terwijl de toename van de stikstofdepositie gering is, geeft aanleiding tot discussie. Het is voorstelbaar dat de PAS-melders financieel gecompenseerd willen worden voor de gedane investeringen wanneer zij niet gelegaliseerd kunnen worden, maar dat neemt niet weg dat dat wel een alternatief is. Er is evenmin onderzocht wat de mogelijkheden en bijbehorende kosten zijn om de bedrijven dusdanig aan te passen dat de stikstofuitstoot drastisch verminderd. Naar mijn idee zijn mogelijke alternatieven onvoldoende gewogen, zodat niet is voldaan aan het criterium uit artikel 6, vierde lid, dat er geen alternatieven zijn.

¹⁰⁷ Rb. Noord-Holland 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375.

¹⁰⁸ Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020, zie ook Kole, Gst. 2021/76, afl. 7524, p.440.

Maar zelfs bij een dwingend openbaar belang en de afwezigheid van alternatieven is er momenteel geen concreet zicht op eventuele compenserende maatregelen.

Het gevolg van bovenstaande is dat PAS-melders waar compenserende maatregelen nodig zijn om te kunnen legaliseren nog lang in een illegale situatie zullen blijven verkeren, waarbij het maar de vraag is of ze überhaupt ooit gelegaliseerd kunnen worden.

5.2. Artikel 2.9a Wnb

Met de opname van artikel 2.9a Wnb zijn tijdelijke bouwactiviteiten vrijgesteld van de vergunningsplicht van artikel 2.7, lid 2 Wnb. De stikstofemissie die in de gebruiksfase plaatsvindt is niet uitgesloten van deze vergunningsplicht. Knelpunten bij de vraag of met artikel 2.9a Wnb wordt voldaan aan artikel 6 Hrl en daarmee juridisch houdbaar is zijn de “knip” tussen de uitvoeringsfase en de gebruiksfase en de onderbouwing van de vrijstelling van de vergunningsplicht.

5.2.1. “Knip” tussen uitvoeringsfase en gebruiksfase

Zoals eerder beschreven geldt artikel 2.9a Wnb enkel voor de bouwactiviteiten en niet voor stikstofdepositie in de gebruiksfase. Als gevolg van deze bepaling worden projecten opgeknipt in twee fasen, waarbij de vraag moet worden gesteld of deze fasen los beoordeeld kunnen worden. Uit jurisprudentie volgt dat er enkel sprake kan zijn van meerdere projecten indien er geen sprake is van onlosmakelijke samenhang tussen de verschillende activiteiten.¹⁰⁹ Dat de bouwfase en gebruiksfase onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, lijkt mij overduidelijk. Het is immers pas mogelijk een bouwwerk te gebruiken nadat het is gebouwd.¹¹⁰ Als gevolg van deze onlosmakelijke samenhang van activiteiten is er sprake van één project. Wanneer er sprake is van één project dan geldt het uitgangspunt dat de significante gevolgen van het gehele project moeten worden meegewogen in de voortoets en de passende beoordeling.¹¹¹ Met deze uitspraak volgt de Afdeling de lijn die door het Hof van Justitie is ingezet. Volgens de jurisprudentie van het Hof verzet artikel 6 lid 3 Hrl zich op zichzelf gezien niet tegen een gefaseerde vergunningverlening, maar moeten bij een gefaseerde vergunningverlening van tevoren alle aspecten die mogelijk significante gevolgen kunnen hebben passend worden beoordeeld.¹¹² Of deze gevolgen voldoende in kaart zijn gebracht wordt in de volgende paragrafen beschreven.

5.2.2. Onderbouwing vrijstelling

In de uitspraak van 29 mei 2019 heeft de Afdeling overwogen dat uit het PAS-arrest¹¹³ volgt dat ten eerste een categoriale uitzondering op de vergunningsplicht voor projecten, die significante gevolgen kunnen hebben, niet kan en ten tweede een uitzondering op de vergunningsplicht voor projecten die

¹⁰⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o.11.4. (PAS-uitspraak).

¹¹⁰ Zie ook ABRvS 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6524, ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

¹¹¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o.11.6. (PAS-uitspraak).

¹¹² HvJ EU 8 november 2018, ECLI:EU:C:2018:883, punt 47 (*Holonan e.a.*).

¹¹³ HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI: EU:C:2018:882 (PAS-arrest).

de grenswaarde voor stikstofuitstoot niet overschrijden wel kan, mits die uitzondering gebaseerd is op een passende beoordeling, die voldoet aan het bepaalde in artikel 6 lid 3 Hrl.¹¹⁴

Ik ben van mening dat er geen sprake is van een categoriale vrijstelling, maar van een soort onbepaalde grenswaarde. Ten eerste geldt de vrijstelling enkel voor de bouwfase en blijft de vergunningsplicht wel van kracht voor stikstofuitstoot tijdens de gebruiksfase. Ten tweede geldt de vrijstelling ten aanzien van de vergunningsplicht uit artikel 2.7 Wnb enkel voor stikstofuitstoot, voor andere verstorende effecten is nog altijd een vergunning nodig.

Ter beoordeling staat dan ook de vraag of de grenswaarde is gebaseerd op een passende beoordeling. In hoofdstuk 3.5.2. is beschreven waarom de wetgever van mening is dat de vrijstelling voor bouwactiviteiten verdedigbaar is. In de volgende paragrafen wordt getoetst of de onderbouwing die men heeft gegeven is te kwalificeren als passende beoordeling die de conclusie kan dragen dat het is uitgesloten dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden worden aangetast.

5.2.3. Tijdelijkheid in duur en locatie

Uit jurisprudentie volgt dat projecten met tijdelijke stikstofuitstoot doorgaans geen probleem zijn, aangezien zij door de tijdelijkheid de instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar brengen.¹¹⁵ De effecten moeten wel enigszins onderbouwd zijn met gegevens, omdat niet in zijn algemeenheid kan worden gesteld dat tijdelijke effecten nooit significant kunnen zijn.¹¹⁶

In de bij het wetsvoorstel behorende stukken is niet nader onderbouwd waarom een tijdelijke stikstofdepositie geen significante gevolgen voor een specifiek gebied kan hebben. Daarnaast wordt er voor de tijdelijkheid van de bouwactiviteiten enkel vanuit gegaan dat deze eindig zijn, maar is er geen termijn aangekoppeld. Het gevolg hiervan is dat ook langjarige bouwprojecten onder de vrijstelling vallen, terwijl bij een bouwfase van meerdere jaren zeker niet zonder meer kan worden uitgesloten dat er geen significante gevolgen als gevolg van de bouwfase zullen optreden.

Daarbij zijn alle bouwactiviteiten vrijgesteld van de vergunningplicht, waardoor er landelijk gezien sprake is van een continue emissiebron van bouwactiviteiten.

5.2.4. Gering aandeel stikstofdepositie door de bouwsector

In de Memorie van Toelichting is de veronderstelde geringe stikstofdepositie gemotiveerd.¹¹⁷ Uit deze toelichting valt echter niet direct af te leiden wat het aandeel aan de totale stikstofdepositie exact is. Door het ontbreken van deze cijfers is onduidelijk wat de omvang is van de stikstofdepositie die op grond van artikel 2.9a Wnb buiten beschouwing wordt gelaten. Als gevolg daarvan ontbreekt de

¹¹⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o.7.5. (*PAS-uitspraak*).

¹¹⁵ ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3884, *M en R* 2015, 36, m.nt. M.M. Kaajan, HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*).

¹¹⁶ Backes e.a. 2017, p.135.

¹¹⁷ *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, 3, p.43.

ecologische beoordeling, zodat geen zekerheid bestaat dat als gevolg van de bouwactiviteiten de natuurwaarden niet worden aangetast. Maar zelfs in geval dat er sprake zou zijn van geringe stikstofdepositie dan kan nog niet worden uitgesloten dat deze geen significante gevolgen kunnen hebben. Vanwege de overbelasting van stikstof op de Natura 2000-gebieden kan zelfs een zeer kleine toename van stikstof leiden tot significante gevolgen.¹¹⁸ De Afdeling heeft dan ook meerdere malen geoordeeld dat ook bij een relatief kleine toename een passende beoordeling moet worden gemaakt.¹¹⁹

5.2.5. Stikstofdeken

Een ander argument waarmee de vrijstelling door de wetgever wordt verdedigd komt er op neer dat de stikstofemissie op “dekenniveau” mag worden beoordeeld, omdat er sprake is van een gelijkblijvend bouwvolume.¹²⁰ Nog los van het feit of het bouwvolume wel gelijk blijft, er ligt immers een behoorlijke bouwopgave in woningen en infrastructuur, staat deze constatering haaks op de vaste jurisprudentie van de Afdeling. Zij heeft meerdere malen uitgesproken dat op hexagoonniveau moet worden bekeken of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Ieder Natura 2000-gebied is opgedeeld in een honingraadstructuur met vlakjes, de hexagonen, met elk een oppervlakte van één hectare. Het beoordelen op hexagoonniveau is noodzakelijk, omdat in een natuurgebied meerdere habitattypen voor kunnen komen die ieder hun eigen instandhoudingsdoelstellingen hebben. Enkel wanneer op hexagoonniveau de effecten in kaart worden gebracht kan zekerheid worden verkregen dat er geen significante gevolgen op de Natura 2000-gebieden kunnen optreden.¹²¹

Daarnaast lijkt de wetgever er met deze maatregel vanuit te gaan dat de stikstofdeken gelijkmatig over Nederland verdeeld is. Zoals in paragraaf 3.5.2. is beschreven ligt er geen onderzoek ten grondslag aan deze aanname. Geconcludeerd wordt dat deze aanname onjuist is. In het oosten en zuiden van het land is de stikstofdeken veel dikker dan elders.¹²² Wanneer de stikstofdeken dikker is, is er bij toename eerder sprake van significante effecten op het natuurgebied. Daarbij is in de wettekst niet bepaald dat de projecten gelijkmatig over Nederland zouden moeten worden uitgevoerd.

Er kan dus niet zondermeer gesteld worden dat de stikstofemissie op “dekenniveau” mag worden beoordeeld, waardoor ook dit argument om de vrijstelling te verdedigen uiterst zwak is.

5.2.6. Tussenconclusie

De grondslag waarop artikel 2.9a Wnb gebaseerd is lijkt te zijn gebaseerd op de verwachte omvang en intensiteit van de bouwactiviteiten, zonder dat er een passende beoordeling voor is opgesteld. Relevante factoren, zoals de omvang en mogelijke intensiteit, de locatie tot een Natura 2000-gebied

¹¹⁸ Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, r.o. 24.

¹¹⁹ ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444, r.o. 10.1; ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 9.6.

¹²⁰ *Kamerstukken II* 2020/21, 35600, 3, p.44.

¹²¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o.20.8 (*PAS-uitspraak*); zie ook ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:524, r.o. 5.4 en ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3409, r.o. 4 en 7.

¹²² Velders G.J.M. et al. (2018), Grootschalige concentratie- en depositiekaarten Nederland, Rapportage 2018, RIVM Briefrapport 2018-0104, <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2018-0104.pdf>.

en de omstandigheden in het Natura 2000-gebied zijn niet in kaart gebracht, waardoor op grond van objectieve omstandigheden niet met zekerheid kan worden uitgesloten dat een bouwactiviteit voor geen enkel Natura 2000-gebied significante gevolgen kan hebben.¹²³ Gelet op de uitspraken van het Hof¹²⁴ en de Afdeling¹²⁵ dat een gemiddelde niets zegt over de effecten voor een specifiek gebied volgt uit bovenstaande dat de onderbouwing voor de partiële vrijstelling als bedoeld in artikel 2.9a Wnb niet kan worden beschouwd als een passende beoordeling, die voldoet aan het bepaalde in artikel 6 lid 3 Hrl.

Nu niet vooraf door middel van een passende beoordeling de significante gevolgen voor alle fasen gezamenlijk in beeld zijn gebracht is er geen sprake van een passende beoordeling voor de voorgestelde knip tussen de bouwfase en gebruiksfase. Ook deze knip is daarmee in strijd met artikel 6 lid 3 Hrl.

Ik ben dan ook van mening dat toepassing van artikel 2.9a Wnb in strijd is met artikel 6 Hrl.¹²⁶ Er bestaat naar mijn mening een gerede kans dat de Afdeling artikel 2.9a Wnb onverbindend verklaart.

¹²³ HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI: EU:C:2018:882, punt 119 (*PAS-arrest*) en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o.22.3. (*PAS-uitspraak*).

¹²⁴ HvJ 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, r.o. 119. .

¹²⁵ ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6364 en ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2017.

¹²⁶ Zie ook Kole, *Gst.* 2021/76, p.441; Frins, *TBR* 2021/2.

6. Adviezen tot aan de uitspraak over de juridische houdbaarheid van artikel 2.9a Wnb

De conclusie uit hoofdstuk 5.2.6., waarbij gesteld wordt dat artikel 2.9a Wnb niet in overeenstemming is met artikel 6 Hrl, is voer voor juridische procedures. Intussen zijn de eerste beroepszaken waarin verzocht wordt om artikel 2.9a Wnb onverbindend te verklaren bij de Afdeling aanhangig gemaakt. De eerste bodemzaak waarin artikel 2.9a Wnb op zitting aan de orde is gesteld is de zaak over het inpassingsplan ‘Porthos transport en opslag van CO₂’ op 29 maart 2022.¹²⁷ In deze zaak moet de Afdeling nog een uitspraak doen. In een voorlopige voorzieningszaak waar de juridische houdbaarheid van artikel 2.9a Wnb ter discussie werd gesteld heeft de Afdeling geoordeeld dat deze rechtsvraag zich niet leent voor beantwoording in een voorlopige voorzieningenprocedure, maar heeft zij het besluit wel geschorst.¹²⁸ Hiermee zou een voorzichtige conclusie getrokken kunnen worden dat de Afdeling zelf ook niet lijkt te vertrouwen op de juridische houdbaarheid van artikel 2.9a Wnb. Zolang de Afdeling geen inhoudelijke uitspraak heeft gedaan over de rechtmatigheid van artikel 2.9a Wnb, is er wederom sprake van een periode waarbij het antwoord op de vraag of bouwprojecten op grond van dit artikel gerealiseerd kunnen worden onzeker is.

In dit hoofdstuk worden mogelijkheden gegeven hoe een gemeente, die het risico dat projecten op dit punt onderuit gaan in een juridische procedure wil verkleinen, in deze onzekere tussenperiode om kan gaan met de stikstofonderbouwing van bouwprojecten. De meest robuuste oplossing is voor ieder project een volledige passende beoordeling te maken. Hierin wordt de stikstof tijdens de bouwfase beoordeeld alsof artikel 2.9a Wnb niet bestaat. Het is dan voor alle projecten duidelijk wat de stikstofuitstoot tijdens de bouwfase is en de eventuele onverbindendheid van artikel 2.9a Wnb hangt niet meer als een zwaard van Damocles boven het project. Zoals in hoofdstuk 5.2.3. is beschreven volgt uit jurisprudentie dat het in veel gevallen geen probleem is om het bouwproject te kunnen realiseren zonder het treffen van maatregelen voor de tijdelijke stikstofdepositie tijdens de bouw- en aanlegfase.¹²⁹ In sommige gevallen is het zelfs mogelijk om te volstaan met een voortoets.¹³⁰ Het nadeel van deze oplossing is dat het opstellen van passende beoordelingen tijd kost en dat deze op zichzelf voorgelegd kunnen worden aan de rechter in een juridische procedure, terwijl de wetgever juist de bouw wil versnellen.¹³¹ Daarnaast bestaat er ook nog een kleine kans dat uit de passende beoordeling volgt dat de stikstofdepositie tijdens de bouwfase zonder het treffen van maatregelen wel een probleem is. Wil men volledige juridische zekerheid dan zal men voor deze toename van stikstofdepositie iets moeten regelen (intern of extern salderen of in het uiterste geval een ADC-toets doorlopen), wat vertraging in het proces oplevert. Daarbij is salderen voor de initiatiefnemer lastig en kostbaar aangezien stikstofsaldo niet voor het oprapen ligt.

¹²⁷ [Persagenda - Raad van State](#), geraadpleegd op 29 mei 2022.

¹²⁸ ABRvS 15 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1110, r.o. 4.1.

¹²⁹ Bijvoorbeeld ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125 (*Markermeerdijken*), ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:682 (*overnachtingshaven Lobith*).

¹³⁰ ABRvS 22 april 2020, ECLI:BL:RVS:2020:1110 (*Callantsoog*).

¹³¹ Collignon & Berkhouwer, *BR* 2020/71, afl.10, p.472.

Goed beschouwd is het kiezen tussen snelheid of juridische zekerheid.

6.1. Snelheid

Uit het oogpunt van doorpakken zou de gemeente er uit pragmatisch oogpunt voor kunnen kiezen om de stikstofdepositie tijdens de realisatiefase enkel passend te laten beoordelen voor projecten waarbij men problemen voorziet met juridische procedures en de projecten waarvan men er van uitgaat dat er geen bezwaren op komen “te laten lopen”. Dit is uiteraard een risico, maar helpt wellicht wel om projecten vlot te trekken.

6.2. Juridische zekerheid

Zoals hierboven beschreven levert het opstellen van een passende beoordeling de meeste juridische zekerheid, maar wanneer er stikstof gesaldeerd moet worden loopt de ontwikkelaar eveneens tegen een aantal uitdagingen aan. Deze uitdagingen worden hieronder beschreven.

6.2.1. Intern salderen

Wanneer er op de projectlocatie door de ontwikkeling van een project tegelijkertijd sprake is van een afname van stikstofdepositie kan interne saldering een oplossing bieden voor de onderbouwing van de stikstofdepositie tijdens de bouwfase. Een aandachtspunt hierbij is dat, zoals beschreven in paragraaf 5.1.2.1., er enige onzekerheid bestaat over de voorwaarden waaronder intern salderen mag, gelet op de Amer-uitspraak¹³² van de Rechtbank Oost-Brabant. Op dit moment is onbekend of de Afdeling meegaat in deze strenge lijn die Rechtbank Oost-Brabant ten aanzien van intern salderen heeft ingezet. Wanneer een gemeente intern salderen wil gebruiken om uit de onzekere positie ten aanzien van de juridische houdbaarheid van artikel 2.9a Wnb te komen is mijn advies daarom om bij intern salderen uit te gaan van de scherpe voorwaarden zoals door Rechtbank Oost-Brabant zijn geformuleerd. Doet men dat niet dan loopt men ook bij het toepassing van intern salderen als onderbouwing een risico.

6.2.2. Extern salderen door middel van lease

Een andere mogelijkheid is het leasen van stikstofruimte voor de stikstofdepositie die tijdens de bouwfase ontstaat. Bij het leasen van stikstofruimte wordt de stikstofruimte van een feitelijk gerealiseerde capaciteit (bijvoorbeeld een bedrijf of veehouderij) tijdelijk of geheel aantoonbaar buiten gebruik gesteld, zodat er een vergunning kan worden verleend voor een activiteit die tijdelijk stikstofuitstoot op een Natura 2000-gebied veroorzaakt. Aangezien bedrijven die enkel beschikken over een melding op grond van het Activiteitenbesluit bij het verlesen van stikstofruimte zelf een risico lopen is het maar de vraag of er veel van deze bedrijven bereid zijn hun rechten te verlesen.¹³³

¹³² Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389.

¹³³ Bij verlesen moet het tijdelijk buiten gebruik stellen van de toestemming van de saldogevende activiteit worden gewaarborgd. Daarvoor wordt die toestemming tijdelijk beperkt. Bij een melding ingevolge het Activiteitenbesluit is een tijdelijke beperking alleen mogelijk met een nieuwe (ingeperkte) melding. Als het saldogevende bedrijf op een later moment (bijvoorbeeld aan het einde van de verleaseperiode) weer een nieuwe melding moet doen om weer van de volledige ruimte gebruik te kunnen maken, dan zal de ingeperkte melding als referentiesituatie gelden.

Daarbij lijkt het erop dat de Afdeling zich nog niet heeft uitgelaten over de toelaatbaarheid van deze constructie. Hiermee loopt een initiatiefnemer op dit moment een risico dat deze constructie uiteindelijk ontoelaatbaar wordt geacht.

6.2.3. Extern salderen uit het SRSS

Tenslotte bestaat er de mogelijkheid om stikstofruimte aan te trekken uit het SRSS. De stikstofruimte in het SRSS wordt in eerste instantie gebruikt voor de bouw van woningen en voor grote infrastructurele projecten.¹³⁴ Wanneer de beschikbare ruimte voor deze doelen niet (volledig) wordt gebruikt, biedt artikel 2.4a Rnb de mogelijkheid om deze ruimte in te zetten voor woningbouwclusters en gemelde PAS-projecten. Om in het SRSS stikstofruimte te verkrijgen moet de minister op grond van artikel 2.3. Rnb bronmaatregelen nemen die zorgen voor vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. In artikel 2.4 lid 1 onder a Rnb is bepaald dat de snelheidsverlaging voor de rijkswegen tot 100 km/u als bronmaatregel geldt. Het SRSS was enkel gevuld met ruimte die voortkwam uit deze bronmaatregel. Volgens de Rechtbank Noord-Holland¹³⁵ is deze maatregel strijdig met artikel 6 lid 3 Hrl. De snelheidsmaatregel is als generieke bronmaatregel voor het gehele land in de Rnb opgenomen. De stikstofdepositieruimte die de snelheidsverlaging in grote delen van het land genereert, wordt op basis van de Rnb in zijn totaliteit ingezet ten behoeve van woningbouw- en tracéprojecten door het hele land. De locatie van de vrijgekomen stikstofdepositieruimte hoeft geen relatie te hebben met de locatie van het project ten behoeve waarvan de vrijgekomen ruimte wordt ingezet. Dit brengt met zich mee dat de maatregel tot verlaging van de maximumsnelheid op rijksnelwegen naar 100 km/uur als zodanig en ook overige (nog in te voeren) bronmaatregelen die op vergelijkbare generieke wijze in de Rnb worden opgenomen op zichzelf aan de eisen van artikel 6, derde lid, van de Habitat Richtlijn moeten voldoen. Op grond van dat artikel is vereist dat de zekerheid is verkregen dat een plan of project, zoals de snelheidsverlaging, de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Het is daarom ook niet toegestaan bronmaatregelen die zelf niet voldoen aan de Habitatrichtlijn binnen het SRSS in te zetten.

Artikel 2.4 lid 1 onder a Rnb waarin de snelheidsverlaging tot 100 km/uur als bronmaatregel is opgenomen, is in strijd met artikel 6 lid 3 Hrl. Uit rapporten blijkt immers dat niet is uitgesloten dat door de snelheidsmaatregel de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden nergens worden aangetast. De depositieruimte die door de snelheidsverlaging wordt gecreëerd is dan ook ten onrechte in het SRSS opgenomen. De rechtbank heeft artikel 2.4 lid 1 onder a Rnb om deze reden onverbindend verklaard. Nu met de uitspraak een streep gezet is door de ruimte aan stikstof die de snelheidsverlaging zou opleveren, is het SRSS leeg. Op dit moment biedt het SRSS dan ook geen ruimte om de stikstofdepositie tijdens de bouwfase op te vangen. Het SRSS zal eerst weer gevuld moeten worden. De wetgever is voornemens om het SRSS te gaan vullen met stikstofruimte die ontstaan is als gevolg van de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.¹³⁶ Op dit moment is nog niet bekend hoeveel saldo deze stoppers opleveren. Wanneer er daadwerkelijk sprake is van stoppers

¹³⁴ Artikel 2.2 Regeling natuurbescherming.

¹³⁵ Rb. Noord-Holland 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375.

¹³⁶ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042634/2021-03-24>, geraadpleegd op 29 mei 2022.

en het berekende saldo toegevoegd wordt aan het SRSS, dan kan ook het aantrekken van stikstofruimte uit het SRSS weer gaan dienen als mogelijke oplossing voor het aantrekken van stikstofruimte voor de bouwfase.

Om aanspraak te kunnen maken op stikstofruimte uit het SRSS moet een aanvraag voor een Natura 2000-vergunning worden ingediend bij Gedeputeerde Staten. Uit de AERIUS-berekening bij de aanvraag moet blijken dat het project mogelijk significante gevolgen kan hebben. Waarschijnlijk zal het ministerie zuinig willen omgaan met het stikstofsaldo in de bank. Vanwege het standpunt van de wetgever, dat er voor de bouwfase gelet op artikel 2.9a Wnb geen stikstofruimte nodig is, bestaat er een grote kans dat een verzoek om stikstofruimte uit de SRSS te verkrijgen voor de bouwfase wordt afgewezen.

7. Conclusie

De hoge stikstofdepositie in Nederland is een groot probleem voor de instandhouding van beschermde soorten en habitattypen in de Natura 2000-gebieden. Om te voorkomen dat deze soorten verdwijnen en Nederland in strijd handelt met de Habitatrictlijn is de vergunningsplicht voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied in de vorm van artikel 2.7 Wet natuurbescherming geïntroduceerd. Projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie significante gevolgen kunnen hebben voor een beschermd gebied kunnen op grond van artikel 6 Hrl en artikel 2.7 Wnb enkel worden vergund indien door middel van een passende beoordeling de gevolgen voor het Natura 2000-gebied in kaart zijn gebracht. Bij deze beoordeling moet rekening worden gehouden met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied.

Door deze maatregel kwamen de bouwsector, de industrie en de agrarische sector echter nagenoeg stil te liggen, wat in 2015 leidde tot het Programma Aanpak Stikstof. Het PAS had enerzijds het doel de natuur te versterken en bood anderzijds de mogelijkheid om economische ontwikkelingen mogelijk te maken. Met de uitspraak van de Afdeling in 2019 werd artikel 2.12 Bnb onverbindend verklaard, waardoor de bouwsector wederom hard is geraakt. Ook voor de bedrijven die op grond van het PAS konden volstaan met een melding heeft de uitspraak grote gevolgen. Waar zij dachten legaal bezig te zijn, zijn ze door deze uitspraak in een illegale positie komen te verkeren met een continue dreiging van handhaving boven hun hoofd.

Om te komen tot een oplossing voor deze twee problemen en de stikstofproblematiek structureel aan te pakken is op 1 juli 2021 de Wet stikstofreductie en natuurverbetering in werking getreden. Het belangrijkste doel van deze wet is het verbeteren van de natuurkwaliteit door vermindering van stikstofdepositie, maar het vlot trekken van de vergunningverlening voor bouwprojecten en het bieden van rechtszekerheid aan PAS-melders zijn eveneens als doelstelling van deze wet geformuleerd. Met de inwerkingtreding van de Wsn zijn aan de Wnb artikel 1.13a (legalisatie PAS-meldingen) en artikel 2.9a (partiële vrijstelling van de vergunningsplicht voor bouwactiviteiten) toegevoegd. Dat deze artikelen gaan leiden tot nieuwe juridische procedures is evident. In deze scriptie is onderzocht of artikel 1.13a Wnb en 2.9a Wnb in overeenstemming zijn met de doelstellingen van de Wsn en artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrictlijn.

Het doel van de wetgever is het bieden van rechtszekerheid aan de PAS-melders die als gevolg van de PAS-uitspraak in de illegaliteit zijn beland. Artikel 1.13a Wnb geeft uitvoering aan deze legalisatieopdracht. Het legalisatieprogramma is echter geen regeling waarmee alle melders in één keer gelegaliseerd zijn, maar een uitvoering van het bestaande toetsingskader voor vergunningverlening dat nu wordt toegepast op de PAS-melders. Gebleken is dat niet alle 3637 melders op dit moment illegaal zijn, aangezien sommige activiteiten inmiddels zijn beëindigd of vergund of omdat uit een voortoets blijkt dat er geen sprake kan zijn van significante effecten. In sommige situaties volgt uit de voortoets dat intern salderen een oplossing kan bieden. Het nadeel van

intern salderen of de positieve voortoets is dat de bevestiging dat een PAS-melder niet-vergunningsplichtig is geen besluit is dat in rechte onaantastbaar is. De kans op handhavingsverzoeken door derden blijft hiermee onverminderd aanwezig. Voor deze PAS-melders biedt de Wsn geen definitief einde aan de onzekere situatie. Extern salderen leidt wel tot een vergunning, waardoor er uiteindelijk een onherroepelijk besluit komt. Ook deze methode leidt niet direct tot rechtstreekse legalisatie. Voor het verkrijgen van een vergunning worden leges geheven, er staat bezwaar en beroep open tegen de beschikking en men kan de vergunning pas aanvragen wanneer er stikstofruimte beschikbaar is. Aangezien het legalisatieprogramma niets extra's aan legalisatiemogelijkheden biedt en de melders achteraan in de rij staan wordt niet voldaan aan de doelstelling van de Wsn om de PAS-melders rechtszekerheid te bieden. Daarbij moeten de PAS-melders in veel gevallen zelf kosten maken om rechtszekerheid te verkrijgen en lopen zij nog altijd het risico dat tegen de verkregen besluiten rechtsmiddelen worden aangewend.

Het legalisatieprogramma voldoet evenmin aan de doelstellingen om de stikstofuitstoot te verminderen. De verkregen stikstofruimte van stoppende bedrijven wordt grotendeels hergebruikt voor de legalisatieopdracht waardoor de hoeveelheid stikstof niet afneemt. Daarnaast hebben woningbouw en infrastructuur voorrang op de PAS-melders die reeds stikstof uitstoten, waardoor de stikstofuitstoot op de korte termijn toe in plaats van afneemt.

De vrijstelling die opgenomen is in artikel 2.9a Wnb voldoet aan de doelstelling van de Wsn om het bouwproces te versnellen nu er geen tijd nodig is om stikstofberekeningen uit te voeren voor de gevolgen tijdens de bouwfase. Of dit veel winst oplevert valt te betwijfelen aangezien de niet van de vergunningsplicht vrijgestelde stikstofuitstoot tijdens de gebruiksfase bij met name infrastructurele projecten en bedrijven hoger zal zijn dan tijdens de bouwfase. Aan de doelstelling om stikstofuitstoot te verminderen wordt niet voldaan. Er zijn in de wet bijvoorbeeld geen bronmaatregelen voor stikstofverlaging vastgelegd die in acht genomen moeten worden bij bouwprojecten.

De keuze van de wetgever in de prioritering van de uitgifte van de beschikbare depositieruimte, waarbij PAS-melders achteraan in de rij staan, leidt er toe dat vergunningsplichtig bedrijven zonder vergunning stikstof blijven uitstoten, terwijl er nieuwe stikstofuitstotende activiteiten, zoals woningbouw en infrastructuur, bijkomen. Hiermee neemt de totale hoeveelheid stikstofuitstoot de komende jaren alleen maar toe. Deze keuze in het legalisatieprogramma van artikel 1.13a Wnb is daarmee in strijd met artikel 6 Hrl en het beginsel van unietrouw.

Het toetsingskader dat uit het programma van artikel 1.13a Wnb voortvloeit is enkel in overeenstemming met artikel 6 Hrl wanneer er bij intern en extern salderen niet gesaldeerd wordt met latente stikstofruimte. Salderen met latente stikstofruimte leidt op papier niet tot toename van de stikstofuitstoot, maar in de praktijk zeker wel, waardoor niet zonder meer kan worden gesteld dat wordt voldaan aan de bepalingen uit artikel 6 Hrl.

Bij de toetsing van artikel 2.9a Wnb aan artikel 6 Hrl is beoordeeld of de voorgesteld knip tussen de bouwfase en de gebruiksfase juridisch houdbaar is en of de vrijstelling voldoende is onderbouwd. Artikel 6 lid 3 Hrl verzet zich niet tegen een knip in de vergunningverlening, mits voor beide onderdelen vooraf alle aspecten die mogelijk significante gevolgen kunnen hebben passend zijn beoordeeld.

De onderbouwing van de vrijstelling is zeer summier. Er is niet nader onderbouwd waarom een tijdelijke stikstofdepositie voor een specifiek gebied geen gevolgen kan hebben en er is evenmin een termijn aan de tijdelijkheid gekoppeld. Ook het standpunt van de wetgever dat het aandeel van de bouwsector op de totale stikstofdepositie gering is wordt niet met cijfers onderbouwd. De wetgever verdedigt de vrijstelling verder met het standpunt dat de stikstofemissie op dekeniveau beoordeeld mag worden. Nog los van het feit dat zij hierbij uitgaan van de onjuiste aanname dat de stikstofdeken gelijkmatig over Nederland verdeeld is, staat dit argument lijnrecht tegenover de vaste jurisprudentie van de Afdeling waar uit volgt dat op hexagoonniveau moet worden beoordeeld of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Gesteld kan daarom worden dat de onderbouwing van artikel 2.9a Wnb niet kan worden beschouwd als een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6 lid 3 Hrl. Nu dit het geval is kan eveneens worden gesteld dat niet wordt voldaan aan de eisen voor gefaseerde vergunningverlening. De voorgestelde knip is daarmee eveneens in strijd met artikel 6 lid 3 Hrl.

Bovenstaande argumentatie leidt tot mijn standpunt dat zowel artikel 1.13a Wnb als artikel 2.9a Wnb niet in overeenstemming is met de doelstelling van de Wsn en zeker niet met artikel 6 Hrl.

Literatuurlijst

Backes e.a. 2017

Ch.W. Backes e.a., *Natuurbeschermingsrecht*, Den Haag: Sdu 2017.

Bobbink 2021

R. Bobbink, *Effecten van stikstofdepositie nu en in 2030: een analyse.*, 2021, Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-20.135.21.35.

Boeve e.a. 2019

M.N. Boeve e.a., *Omgevingsrecht*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2019.

Broekmeyer, Opdam en Kistenkas 2008

M.E.A. Broekmeyer, P.F.M. Opdam & F.H. Kistenkas, *Het bepalen van significante effecten: omgaan met onzekerheden*, Alterra, Wageningen, Rapport 1664.

Collignon & Berkouwer, BR 2020/71, afl. 10, p. 464-472

A. Collignon & E.C. Berkouwer, 'De Wet natuurbescherming, stikstof en de bouwpraktijk na de PAS-uitspraken: waar staan we?', *BR 2020/71*, afl. 10, p. 464-472.

Collignon & Berkouwer, BR 2022/18, afl. 3, p. 96-105

A. Collignon & E.C. Berkouwer, 'Bouwen en stikstofdepositie anno 2022: een (on)mogelijke opgave?', *BR 2022/18*, afl. 3, p. 96-105.

Dobben, van, & Hinsberg, van 2008

H.F. van Dobben & A. van Hinsberg, *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en Natura 2000-gebieden*, 2008, Alterra, Wageningen, Rapport 1654.

Eijsbouts e.a. 2015

W.T. Eijsbouts e.a., *Europees recht algemeen deel*, Amsterdam: Europa Law Publishing 2015.

Frins, TBR 2021/2

R.H.W. Frins, 'Gloort er licht aan het einde van de stikstofunnel?' *TBR 2021/2*.

Frins & Wel, van, TvAR 2022/05, nr.4, p. 198-208

R.H.W. Frins & R.P.C.M. van Wel, 'Een legalisatieprogramma PAS-meldingen maakt nog geen zomer', *TvAR 2022/05*, nr.4, p. 198-208.

Kole, Gst. 2021/76, afl. 7524, p. 436-441

S.D.P. Kole, 'De wet stikstofreductie en natuurverbetering: een definitieve oplossing voor de stikstofproblematiek in Nederland?', *Gst. 2021/76*, afl. 7524, p. 436-441.

Loo, van der, & Ypinga, *BR 2021/10*, afl. 2, p. 62-67

J.W.L. van der Loo & J.H.N. Ypinga, 'Het voorstel Besluit stikstofreductie en natuurverbetering: richting een emissievrij bouwproces?', *BR 2021/10*, afl. 2, p. 62-67.

Rapport Commissie-Remkens 2020

Niet alles kan overal, Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek, 8 juni 2020.

Verbeek 2016

J. Verbeek, *Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming*, Zutphen: Paris 2016.

Jurisprudentielijst

Hof van Justitie

HvJ EG 7 september 2004, C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Kokkelvisserij*).
HvJ EG 20 oktober 2005, C 6/04, ECLI:EU:C:2005:626 (*Verenigd Koninkrijk*).
HvJ EU 14 oktober 2010, C-535/07, ECLI:EU:C:2010:602 (*Oostenrijk*).
HvJ EU 24 november 2011, C-404/09, ECLI:EU:C:768 (*Alto Sil*).
HvJ EU 11 september 2012, C-43/10, ECLI:EU:C;C2012:560 (*Griekenland*).
HvJ EU 11 april 2013, C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220 (*Sweetman*).
HvJ EU 15 mei 2014, C-521/12, ECLI:EU:C:2014:330 (*Briels*).
HvJ EU 10 november 2016, ECLI:EU:C:2016:847 (*Caretta caretta*); Conclusie A-G 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622.
HvJ EU 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, ECLI: EU:C:2018:882 (*PAS-arrest*).
HvJ EU 8 november 2018, ECLI:EU;C:2018:883, punt 47 (*Holonan e.a.*).

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6524.
ABRvS 23 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP5472 (*Fietspad Veluwe*).
ABRvS 2 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP6364.
ABRvS 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2752 (*Valkenswaard*).
ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931.
ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3884, m.nt. M.M. Kaajan.
ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:248 (*Olst-Wijhe*).
ABRvS 11 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:348 (*Overbetuwe*).
ABRvS 25 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:589 (*Vlissingen*).
ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:735 (*IVVR*).
ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444.
ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:171 (*Schermer*).
ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2017.
ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2903.
ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259.
ABRvS 17 mei 2017; ECLI:NL:RVS:2017:1260.
ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:524.
ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449.
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (*PAS-uitspraak*).
ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*PAS-uitspraak*).
ABRvS 9 oktober 2019, ECLI:RVS:2019:3409.
ABRvS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:682 (*overnachtingshaven Lobith*).
ABRvS 22 april 2020, ECLI:BL:RVS:2020:1110 (*Callantsog*).
ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125 (*Markermeerdijken*).
ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71.

ABRvS 18 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2318.

ABRvS 20 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2341.

ABRvS 15 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1110.

Rechtbank

Rb. Midden-Nederland 22 september 2021, ECLI:NL:RBMNE:2021:4523, m.nt. P. Mendelts.

Rb. Oost-Brabant 8 december 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6389.

Rb. Oost-Brabant 21 januari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:192, m.nt. M.M. Kaajan.

Rb. Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:196.

Rb. Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:197.

Rb. Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:198.

Rb. Overijssel 25 januari 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:199.

Rb. Oost-Brabant 16 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:460.

Rb. Oost-Brabant 16 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:461.

Rb. Oost-Brabant 16 februari 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:670.

Rb. Gelderland 17 maart 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:1380.

Rb. Noord-Holland 22 april 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:3375.

Rb. Overijssel 11 mei 2022, ECLI:NL:RBOVE:2022:1268.

Parlementaire stukken

Kamerstukken II 2019/20, 35334, 25.

Kamerstukken II 2019/20, 35334, 82.

Kamerstukken II 2020/21, 35600, 3.

Kamerstukken II 2020/21, 35600, 19.

Staatsblad 2021, 287.

Staatscourant, 28 februari 2022, nr. 5720.

Legalisatieprogramma PAS-meldingen, februari 2022.