

# Kroniek Natuurbeschermingsrecht en Ffw 2016 (deel 1)

BR 2016/50

## 1. Inleiding

Een jaar verstreken; tijd dus voor een overzicht van de relevante ontwikkelingen op het gebied van het natuurbeschermingsrecht en de Flora- en faunawet ("Ffw"). In dit eerste deel komt het natuurbeschermingsrecht aan de orde. De ontwikkelingen op het gebied van de soortenbescherming zullen in een volgende editie worden beschreven. Dit artikel gaat in op: (i) voorgenomen en reeds ingevoerde wetwijzigingen op het terrein van de gebiedsbescherming; (ii) jurisprudentie over vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 ("Nbw 1998") en (iii) jurisprudentie over plannen als bedoeld in art. 19j Nbw 1998. Ten slotte, (iv) wordt nog gewezen op een aantal meer algemene uitspraken die ook voor de gebiedsbescherming relevant zijn.<sup>2</sup>

## 2. (Voorgenomen) wetwijzigingen Nbw 1998

### 2.1 Inleiding

Er zijn de afgelopen kroniekperiode niet veel nieuwe (voorgenomen) wetwijzigingen bekendgemaakt. Op 1 juli 2015 is – eindelijk – de Programmatische Aanpak Stikstof in werking getreden, inclusief bijbehorende wijzigingen van de Nbw 1998.<sup>3</sup> Deze wetwijziging is reeds in een vorige kroniek besproken.<sup>4</sup> Invoering van de Wet natuurbescherming – die eerder nog werd voorzien per 1 januari of 1 juli 2016 – is uitgesteld naar 1 januari 2017. Een belangrijke reden voor dit uitstel was gelegen in het feit dat de uitvoeringsregelgeving die zijn basis kent in de Wet natuurbescherming pas recent bekend is geworden. Met name provincies, maar ook gemeenten, waar veel natuurtaken naar overgeheveld zullen worden als de Wet natuurbescherming in werking is getreden, vreesden dat zij onvoldoende tijd hadden om hun organisatie voor te bereiden op deze wet.<sup>5</sup> De Wet natuurbescherming is ook al eerder besproken.<sup>6</sup> Recent is echter wel de uitvoeringsregelgeving, in de vorm van het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescher-

ming in ontwerp aan de Tweede Kamer voorgelegd.<sup>7</sup> Deze uitvoeringsregelgeving wordt in dit artikel op hoofdlijnen besproken. Eerst wordt hierna echter ingegaan op een wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, waardoor er nu een vrijstelling van de vergunningplicht geldt voor het weiden van vee en het gebruik van meststoffen.<sup>8</sup>

### 2.2 Vrijstelling vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen

Na een aanzienlijk aantal uitspraken van de ABRvS waarin de vergunningplicht voor het uitrijden van mest aan de orde kwam<sup>9</sup> heeft de staatssecretaris besloten om voor dergelijke activiteiten een vrijstelling van de vergunningplicht te introduceren. De wettelijke grondslag voor deze generieke vrijstelling, die vorm heeft gekregen middels een wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998<sup>10</sup>, ligt in art. 19da Nbw 1998. De achtergrond van deze vrijstelling is dat de uitspraken van de ABRvS, waarin geoordeeld werd dat niet uitgesloten kan worden dat er een vergunningplicht bestaat voor het weiden van vee en het uitrijden van mest, leidden tot onzekerheid in de praktijk. Omdat voorts ook onduidelijk was in hoeverre bestaande activiteiten op dit gebied als "bestaand gebruik" kunnen worden aangemerkt en dan met toepassing van art. 19d lid 3 Nbw 1998 vergunningvrij zouden zijn én beheerplannen niet altijd deze activiteiten omvatten (in welk geval er met toepassing van art. 19d lid 2 Nbw 1998, geen vergunningplicht zou bestaan), koos de staatssecretaris voor een generieke vrijstelling van de vergunningplicht. Die vrijstelling is eenvoudig geformuleerd en houdt in dat het verbod van art. 19d lid 1 Nbw 1998 niet van toepassing is op (a) het weiden van vee en (b) het op of in de bodem brengen van meststoffen.<sup>11</sup> De vrijstelling is met ingang van 27 april 2016 in werking getreden.<sup>12</sup> De gedachte achter deze regeling is dat deze activiteiten kunnen worden beschouwd als een "andere handeling" waarvoor de eisen uit art. 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn niet gelden. Deze artikelen zijn immers alleen van toepassing op projecten en plannen. Nu sprake is van activiteiten die alleen op basis van het nationale recht in sommige situaties vergunningplichtig zijn, kan ook eenvoudigweg besloten worden zonder uitgebreide ecologische

1 Marieke Kaajan en Fleur Onrust zijn advocaat/partner bij ENVIR Advocaten. De tekst van dit artikel is afgesloten op 27 mei 2016.

2 Deze kroniek beperkt zich tot nationale ontwikkelingen. Volledigshalve zij wel gewezen op twee belangrijke uitspraken van het HvJ EU 14 januari 2016, C-141/14 (*Commissie/Bulgarije*) en C-399/14 (*Grüne Liga Sachsen eV e.a.*).

3 Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Nbw 1998 (programmatische aanpak stikstof), *Stb.* 2014, 419.

4 M.M. Kaajan, *Kroniek Natuurbeschermingsrecht 2014*, BR 2014/75.

5 Zie de brief van de Staatssecretaris van EZ aan de Tweede Kamer d.d. 3 mei 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 33348, 176. Inmiddels zijn provincies bezig met het formuleren van verordeningen en beleid ten behoeve van de toepassing van de Wet natuurbescherming. Zie bijvoorbeeld de bekendmaking van ontwerp-verordeningen en een ontwerp-beleidsregel op basis van de Wet natuurbescherming van Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Holland, *Stcrt.* 11 mei 2016, nr. 24564.

6 Zie M.M. Kaajan en F. Onrust, *Kroniek van het Natuurbeschermingsrecht en Ffw 2015 (deel 1)*, BR 2015/61.

7 Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 13 mei 2016, *Kamerstukken II 2015/16*, 33348, 177.

8 Besluit van 9 februari 2016, houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen, *Stb.* 2016, 75.

9 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:550; 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:105; ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3243; ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316.

10 Besluit van 9 februari 2016, houdende wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 in verband met vrijstelling van de vergunningplicht voor weiden van vee en gebruik van meststoffen, *Stb.* 2016, 75.

11 Art. 3a van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998.

12 *Stb.* 2016, 162.

beoordeling een generieke vrijstelling te introduceren. Voor een goede werking van deze vrijstelling op de vergunningplicht is daarom wel vereist dat het weiden van vee en/of het op of in de bodem brengen van meststoffen niet als zelfstandig project of onlosmakelijk verbonden met een activiteit die in ieder geval een project is, kan worden aangemerkt. Het staat niet zonder meer vast dat deze aanname, die aan de vrijstelling ten grondslag ligt, slaagt.<sup>13</sup>

### 2.3 *Uitvoeringsregelgeving Wet natuurbescherming*

Op 13 mei 2016 heeft de staatssecretaris de uitvoeringsregelgeving behorende bij de Wet natuurbescherming ("Wet natuurbescherming") in ontwerp naar de Tweede Kamer gezonden.<sup>14</sup> Het betreft het voorstel voor het Besluit natuurbescherming (het "Besluit") en de Regeling natuurbescherming (de "Regeling").<sup>15</sup> In het Besluit worden regels gesteld over de volgende onderwerpen, voor zover voor de gebiedsbescherming relevant: (i) aanwijzing van projecten, andere handelingen en gebieden waarbij de Minister van EZ bevoegd gezag is (zoals nu is geregeld in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998); (ii) de mogelijkheid om te komen tot een programmatische aanpak voor het terugdringen van de stikstofbelasting op de daarvoor gevoelige habitats in Natura 2000-gebieden; (iii) de introductie van grenswaarden bij voldoening waaraan een vrijstelling van de vergunningplicht geldt voor projecten en andere handelingen die stikstofbelasting voor Natura 2000-gebieden veroorzaken en (iv) de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder buiten het programma voor de aanpak van de stikstofbelasting om externe saldering van stikstofdepositie kan plaatsvinden. De Regeling voorziet, eveneens voor zover relevant voor de gebiedsbescherming, in: (i) uitvoeringsvoorschriften in het kader van de programmatische aanpak stikstof en de grenswaardenregeling; en (ii) een vrijstelling van de vergunningplicht als bedoeld in art. 2.7 lid 2 Wnb voor het weiden van vee en het op of in de bodem brengen van meststoffen, voor zover deze handelingen zijn aan te merken als handelingen die worden genoemd in art. 1.3 lid 1 van het Besluit natuurbescherming. Daarvan is sprake als het weiden van vee of het op of in de bodem brengen van meststoffen onderdeel is van de handelingen waarvoor de Minister van EZ op grond van art. 1.3 lid 1 van het Besluit natuurbescherming het bevoegd gezag is. Voor zover geen sprake is van handelingen waarvoor de Minister van EZ bevoegd is, is het aan provinciale staten om voor het weiden van vee of het op of in de bodem brengen van meststoffen een (generieke) vrijstelling van de vergunningplicht in te voeren.<sup>16</sup> Het Besluit en de Regeling voorzien verder in

de wijziging van andere regelgeving, waaronder de Wabo, het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht.

Met het Besluit en de Regeling worden de huidige bepalingen uit de Natuurbeschermingswet 1998, het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998, het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof evenwel grotendeels gecontinueerd. Ik bespreek hierna dan ook slechts enkele opvallende wijzigingen.

De eerste opvallende wijziging betreft een wijziging ten opzichte van de Wet natuurbescherming en niet ten opzichte van de huidige regelingen. De Wet natuurbescherming voorziet in de verplichting om, op het moment dat een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 of 2.2 Wabo nodig is, tegelijkertijd een zogeheten omgevingsvergunning voor natuur aan te vragen. Er bestaat dan dus een automatische aanhaakverplichting waardoor de huidige optie om de natuurtoestemming apart aan te vragen, voorafgaand aan het aanvragen van een omgevingsvergunning zou komen te vervallen. Dit, terwijl in de Omgevingswet straks de mogelijkheid zal worden geboden om voor de verschillende aspecten separate omgevingsvergunningen aan te vragen, en dus dan weer de optie bestaat om een losse natuur-omgevingsvergunning aan te vragen. Omdat het niet wenselijk werd geacht om, gedurende de (korte) periode dat de Wet natuurbescherming geldt, een andere regeling op dit punt te hebben, is er alsnog voor gekozen om ook onder de Wet natuurbescherming de mogelijkheid te behouden om voor de natuuraspecten (gebieds- en soortenbescherming) een separate vergunning of ontheffing aan te vragen, net zoals dat nu mogelijk is en straks mogelijk zal zijn op grond van de Omgevingswet. De Wet natuurbescherming is echter al door Tweede en Eerste Kamer aangenomen; aanpassing van die wet zou er daardoor toe kunnen leiden dat deze wet niet per 1 januari 2017 in werking zou kunnen treden.<sup>17</sup> Daarom is besloten dat de bepalingen van de Wet natuurbescherming die de verplichte aanhaking van de natuurtoestemming bij de omgevingsvergunning regelen, niet in werking treden. In plaats daarvan wordt de systematiek van de vrijwillige aanhaking zoals die geldt onder de Natuurbeschermingswet 1998 nu gecontinueerd. Het Besluit en de Regeling bevatten daartoe nadere voorschriften.

Het Besluit voorziet ook in een aantal wijzigingen ten opzichte van de huidige systematiek in geval van een beroep op de vrijstelling van de vergunningplicht bij een stikstofdepositie die lager is dan de algemene grenswaarde. Anders dan thans het geval is, zal bij ongewijzigde inwerkingtreding van het Besluit een vergunningplicht ontstaan indien een project of andere handeling met stikstofdepositie op meerdere Natura 2000-gebieden, bij één hectare in één Natura 2000-gebied de grenswaarde overschrijdt; ook als die

13 Zie hiervoor de annotatie van M.M. Kaajan onder ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, *Nieuwsbrief StAB* 2015-36.

14 Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 13 mei 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 33348, 177.

15 Beide regelingen, inclusief bijbehorende toelichting, vormen een bijl. bij de brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 13 mei 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 33348, 177.

16 Ontwerp toelichting bij de Regeling natuurbescherming versie 13 mei 2016, pag. 62. Een voorbeeld van zo'n provinciale vrijstelling kan gevonden worden in de onlangs bekendgemaakte ontwerp-verordeningen en een ontwerp-beleidsregel op basis van de Wet natuurbescherming van Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Holland, *Stcrt.* 11 mei 2016, 24564.

17 Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken d.d. 13 mei 2016, *Kamerstukken II* 2015/16, 3348, 177 en ontwerp Nota van toelichting Besluit natuurbescherming d.d. 13 mei 2016, p. 8-9.

depositie in de andere Natura 2000-gebieden de grenswaarde niet overschrijdt. Nu is het zo dat de vergunningplicht dan alleen ontstaat in die gebieden waar de grenswaarde wordt overschreden; straks zal het dus zo zijn dat ook voor de gebieden waar de grenswaarde als gevolg van dit project of deze andere handeling niet wordt overschreden, een vergunning benodigd is en voor alle gebieden een beroep moet worden gedaan op ontwikkelingsruimte. Belangrijk is verder te signaleren dat, anders dan voorheen, de grenswaarde niet meer automatisch wordt verhoogd indien, na een van rechtswege verlaging naar 0,05 mol N/ha/jaar (omdat 95% van de beschikbare depositieruimte voor grenswaarden is uitgegeven) weer voldoende depositieruimte voor grenswaarden beschikbaar is gekomen. Met inwerkingtreding van het Besluit zal de grenswaarde alleen dan worden verhoogd, indien de Ministers van EZ en IenM in overeenstemming met de andere bij het PAS betrokken bevoegde gezagen daartoe besluiten.<sup>18</sup>

### 3. Recente ontwikkelingen in de jurisprudentie Nbw 1998

#### 3.1 Aanwijzing van Natura 2000-gebieden

Procedures over de aanwijzing van Natura 2000-gebieden werden ook deze kroniekperiode nog veelvuldig gevoerd. Deze procedures borduren voort op de algemene lijn die de ABRvS in eerdere uitspraken uiteengezet heeft en voegen daar niet erg juridisch-interessante aspecten aan toe (feitelijk uiteraard wel). Ik noem hierna dan ook slechts een aantal opvallende punten uit deze uitspraken en start daarbij met de belangrijkste uitspraak, te weten die van 18 mei 2016 inzake het aanwijzingsbesluit Haringvliet, in welke procedure de ABRvS besluit tot het stellen van een prejudiciële vraag.<sup>19</sup>

##### 3.1.1 Prejudiciële vraag Haringvliet

Er zullen ongetwijfeld nog de nodige annotaties verschijnen bij de recente uitspraak van de ABRvS inzake het aanwijzingsbesluit Haringvliet. Voor deze kroniek volsta ik dan ook met een summiere samenvatting van de relevantie onderdelen van deze uitspraak. Aanleiding voor de noodzaak tot het stellen van een prejudiciële vraag was een uitvoeringsbesluit van de Europese Commissie d.d. 3 december 2014 om het gebied Haringvliet zonder de zogeheten Leenheerenpolder op de lijst van gebieden van communautair belang te plaatsen, terwijl dit gebied eerder wel deel uitmaakte van het gebied Haringvliet zoals opgenomen op de lijst van communautair belang. Door appellanten in de procedure werd aangevoerd dat dit uitvoeringsbesluit een ongeldige Uniehandeling betrof en dat er daardoor nog steeds een verplichting bestond om het gebied Haringvliet mét de Leenheerenpolder aan te wijzen als Natura 2000-gebied. Er zijn, zoals in de uitspraak helder en concreet wordt toegelicht, twee redenen waarom de ABRvS uiteindelijk de

geldigheid van het uitvoeringsbesluit van de Commissie aan het HvJ voorlegt. Ten eerste wordt door de ABRvB betwijfeld of de omstandigheden die door de staatssecretaris zijn aangedragen en door de Commissie zijn aanvaard, de conclusie kunnen dragen dat (het voorstel tot) plaatsing van het gebied inclusief de Leenheerenpolder achteraf bezien kwalificeert als een wetenschappelijke fout of vergissing. De ABRvS vraagt zich daarbij af of aan de beslissing tot verkleining van het gebied ten grondslag kan worden gelegd dat de lidstaat er ten tijde van het voorstel tot plaatsing van het (gehele) gebied op de lijst van gebieden van communautair belang vanuit ging dat deze polder nodig was voor de instandhouding en het herstel, maar achteraf tot het inzicht is gekomen dat zonder deze polder voldoende andere herstel mogelijkheden aanwezig zijn. In dat kader overweegt de ABRvS dat, ten aanzien van de mogelijkheden van natuurontwikkeling, niet kan worden gesproken van een fout of vergissing omtrent de waarde van het gebied ten tijde van het voorstel en de plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang. Dat heeft te maken met het gegeven dat de Leenheerenpolder in eerste instantie deel uitmaakte van het gebied Haringvliet vanwege de (ontwikkel)mogelijkheden die het bood om de natuur in het gebied Haringvliet te herstellen. En niet vanwege reeds aanwezige natuurwaarden. Niet in geschil was dat de Leenheerenpolder nog steeds kan worden ontwikkeld tot voor het Habitatrictlijngebied van belang zijnde natuur. De "wetenschappelijke fout" zou er dan ook, aldus de staatssecretaris, in zijn gelegen dat eerder de veronderstelling bestond dat de Leenheerenpolder niet alleen geschikt, maar ook noodzakelijk was voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen, maar dat die veronderstelling thans niet meer op gaat. De ABRvS overweegt op dit punt dat niet uit te sluiten is dat een dergelijke wijziging van inzicht de verkleining van een gebied zou kunnen rechtvaardigen, mits deze wijziging wordt onderbouwd met voldoende (wetenschappelijke) gegevens, maar dat noch de Habitatrictlijn noch de jurisprudentie van het HvJ hierover voldoende duidelijkheid bevat. Ten tweede twijfelt de ABRvS aan de ecologische onderbouwing van het standpunt dat het gebied Haringvliet ook zonder de Leenheerenpolder voor de relevante habitatype en –soorten de kwalificatie "goed" kan behouden. Daarvoor acht de ABRvS relevant of het uitvoeringsbesluit wel berust op voldoende zekerheid omtrent de te verwachten resultaten van andere herstelmaatregelen. Al met al redenen voor de ABRvS om de geldigheid van eerdergenoemd uitvoeringsbesluit aan het HvJ voor te leggen.

##### 3.1.2 Systematiek aanwijzingsbesluiten; begrenzingsvraagstukken

ABRvS 30 september 2015<sup>20</sup> biedt een mooi inzicht in de vraag wanneer een (deskundig) onderzoek te oud is om nog te kunnen worden gebruikt ter motivering van een besluit. In casu was door de staatssecretaris gebruikgemaakt van een rapport uit 1994. Dit rapport beschreef de geomorfolo-

18 Art. 2.12 lid 4, van het ontwerp Besluit natuurbescherming d.d. 13 mei 2016.

19 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1351.

20 ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3073, JM 2015/145, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans.

gische processen van erosie en sedimentatie langs een rivier en op welke wijze daarbij zand en andersoortig sediment wordt afgezet op de oevers zoals dat de afgelopen eeuwen heeft plaatsgevonden. Dit rapport was nog voldoende actueel en dus bruikbaar omdat niet viel in te zien waarom deze processen sinds 1994 zouden zijn veranderd, nu niet is gebleken dat sindsdien in het stroomgebied van de betreffende rivier wezenlijke veranderingen hebben plaatsgevonden. Ik wijs verder nog op ABRvS 10 februari 2016<sup>21</sup> waarin overwogen wordt dat een besluit tot aanwijzing van een Natura 2000-gebied, voor zover het gaat om de toepassing van art. 6:13 Awb, verschillende besluitonderdelen kan bevatten. Gebiedsdelen van een aangewezen gebied die in geografisch opzicht in voldoende mate van elkaar te onderscheiden zijn, dienen te worden aangemerkt als zelfstandige besluitonderdelen.

De begrenzing van aangewezen Natura 2000-gebieden is een aspect dat in procedures tegen aanwijzingsbesluiten veelvuldig ter discussie wordt gesteld.<sup>22</sup> In een uitspraak van 10 februari 2016<sup>23</sup> zet de ABRvS de systematiek van beoordeling op dat punt nog eens duidelijk uiteen. Uitgangspunt is dat er bij de aanwijzing van een Natura 2000-gebied een zekere beoordelingsruimte bestaat bij het vaststellen van de exacte begrenzing van het gebied. Als sprake is van een Vogelrichtlijngebied mogen slechts ornithologische criteria gehanteerd worden. Een andere uitspraak van 10 februari 2016 herinnert eraan dat het enkele feit dat aangrenzende of nabijgelegen gronden mogelijk zijn aan te merken als leef- en/of broedgebied voor één of meer vogelsoorten waarvoor het gebied als Vogelrichtlijngebied is aangewezen, niet betekent dat die gronden ten onrechte niet zijn aangewezen noch dat niet is voldaan aan de verplichting die Nederland als lidstaat heeft ingevolge de Vogelrichtlijn.<sup>24</sup> Bij een aanwijzing van een gebied als Habitatrictlijngebied kunnen uitsluitend overwegingen van ecologische aard worden betrokken bij de begrenzing van het gebied en mag geen rekening worden gehouden met vereisten op economisch, sociaal of cultureel gebied en met regionale en lokale bijzonderheden. Als besloten wordt om de begrenzing van een Habitatrictlijngebied te wijzigen ten opzichte van (de omvang van) het gebied zoals dat op de lijst van communautair belang is geplaatst, dient dit ook op basis van een ecologische motivering te geschieden. Als om een dergelijke wijziging wordt verzocht, ligt het op weg van de verzoeker om op dat punt (afdoende) feiten en omstandigheden aan te voeren. Wat betreft het beoordelingsmoment van de ornithologische dan wel ecologische waarden van een Vogel- of Habitatrictlijngebied bij de vaststelling van de begrenzing, is relevant of sprake is van een Vogel- of een Habitatrictlijngebied. Als gronden reeds zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied, dan dient de datum van de oorspronkelijke aanwijzing te worden aangehouden voor de beoordeling van

de vraag of het binnen de begrenzing brengen van bepaalde gronden ten tijde van die datum berustte op een voldoende ornithologische basis.<sup>25</sup> Wat betreft Habitatrictlijngebieden geldt voor gronden die onderdeel zijn van het gebied zoals dat op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst, dat voor de beoordeling van de vraag of dat berustte op een voldoende ecologische basis dient te worden uitgegaan van de datum waarop het gebied op deze lijst is geplaatst. In situaties waarin het gaat om gronden die niet zijn aangewezen als Vogelrichtlijngebied noch op de lijst van gebieden van communautair belang zijn geplaatst en door appellanten wordt verzocht om de desbetreffende gronden toe te voegen aan de betrokken Natura 2000-gebieden, dient te worden uitgegaan van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit.<sup>26</sup> Als een besluit tot wijziging van een eerder vastgesteld (en onherroepelijk geworden) aanwijzingsbesluit wordt genomen, zijn in beginsel slechts de wijzigingen ten opzichte van het oorspronkelijke besluit in geschil. De ongewijzigde onderdelen van de eerdere aanwijzing kunnen slechts ter discussie worden gesteld indien appellanten in een procedure ter zake nieuwe feiten en veranderde omstandigheden van het oorspronkelijke besluit naar voren brengen en die voor de staatssecretaris aanleiding hadden moeten zijn het besluit op de desbetreffende onderdelen te wijzigen.<sup>27</sup>

### 3.1.3 *Gegronde redenen voor voorlopige aanwijzing*

Interessant om te vermelden – al was het alleen maar omdat dit zich weinig voordoet – is de procedure waarin de voorlopige aanwijzing van een gebied als Natura 2000-gebied aan de orde was.<sup>28</sup> Het betrof de voorlopige aanwijzing van de Hedwigepolder – waar, zoals bekend, de nodige (politieke) commotie aan vooraf is gegaan. Het besluit bleef niet in stand. De uitspraak biedt echter een mooi inzicht in de reikwijdte van het instrument van voorlopige aanwijzing. Zo overweegt de ABRvS dat de voorlopige aanwijzing tot doel heeft een gebied in geval van dringende noodzaak tijdig bescherming te kunnen bieden. Niet volgt – anders dan werd aangevoerd in die procedure – dat een ontwerp tot aanwijzing van het gebied ter inzage dient te zijn gelegd alvorens dit gebied voorlopig kan worden aangewezen. Een gebied kan echter pas voorlopig worden aangewezen als daartoe een dringende noodzaak bestaat. Daarvan is sprake, aldus de ABRvS, als gerede vrees voor aantasting bestaat. De enkele vrees dat handelingen worden verricht die het gebied kunnen aantasten voordat het gebied is aangewezen, volstaat niet om een gebied voorlopig aan te mogen wijzen. Deze vrees dient op enige wijze te worden geconcretiseerd. Er hoeft dan niet te worden gewezen op een concrete activiteit die dreigt aan te vangen en waardoor het gebied geheel of gedeeltelijk ongeschikt wordt voor de te ontwikkelen in-

21 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:321.

22 Naast uiteraard de ecologische aspecten van een aanwijzingsbesluit.

23 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:321.

24 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:330; zie ook ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2712.

25 Zoals de ABRvS reeds overwoog in ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2712.

26 Zoals de ABRvS reeds overwoog in ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1238.

27 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:330.

28 ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2041, *JM* 2015/119, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans en *MenR* 2015/124, m.nt. M.M. Kaajan; zie voor het vervolg ook ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3061, *JM* 2015/144, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans.

standhoudingsdoelen. Er dient echter wel inzicht te worden gegeven in mogelijke concrete handelingen die de ontwikkeling van natuur kunnen belemmeren. Grote maatschappelijke onrust die de voorgenomen ontpoldering van de Hedwigepolder heeft veroorzaakt en verzet van de huidige eigenaar en gebruikers hiertegen, waardoor de staatssecretaris vreest dat feitelijke handelingen in en rond het gebied worden verricht die de realisering van de voorziene natuur zullen bemoeilijken, is daarvoor onvoldoende. Met de enkele vrees wordt geen inzicht gegeven in mogelijke concrete handelingen die de ontwikkeling van nieuwe natuur kunnen belemmeren. Aldus concludeerde de ABRvS, met een tussenuitspraak, dat het besluit tot voorlopige aanwijzing onvoldoende was gemotiveerd. En nadat de termijn voor herstel van de motivering was verstreken zonder dat een nieuw besluit was genomen door de staatssecretaris, volgde vernietiging van het besluit.<sup>29</sup>

### 3.2 Vergunningperikelen

#### 3.2.1 Vergunning ex art. 16 Nbw 1998

In deze kroniekperiode zijn – net als voorgaande jaren – weinig uitspraken over art. 16 Nbw 1998 verschenen. Dat heeft met name te maken met het feit dat er nog maar weinig beschermde natuurmonumenten in Nederland zijn, nu veel van deze gebieden opgegaan zijn in Natura 2000-gebieden. Waar in het verleden ook in die situatie bij de oude doelstellingen van de oorspronkelijke beschermde natuurmonumenten uitgegaan moest worden van externe werking, bepaalt art. 19ia lid 4 Nbw 1998 in combinatie met art. 65 Nbw 1998 sinds 25 april 2013 dat van externe werking alleen sprake is indien dit expliciet in het oorspronkelijke besluit tot aanwijzing van een gebied als beschermd natuurmonument is bepaald. En daar waar dit in het merendeel van de gevallen niet expliciet is aangegeven, hoeft veelal in het kader van vergunningverlening voor projecten en andere handelingen met effecten op Natura 2000-gebieden waarin beschermde natuurmonumenten zijn opgegaan, niet meer getoetst te worden aan deze oude doelen. Als toetsing wel vereist is, bepaalt art. 19ia lid 1 Nbw 1998 dat deze toetsing conform de eisen van art. 16 Nbw 1998 dient plaats te vinden.

Ik wijs in dit verband dan ook slechts op de uitspraak van 15 juli 2015<sup>30</sup> waar vergunningverlening voor het wijzigen/uitbreiden van een melkrundveehouderij aan de orde was. In deze uitspraak bevestigt de ABRvS de eerder uitgezette lijn dat, anders dan bij een vergunning op grond van art. 19d Nbw 1998, het bevoegd gezag bij een vergunning ex art. 16 Nbw 1998 niet vast hoeft te houden aan een vaste referentiedatum als de datum van aanwijzing van een gebied. Het bevoegd gezag kan, uitgaande van de in het geding zijnde belangen, een voor het natuurmonument passende referentiedatum kiezen. De achtergrond van deze overweging is dat de wetgever het bevoegd gezag bij de toepassing

van art. 16 Nbw 1998 de ruimte heeft willen bieden om bij vergunningverlening niet alleen rekening te houden met de bescherming van natuurwaarden, maar ook met andere belangen die met het uitvoeren van de aangevraagde handeling zijn gemeoid.

#### 3.2.2 Bevoegdheid

Met inwerkingtreding van de PAS-wetgeving<sup>31</sup> op 1 juli 2015 is de bevoegdheidsregeling in art. 2 en 2a Nbw 1998 aangepast. Strekking van deze wijziging is dat er, anders dan voorheen, slechts 1 Nbw 1998-vergunning voor een project of andere handeling nodig is, ook indien dit project of deze andere handeling significant negatieve effecten kan hebben op Natura 2000-gebieden in verschillende provincies. Voorheen was in zo'n situatie per provincie waarin Natura 2000-gebieden liggen waarop het project of de andere handeling een significant negatief effect zou kunnen hebben, een Nbw 1998-vergunning nodig. Overigens is de wettekst op dit punt niet erg duidelijk, zoals ik al signaleerde in de annotatie onder ABRvS 29 juli 2015<sup>32</sup> en blijkt vooral uit de toelichting bij de wijziging van art. 2 en 2a Nbw 1998 dat beoogd is te regelen dat er nog maar 1 Nbw 1998-vergunning per project of andere handeling nodig is. GS van de provincie waar de meeste Natura 2000-gebieden liggen waarop het project of de andere handeling een significant negatief effect kan hebben, zijn dan bevoegd gezag. Voorstelbaar is dat dit in de praktijk de nodige discussie kan opleveren. Voornoemde uitspraak van 29 juli 2015 is hiervan een voorbeeld. Met inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming wordt deze onduidelijkheid overigens definitief beëindigd. Dan bepaalt de locatie van het project of de andere handeling welk college van Gedeputeerde Staten bevoegd is tot vergunningverlening. Effecten op buitenlandse Natura 2000-gebieden vallen, met de wijziging van de Nbw 1998 per 1 juli 2015<sup>33</sup>, ook onder de vergunningplicht op grond van deze wet, ook als er geen effecten zijn op Nederlandse Natura 2000-gebieden. Voordien diende in zo'n situatie in het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning (via de systematiek van richtlijnconforme interpretatie) aan de Habitatrictlijn getoetst te worden. Het nieuwe art. 2a lid 5 Nbw 1998 maakt duidelijk dat in een dergelijke situatie GS van de provincie waarin het project of andere handeling wordt gerealiseerd c.q. wordt verricht, bevoegd is te beslissen op een aanvraag.<sup>34</sup>

#### 3.2.3 Toetsingskader/rol van beleid

ABRvS 28 oktober 2015<sup>35</sup> maakt duidelijk dat bij het besluit tot verlening van een Nbw 1998-vergunning, de mogelijke gevolgen voor Natura 2000-gebieden bepalend zijn. Eventuele gevolgen voor het milieu of het woon- en leefklimaat

29 ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3061, JM 2015/144, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans.

30 ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2245, MenR 2015/139, m.nt. van M.M. Kaajan onder MenR 2015/140.

31 Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof), Stb. 2014, 419.

32 ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2406, MenR 2015/140, m.nt. M.M. Kaajan.

33 Wet van 8 oktober 2014, houdende wijziging van de Nbw 1998 (programmatische aanpak stikstof), Stb. 2014, 419.

34 Zie voor een voorbeeld van de consequenties van deze wijziging Rb. Gelderland 31 maart 2016, ECLI:NL:RBGEL:2016:1786.

35 ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3283.

maken geen deel uit van de uit te voeren beoordeling bij het verlenen van een Nbw 1998-vergunning, nu deze aspecten primair geregeld zijn in andere wettelijke regelingen. Dat betekent dat ook (mogelijke) strijd met het bestemmingsplan geen reden kan zijn om een Nbw 1998-vergunning te weigeren.<sup>36</sup> Dat geldt evenzo voor de vraag of de aangevraagde situatie in strijd is met de Wet milieubeheer en/of het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij.<sup>37</sup> Ik merk hierbij overigens op dat art. 19e Nbw 1998 uiteraard wel tot op zekere hoogte een ruimere beoordeling mogelijk maakt dan een beoordeling die sec naar de effecten op Natura 2000-gebieden kijkt. Op grond van dit artikel moet ook met "vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, alsmede regionale en lokale bijzonderheden" rekening worden gehouden bij vergunningverlening. Dit artikel biedt verder ook de mogelijkheid om beleid te voeren waarin beschreven kan worden in welke situaties vergunningverlening al dan niet aan de orde kan zijn. Dit beleid kan bijvoorbeeld inhouden dat een vergunning slechts wordt verleend indien maatregelen worden getroffen om een verdere reductie van stikstofdepositie te bewerkstelligen.<sup>38</sup> Ook kan, indien daartoe aanleiding bestaat op grond van de specifieke situatie in een Natura 2000-gebied, gekomen worden tot een uitsterf beleid.<sup>39</sup> Er bestaat, aldus de ABRvS<sup>40</sup>, echter geen verplichting om dergelijk beleid te voeren.

### 3.2.4 1 of meerdere projecten; omvang; definitie andere handeling

Een Nbw 1998-vergunning is vereist per project of andere handeling. Is sprake van een andere handeling dan moet bij vergunningverlening slechts getoetst worden aan art. 19d en 19e Nbw 1998; bij een project is een passende beoordeling vereist en gelden de overige voorwaarden van art. 19f tot en met 19h Nbw 1998. Een project mag niet worden gesplitst in afzonderlijke (deel)projecten; dat kan immers – ten onrechte – een gunstige effectbeoordeling opleveren. Van één project is sprake bij activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. ABRvS 21 oktober 2015 biedt een voorbeeld van een situatie waarin dit niet het geval is.<sup>41</sup> In deze uitspraak ging het om de vraag of het uitrijden van mest behoorde tot het project "uitbreiden van een veehouderij". Dat was niet het geval, waarbij de ABRvS relevant acht (i) dat het uitrijden van mest niet als zodanig is aangevraagd als onderdeel van het project en (ii) het houden van dieren en het mogelijke uitrijden van mest op de bijbehorende gronden niet zodanig onlosmakelijk met elkaar verbonden is dat GS de vergunning voor het aangevraagde project hadden moeten weigeren. Het uitrijden van mest op deze gronden was immers niet noodzakelijk voor de afvoer van mest, nu hiervoor alternatieven bestonden (zoals de verwerking hiervan op een andere locatie). Wat opvalt

is dat de ABRvS hierbij de feitelijke situatie ter plaatse buiten beschouwing lijkt te laten. Een benadering waarbij de ABRvS zou hebben gekeken naar hoe de veehouderij de mest ter plaatse zou (gaan) afvoeren (of wellicht reeds afvoert) om vervolgens aan de hand van die feiten te beoordelen of sprake was van één of meerdere projecten, had m.i. ook een mogelijke beoordelingswijze kunnen zijn. De onlosmakelijke verbondenheid kwam ook aan de orde in ABRvS 2 maart 2016.<sup>42</sup> Hier ging het om twee veehouderijen die tot 2006 een gezamenlijke inrichting vormden. Middels een nieuwe milieuvergunning in 2006 is een deel echter afgesplitst van de pluimveehouderij en zelfstandig verdergegaan als vleesvarkens- en rundveehouderij. Nu niet was gebleken dat de activiteiten van de verschillende bedrijfsonderdelen onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden en de twee bedrijven in voldoende mate van elkaar zijn te onderscheiden alsmede onafhankelijk van elkaar in werking zijn, was ook geen sprake van één project. Gelet op deze omstandigheden achtte van de ABRvS ook niet meer van belang dat de bedrijven (gedeeltelijk) door dezelfde personen worden geëxploiteerd, naast elkaar liggen en voor deze bedrijven in het verleden één Hinderwetvergunning is verleend.

De uitspraak van de Rechtbank Midden-Nederland van 22 december 2015<sup>43</sup> biedt een mooi voorbeeld van een andere handeling. Aan de orde was het verkeersbesluit tot instelling van een dynamische maximumsnelheid op de snelweg A2. In dat kader was ook getoetst aan de Nbw 1998, op grond van de uit art. 21 Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer voortvloeiende verplichting om bij het nemen van een verkeersbesluit waarbij andere belangen in het geding kunnen zijn dan de (verkeers)belangen die worden genoemd in art. 2 Wegenverkeerswet, aan te geven op welke wijze deze belangen tegen elkaar zijn afgewogen. In het kader van deze afweging is uiteraard van belang of sprake is van een project of een andere handeling – aangezien het toetsingskader verschilt en daarmee dus ook de belangenafweging. De rechtbank oordeelt dat de wijziging van een snelheidsregime moet worden aangemerkt als een andere handeling. Er is immers geen sprake van een fysieke ingreep in natuurlijk milieu of landschap – in welk geval de activiteit als project kwalificeert. Dit betekent overigens wel dat een Nbw 1998-vergunning voor de voorgenomen snelheidswijziging vereist zou zijn als hierdoor significant negatieve effecten zouden kunnen optreden. In de uitspraak wordt echter geconcludeerd dat dergelijke effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten, zodat een Nbw 1998-vergunning ook niet was vereist.

Er is, ten slotte, geen sprake van een project of andere handeling indien op dit moment geen handelingen worden verricht. Dat klinkt logisch, maar deze discussie was toch onderwerp van een procedure die uitmondde in de uitspraak van de ABRvS van 8 juli 2015.<sup>44</sup> Het betrof hier de aanwezig-

36 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:931.

37 ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2372.

38 ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3283.

39 ABRvS 2 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2778, AB 2015/452, m.nt. P. Mendelts.

40 ABRvS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3283.

41 ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3243, JM 2015/162, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans.

42 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:550.

43 Rb. Midden-Nederland 22 december 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:9162.

44 ABRvS 8 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2155, MenR 2015/137, m.nt. M.M. Kaajan.

heid van een munitiedump in de Oosterschelde. Nu evenwel na de laatste storting van de munitie in 1967 geen handelingen meer zijn verricht met betrekking tot het uitbreiden en/of beheren van de munitiedump of activiteiten die gericht zijn op het in stand houden van de munitiedump is slechts sprake van een feitelijk aanwezige toestand. Hiertegen kan niet worden opgetreden op de grondslag dat gehandeld wordt in strijd met of zonder een vergunning. Er is immers geen sprake van een vergunningplicht. Mogelijk biedt art. 19c lid 2 Nbw 1998 wel opties in zo'n situatie. In dit artikel is de mogelijkheid opgenomen om op te treden tegen bestaand gebruik indien hierdoor, samengevat, significant negatieve effecten kunnen optreden.

### 3.2.5 Mogelijkheid tot het verbinden van voorschriften aan Nbw 1998-vergunning

In de voorschriften van een aan ProRail verleende Nbw 1998-vergunning was bepaald dat treinverkeer in afwijking van de aanvraag mocht plaatsvinden voor zover deze afwijking naar het oordeel van de vergunningverlener (i.c. de staatssecretaris van EZ) niet leidt tot een andere of grotere nadelige aantasting van de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied ten opzichte van de aanvraag. Voorts was geregeld dat de voorschriften en de beperkingen waaronder de vergunning was verleend, gewijzigd of aangevuld kunnen worden indien naar het oordeel van de staatssecretaris de vergunde activiteit andere of nadeliger gevolgen heeft voor de relevante beschermde waarden dan die welke op het moment van vergunningverlening zijn gehanteerd. De ABRvS achtte deze voorschriften in strijd met art. 43 lid 2 Nbw 1998.<sup>45</sup> Daarvoor achtte de ABRvS van belang dat met deze voorschriften een wijziging van de vergunning mogelijk zou zijn, terwijl art. 43 lid 2 Nbw 1998 hiervoor juist een uitputtende regeling bevat. De uitspraak is van belang voor de praktijk nu het bij mijn weten veelvuldig voorkomt dat een Nbw 1998-vergunning voorschriften van soortgelijke strekking bevat.

### 3.2.6 Stikstofperikelen

Bekend is dat de beoordeling van de gevolgen van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden leidt tot veel (gegronde) procedures bij de ABRvS. Met de PAS zou hieraan een einde – of in ieder geval een vermindering – moeten komen. Dat is iets wat dan in de volgende kroniekperiode zichtbaar zou moeten zijn; tot op heden heeft de ABRvS zich nog niet echt over de PAS hoeven te buigen. De beoordeling van stikstofeffecten blijft in ieder geval relevant bij de vaststelling van bestemmingsplannen<sup>46</sup>, aangezien bij bestemmingsplannen geen ontwikkelingsruimte uit de PAS kan worden toegekend. Hierdoor is bij vaststelling van zo'n plan onduidelijk in hoeverre de in het plan opgenomen ontwikkelingen die leiden tot een toename van stikstofdepositie ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden. Zie voor mogelijke op-

lossingen hiervoor par. 3.3. De beoordeling is verder relevant voor aanvragen om een Nbw 1998-vergunning die zijn ingediend voor 1 juli 2015. In de afgelopen kroniekperiode zijn veel uitspraken verschenen waarin de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie centraal stonden. Hieronder volgt een samenvatting van de belangrijkste uitspraken.

ABRvS 6 april 2016<sup>47</sup> maakt duidelijk dat de bepaling van mogelijke effecten vanwege stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied secuur dient plaats te vinden, zeker indien een vergelijking wordt gemaakt met een bestaande – te beëindigen situatie – waarmee, als het ware, effecten gesaldeerd worden. In zo'n geval dient de toe- en afname van stikstofdepositie op dezelfde locatie van het voorkomen van een bepaald habitatype te worden bepaald. En hoewel de Nbw 1998 niet vereist om in de passende beoordeling een berekening op te nemen voor alle locaties met stikstofgevoelige habitatypes, moeten de gemaakte berekeningen en de beoordeling van de gevolgen van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied uiteraard wel de conclusie kunnen dragen dat verzekerd is dat deze kenmerken niet zullen worden aangetast.<sup>48</sup> Dat betekent dat als niet voor alle relevante locaties een dergelijke berekening is uitgevoerd, en – naar aanleiding van bijvoorbeeld een contra-expertise – blijkt dat op één locatie met een voor stikstofgevoelig habitatype, die niet was betrokken in de passende beoordeling, per saldo een toename plaatsvindt van stikstofdepositie, ten onrechte op grond van de passende beoordeling de conclusie is getrokken dat verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. In zo'n situatie wordt de Nbw 1998-vergunning dan ook vernietigd. Een voor de praktijk praktisch handvat wordt geboden in ABRvS 10 februari 2016.<sup>49</sup> Deze uitspraak gaat over de vraag hoe ver effecten van stikstofdepositie kunnen reiken, en welke Natura 2000-gebieden daarmee nog in de beoordeling moeten worden betrokken. Modelmatig bezien zou betoogd kunnen worden dat de toename van stikstof nergens nul is, zodat – uitgaande van de standaardjurisprudentie dat effecten van stikstof moeten worden beoordeeld zodra sprake is van een toename, hoe gering deze ook is, op een al (voor stikstof) overbelast Natura 2000-gebied – een groot aantal Natura 2000-gebieden in een Nbw 1998-beoordeling moet worden betrokken. De ABRvS gaat daar echter niet in mee en accepteert dat op een afstand van meer dan 25 km kan worden uitgesloten dat sprake is van significant negatieve effecten als gevolg van de uitbreiding c.q. wijziging van een bestaande veehouderij. Daarvoor achtte de ABRvS relevant dat het in die uitspraak gehanteerde model<sup>50</sup> ten tijde van de vergunningverlening kon worden aangemerkt als de best beschikbare techniek en dat dit model de stikstofdeposities van agrarische bedrijven tot maximaal 25 kilometer rond een agrarisch bedrijf berekent. Gelet op de gecompliceerdheid van het AERIUS-

45 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3980, JM 2016/28, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans, MenR 2016/31, m.nt. M.M. Kaajan.

46 En uiteraard ook bij effecten van projecten of andere handelingen op Natura 2000-gebieden die niet in de PAS zijn opgenomen maar die wel gevoelig zijn voor stikstofdepositie.

47 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:931.

48 ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3185, BR 2015/111, m.nt. H.E. Woldendorp.

49 ABRvS 10 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:338.

50 AAgro-Stacks.

model – dat, naar ik aanneem, nu als best beschikbare techniek kan worden beschouwd – valt echter niet eenvoudig te overzien in hoeverre deze uitspraak nu nog relevant is. Verder wijs ik er in dit verband op dat ook bij een toename van stikstofdepositie van maximaal 0,051 mol N/ha/jr significant negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Deze conclusie kan alleen worden gebaseerd op objectieve verifieerbare gegevens, verkregen uit (nader) onderzoek. Het louter hanteren van een getalsmatige grens is onvoldoende.<sup>51</sup>

Over de toepassing van de PAS en bijbehorende regelingen in de Nbw 1998 heeft de ABRvS zich in deze kroniekperiode nog nauwelijks gebogen. Volledigheidshalve wijs ik wel op de uitspraak in voorlopige voorziening van 6 november 2015<sup>52</sup>. Hierin concludeert de voorzieningenrechter van de ABRvS dat de bevestiging van een melding als bedoeld in art. 8 van de Regeling programmatische aanpak stikstof<sup>53</sup> niet op rechtsgevolg is gericht. Het behelst slechts een bevestiging aan de melder dat een melding is gedaan, en niet de toestemming om het gemelde uit te voeren. De uitzondering op de vergunningplicht voor projecten en andere handelingen die stikstofdepositie veroorzaken die de vastgestelde grenswaarde niet overschrijden geldt ongeacht of het project of de handeling is gemeld en van een gedane melding een meldingsbevestiging is ontvangen. Aldus is geen sprake van een besluit en kan dus ook niet in rechte worden opgekomen tegen de meldingsbevestiging. Uiteraard kan wel een (zelfstandig) verzoek om handhaving worden gedaan indien gemeend zou worden dat voor een project of andere handeling ten onrechte is geconcludeerd dat een melding zou kunnen volstaan terwijl er een vergunningplicht bestond.

### 3.2.7 (Externe) saldering

Het is vaste jurisprudentie dat saldering in de vorm van – gedeeltelijke – intrekking van een milieu, Hinderwet- of Nbw 1998-vergunning of melding ten behoeve van de verlening van een Nbw 1998-vergunning voor de oprichten of uitbreiding kan worden betrokken als (mitigerende) maatregel in een passende beoordeling.<sup>54</sup> Een voorwaarde om deze vorm van saldering te kunnen betrekken in de passende beoordeling is dat er directe samenhang bestaat tussen deze intrekking en de verlening van een Nbw 1998-vergunning. De directe samenhang wordt aangenomen als de toestemming voor het saldo-gevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de oprich-

ting of uitbreiding van het saldo-gevende bedrijf.<sup>55</sup> Dit kan blijken uit het intrekkingsbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldo-gevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken toestemming. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldo-gevende bedrijf – in zoverre – daadwerkelijk is of wordt beëindigd.<sup>56</sup>

Een formulering dat een intrekkingsbesluit “wordt geëffectueerd” zodra de vergunningen voor het saldo-ontvangende bedrijf zijn verleend en onherroepelijk zijn geworden, is daarbij onvoldoende. Uit deze formulering kan, aldus de ABRvS<sup>57</sup>, niet worden afgeleid dat de gedeeltelijke intrekking van de vergunning betekent dat al bij de verlening en inwerkingtreding van de vergunningen voor de saldo-ontvangende bedrijven de dieren waarop de intrekking betrekking heeft niet meer kunnen worden gehouden. Het is daardoor niet uitgesloten dat voor een bepaalde periode zowel op het saldo-gevende bedrijf als op het saldo-ontvangende bedrijf de emissie wordt uitgestoten ten behoeve waarvan de vergunning is ingetrokken. Er had dan ook gekozen moeten worden voor een formulering waaruit zou blijken dat zodra de vergunning ten behoeve waarvan de ammoniakrechten zouden worden benut, in werking zou treden, de relevante emissierechten van het saldo-gevende bedrijf niet meer zouden kunnen worden benut zodat er tot dat niveau bij dit bedrijf geen uitstoot van ammoniak meer zou kunnen plaatsvinden.

Hoewel het de vraag is hoe vaak (en op welke wijze) saldering vanaf 1 juli 2015 nog aan de orde zal komen<sup>58</sup>, kan saldering van effecten bij bestemmingsplanprocedure sowieso nog een rol vervullen. En daarmee houdt bovenstaande jurisprudentie relevantie.

### 3.2.8 Omvang van bestaande rechten

De in de jurisprudentie veel gevoerde discussie over de mogelijkheden van saldering van effecten, gaat vaak ook over de wijze waarop de omvang van bestaande rechten moet worden bepaald. Dit is niet alleen van belang bij externe saldering maar ook bij de zogeheten interne saldering van effecten. In dat geval wordt, bijvoorbeeld in het kader van de vergunningverlening ten behoeve van een uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit, nagegaan welke (emissie-/depositie)rechten bestonden voorafgaand aan het moment waarop het gebiedsbeschermingsregime van kracht werd voor de (nu Natura 2000-)gebieden waarop de uitbreiding/wijziging een effect heeft. Indien de toekomstige situatie minder of gelijke effecten veroorzaakt als de effecten die konden worden veroorzaakt voordat het gebiedsbeschermingsregime van toepassing werd, zijn significant

51 ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:533. Zie ook (gelijkkluidend) ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2379; 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3111; ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3257 en ABRvS 9 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3779, BR 2016/19, m.nt. H.E. Woldendorp.

52 Vzgnr. ABRvS 6 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3491, Gst. 2015/138, m.nt. L.J.M. Timmermans.

53 Dit is de melding dat de voorgenomen activiteit wat stikstofdepositie betreft onder de grenswaarde als bedoeld in art. 2 van het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof blijft en daarmee vergunningvrij is.

54 Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3592.

55 Een voorbeeld van een uitspraak waarin deze directe samenhang bleek te ontbreken biedt ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:782. Zie ook ABRvS 13 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1009.

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

57 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2928.

58 M.i.v. 1 juli 2015 is externe saldering immers bij wet verboden. Zie art. 19kr lid 3 Nbw 1998. Zie wel art. 19kr lid 4 Nbw 1998 en art. 19kr Nbw 1998 voor uitzonderingen op dit verbod.



negatieve effecten uitgesloten en kan de Nbw 1998-vergunning worden verleend. Interne saldering is, anders dan externe saldering waarbij een eigen toename van depositie wordt verrekend met een afname bij een ander bedrijf, ook na 1 juli 2015 nog steeds toegestaan.

Uitspraken over de omvang van bestaande rechten gaan veelal over de vraag wat vergund was ten tijde van de (Europeesrechtelijke) referentiedata<sup>59</sup> en of een (oude) milieu- of Hinderwetvergunning van rechtswege is komen te vervallen (waarmee dus ook het oorspronkelijke bestaand recht evenredig is verminderd). Enig onderzoek van het bevoegd gezag naar de feitelijke situatie is daarvoor wel vereist.<sup>60</sup> Van belang is daarbij dat op grond van de Wm, maar ook op grond van zijn voorganger, de Hinderwet, het gedeelte van een krachtens die wet verleende vergunning van rechtswege wanneer een inrichting gedurende drie achtereenvolgende jaren buiten werking was geweest.<sup>61</sup> Dat was ook het geval indien gedurende deze periode structureel minder dieren in een agrarische inrichting zijn gehouden. In een geval waarbij geen tekenen aanwezig zijn dat gedurende tenminste drie achtereenvolgende jaren minder dieren in die inrichting worden gehouden, is het bevoegd gezag niet verplicht ambtshalve onderzoek te verrichten naar de vraag of een (Hinderwet- of milieu-)vergunning eventueel gedeeltelijk is vervallen.<sup>62</sup> Het ligt dan primair op de weg van opposanten in een procedure over de verlening van deze Nbw 1998-vergunning om tijdig feiten en omstandigheden aan te voeren die een begin van bewijs opleveren voor de juistheid van de stelling dat de vergunning gedeeltelijk is vervallen.<sup>63</sup> Dit begin van bewijs kan bijvoorbeeld worden geleverd door het overleggen van zogeheten metingen, waarbij – zo volgt uit ABRvS 20 mei 2015<sup>64</sup> – rekening mag worden gehouden met fluctuaties die zich in enige mate in een veebestand kunnen voordoen.<sup>65</sup>

Als een melding op grond van art. 8.19 Wm (oud) niet is gevolgd door een bouwvergunning terwijl deze bouwvergunning wel nodig was, komt geen rechtskracht toe aan een gedane melding. Deze melding behoort dan ook niet tot het bestaande recht waarmee gesaldeerd kan worden.<sup>66</sup>

Eenzelfde conclusie moet worden getrokken indien wel een milieuvergunning is verleend, maar de voor uitvoering van deze vergunning benodigde bouwvergunning nimmer is verleend.<sup>67</sup> Immers, op grond van art. 20.8 Wm (oud) is de milieuvergunning, door het ontbreken van de benodigde bouwvergunning, niet in werking getreden. Door het niet kunnen realiseren van de vergunde activiteit (de bouwvergunning ontbrak immers) is de milieuvergunning vervolgens 3 jaar na verlening van rechtswege vervallen. Bestaande rechten kunnen dan ook niet aan deze vergunning worden verleend. Bij het bepalen van de omvang van het bestaande recht is overigens niet relevant wat de feitelijke situatie ten tijde van vergunningverlening (waarbij dit bestaande recht wordt “ingezet”) is. Het gaat om de op de referentiedata vergunde situatie en deze vergunde situatie is bepalend bij de beantwoording van de vraag of een project leidt tot een toename van stikstofdepositie.<sup>68</sup> Een vergunninghouder kan immers tot het moment dat een milieuvergunning wordt ingetrokken of is komen te vervallen, zijn bedrijf overeenkomstig de aan hem verleende vergunning hervatten.<sup>69</sup> Dit is vaste jurisprudentie, maar leidt regelmatig in de praktijk tot discussies, temeer nu het “bestaande recht” bij bestemmingsplannen juist wel aan de hand van de feitelijke situatie op het moment voorafgaand aan de vaststelling van een nieuw bestemmingplan moet worden bepaald. Zie hiervoor par. 3.3 hierna. Indien een inrichting conform een melding daadwerkelijk is gewijzigd, moet de melding bij het bepalen van de referentiesituatie worden betrokken.<sup>70</sup>

Een ander terugkerend argument in de jurisprudentie bij de discussie over bestaande rechten is dat een – nog steeds – bestaand recht om een bepaalde ammoniak-/stikstofemissie en daarmee corresponderende depositie te veroorzaken moet worden aangepast omdat niet zou zijn voldaan aan eisen van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (“Besluit huisvesting”). In deze kroniekperiode heeft de ABRvS veelvuldig bevestigd dat dit argument niet slaagt.<sup>71</sup> Relevant daarvoor is dat het Besluit huisvesting niet verplicht tot een reductie van ammoniakemissie, maar erop is gericht dat bedrijven hun bedrijfsvoering zodanig inrichten dat gemiddeld wordt voldaan aan de maximale emissiefactor die voor een diersoort is vastgesteld. Daarbij bestaat voor een veehouder de mogelijkheid van het verbouwen van bestaande stallen, maar hij kan ook overgaan op intern salderen waarbij bestaande stallen met een hoge emissie onder voorwaarden kunnen worden gehanteerd. Aan de milieutoestemming die relevant is voor de berekening van de ammoniakemissie die voor saldering kan worden gebruikt, komt derhalve nog steeds betekenis toe.

59 Zie voor een uitleg M.M. Kaajan, Stikstof en bestemmingsplannen; met het PAS (extra) ruimte voor ontwikkeling?, *Gst.* 2015/69.

60 Zie ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2406, *MenR* 2015/140, m.nt. M.M. Kaajan voor een situatie waarin het bevoegd gezag de omvang van het aantal mestvarkeneenheden noch het aantal stuks melkvee en jongvee dat op het bedrijfsperceel kon worden gehouden ten tijde van de referentiesituatie nader heeft onderzocht.

61 Zie voor een voorbeeld van een uitspraak waarin deze (feitelijke) discussie tot in detail werd gevoerd ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:122 en ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1775, *BR* 2015/80, m.nt. H.E. Woldendorp.

62 Zie ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:787 voor een nadere invulling van de onderzoeksverplichting van het bevoegd gezag indien door opposanten gemotiveerd wordt gesteld dat de bestaande rechten niet op juiste wijze zijn bepaald.

63 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3993.

64 ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1587; ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2319 en ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3070.

65 Van acceptabele fluctuaties was bijvoorbeeld sprake in ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3558.

66 ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3184.

67 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3990.

68 ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1796.

69 ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3129.

70 ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3983.

71 ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2207; ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2373 en ECLI:NL:RVS:2015:2406; ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2490.

### 3.2.9 *Mitigatie, compensatie en instandhoudingsmaatregelen*

Het kon ook bijna niet anders, maar deze kroniekperiode zijn minder baanbrekende uitspraken gedaan over het verschil tussen compenserende en mitigerende maatregelen dan de uitspraken die in de vorige kroniek zijn beschreven. Met de uitspraken van 14 oktober 2015<sup>72</sup> is duidelijk geworden dat indien leefgebied van beschermde soorten binnen een Natura 2000-gebied wordt aangetast als gevolg van een voorgenomen project, doch binnen ditzelfde Natura 2000-gebied nieuw leefgebied kan worden gecreëerd, sprake is van een mitigerende maatregel. De gedachte hierachter is dat door het verdwijnen van een deel van een leefgebied van beschermde soorten, de draagkracht van het gebied voor deze soorten kan afnemen, waardoor ook de omvang van de populaties van deze soorten, zoals beschermd op grond van de instandhoudingsdoelstellingen afnam. Met de aanleg van nieuw leefgebied voorafgaand aan de realisatie van het voorgenomen project wordt beoogd deze afname in omvang van de populaties te voorkomen, aangezien als gevolg daarvan de omvang en de draagkracht van de leefgebieden van de betrokken soorten door het project niet worden verkleind. De ABRvS achtte daarbij verder van belang dat: (i) zowel de oude als de nieuwe locaties van de leefgebieden in het Natura 2000-gebied liggen; (ii) de functie van het gebied dat in dit geval verloren gaat als gevolg van het project, vervangbaar is nu dit bestaat uit foerageergebied en (iii) de betreffende vogelsoorten geen vaste nestplaatsen kennen, zodat de populaties ook in zoverre niet aan de oorspronkelijke locaties van het leefgebied zijn gebonden. Het positieve effect van deze maatregel kan in zo'n situatie dus bij de passende beoordeling worden betrokken. Uiteraard is dan wel vereist dat realisatie van het nieuwe leefgebied plaatsvindt voorafgaand aan het realiseren van het voorgenomen project.

Met ABRvS 9 september 2015<sup>73</sup> wordt bevestigd dat sprake is van mitigerende maatregelen als de maatregelen beogen de schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit het project voortvloeien te voorkomen of te verminderen ter plaatse van de locatie van het voorkomen van het habitatype dat negatieve gevolgen van het project ondervindt. Dat de mitigerende maatregelen vervolgens niet op iedere locatie van een habitatype dat negatieve gevolgen ondervindt van het project worden uitgevoerd, maakt niet dat de maatregelen niet als mitigerend kunnen worden aangemerkt. Dit is hoogstens relevant voor de vraag of de mitigerende maatregelen voldoende zijn om de conclusie te rechtvaardigen dat het project met zekerheid niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Het verschil met (generieke) beheer- of instandhoudingsmaatregelen is dat mitigerende maatregelen additioneel zijn ten opzichte van het bestaande beheer en, door middel van vergunningvoorschriften, onlosmakelijk verbonden

zijn aan de uitvoering van het project waarvoor de mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn. Als uitvoering van maatregelen niet afhankelijk is van het realiseren van een specifiek project, de maatregelen niet in het besluit waarbij de Nbw 1998-vergunning is verleend zijn opgenomen en geen verband houden met eventuele schadelijke gevolgen van het project, is sprake van instandhoudingsmaatregelen die tot de verwachte feitelijke ontwikkeling in een Natura 2000-gebied kunnen worden gerekend. Met dergelijke feitelijke ontwikkelingen mag in een passende beoordeling rekening worden gehouden.<sup>74</sup>

### 3.2.10 *Cumulatie*

Onderzoek naar cumulatieve effecten hoeft niet plaats te vinden indien de aangevraagde activiteit op zichzelf geen effecten kan hebben.<sup>75</sup> Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de vergunning wordt verleend door toepassing van externe saldering en iedere toename van stikstofemissie (en – depositie) daardoor is uitgesloten. Een bijzondere uitspraak is die van de voorzieningenrechter van de ABRvS van 12 november 2011.<sup>76</sup> Hierin wordt overwogen dat bij de beoordeling van effecten van een uitwerkingsplan ook, cumulatief, moeten worden meegenomen de effecten van een andere uitwerkingsplannen. Deze uitspraak lijkt daarmee niet in lijn met de standaardjurisprudentie van de ABRvS waaruit blijkt dat bij de cumulatieve beoordeling bestemmingsplannen niet hoeven te worden betrokken.

### 3.2.11 *ADC-toets*

Uitspraken over de toets op grond van art. 19g lid 2 en lid 3 Nbw 1998 naar de afwezigheid van alternatieven en naar de aanwezigheid van dwingende redenen van openbaar belang, in welk geval vergunningverlening alleen kan plaatsvinden indien het treffen van compenserende maatregelen is verzekerd (art. 19h Nbw 1998) zijn schaars. Nog schaarser zijn uitspraken waarbij deze toets akkoord wordt bevonden. ABRvS 25 november 2015<sup>77</sup> biedt een voorbeeld van een dergelijke uitspraak. In deze uitspraak wordt de uitgevoerde alternatieventoets door de ABRvS gedetailleerd besproken en beoordeeld.<sup>78</sup> Volledigheidshalve zij hiernaar verwezen.

## 3.3 *Toetsing van plannen*

Net als in voorgaande kronieken is opgemerkt, leveren procedures over bestemmingsplannen met mogelijk significant negatieve effecten veel uitspraken van de ABRvS op. Het merendeel van deze uitspraken gaat daarbij over bestemmingsplannen die ontwikkelingen bevatten die kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie op Natura

72 ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3192, TBR 2015/193, m.nt. R.H.W. Frins en ABRvS 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3194, MenR 2016/9, m.nt. M.M. Kaajan.

73 ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2848, BR 2015/103, m.nt. H.E. Woldendorp; MenR 2016/8, m.nt. M.M. Kaajan onder nr. 2016/9.

74 ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:170, JM 2016/45, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans en BR 2016/21, m.nt. H.E. Woldendorp.

75 ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:166.

76 Vzgnr. 12 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3575, MenR 2016/50, m.nt. M.M. Kaajan.

77 ABRvS 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3623, Gst. 2016/27, m.nt. S.D.P. Kole en JM/2016/13, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans.

78 Bij de vraag naar de aanwezigheid van dwingende redenen van groot openbaar belang stelt de ABRvS evenwel in een enkele zin vast dat hiervan sprake is, wat gelet op het gestelde belang (openbare veiligheid in verband met het voorkomen van overstromingsrisico's) niet zo opmerkelijk is.

2000-gebieden. Hieronder wordt een aantal belangrijke uitspraken besproken.<sup>79</sup>

### 3.3.1 Referentiesituatie

Een van de aandachtspunten bij de beoordeling van mogelijke effecten van een plan is de vraag tegen welke (referentie)situatie deze beoordeling moet worden afgezet. Is dat een vorig vigerend bestemmingsplan – ongeacht de vraag of de ontwikkelingen die op grond van dat bestemmingsplan mogelijk waren, volledig zijn gerealiseerd – of bijvoorbeeld de feitelijke dan wel de vergunde situatie (bijv. een verleende omgevingsvergunning die nog niet volledig is benut)? Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat bij het bepalen van de referentiesituatie ten opzichte waarvan de mogelijke effecten van een nieuw bestemmingsplan moeten worden bepaald, uitgegaan moet worden van de feitelijke, vergunde situatie. Illegale ontwikkelingen kunnen dus hierbij niet worden betrokken; vergunde of op grond van een bestemmingsplan toegestane maar nog niet volledig gerealiseerde ontwikkelingen ook niet.<sup>80</sup> De effecten van een bestemmingsplan kunnen dus niet worden bepaald aan de hand van de situatie op 7 december 2004 – een datum die in het kader van een Nbw 1998-vergunning relevant kan zijn bij het bepalen van de omvang van bestaande rechten.<sup>81</sup> ABRvS 19 augustus 2015<sup>82</sup> maakt goed inzichtelijk hoe de referentiesituatie moet worden bepaald. Met deze uitspraak wordt duidelijk dat ook een in het verleden gerealiseerde voorziening – een glastuinbouwkas – niet langer tot de referentiesituatie behoort als deze ten tijde van de vaststelling van een nieuw plan zo'n vier jaar niet meer aanwezig was en de daarmee samenhangende emissie van stikstof ook niet meer plaatsvond. Op zichzelf niet eens zo'n opmerkelijke conclusie, ware het niet dat de theorie en de praktijk hier waarschijnlijk wel wat uit elkaar zullen lopen. Het is immers ook niet zo dat in de praktijk één dag vóór vaststelling van een bestemmingsplan de feitelijke, legale situatie zal worden vastgesteld.

### 3.3.2 Gebruikmaken van eerdere passende beoordeling

Op grond van art. 19j lid 5 Nbw 1998 bestaat er geen verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan met mogelijk significant negatieve effecten indien het plan een herhaling of voortzetting van een plan of project is ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt. Vereist is dan wel dat de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante effecten van dat plan. In de uitspraak van 18 mei 2016<sup>83</sup> stond de vraag centraal of bij de vaststelling van een plan terecht uitgegaan was van een passende beoordeling die ten grondslag had gelegen aan de verlening van een Nbw 1998-ver-

gunning voor een agrarisch bedrijf met 1200 vleeskalveren. De ABRvS herhaalt eerst het algemene uitgangspunt dat ook als een Nbw 1998-vergunning is verleend voor een bepaald project, bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden nagegaan of een (aparte) passende beoordeling is vereist. De enige reden om bij een plan met mogelijk significant negatieve effecten geen passende beoordeling te verrichten, kan worden gevonden in art. 19j lid 5 Nbw 1998. In dit geval was evenwel geen sprake van een situatie als bedoeld in dit artikel. Daarvoor achtte de ABRvS van belang dat de passende beoordeling was opgesteld voor de situatie dat 1200 vleeskalveren worden gehouden, maar het plan deze begrenzing niet kende. In het plan was daarentegen bepaald dat de stikstofdepositie niet meer zou mogen bedragen dan de "vergunde depositie". De ABRvS concludeert in dit verband ten eerste dat indien in een planvoorschrift wordt verwezen naar een verleende Nbw 1998-vergunning, dit gelet op de rechtszekerheid slechts aanvaardbaar is indien volstrekt duidelijk is om welke vergunning het gaat. Dat was bij de betreffende planregel niet het geval. De raad had er ook – bewust – voor gekozen om een flexibele verwijzing op te nemen, zodat de planologisch toegestane depositie wordt verhoogd indien een nieuwe Nbw 1998-vergunning zou worden afgegeven. Een dergelijke flexibele verwijzing acht de ABRvS echter in strijd met de rechtszekerheid omdat reeds bij vaststelling van het bestemmingsplan een afweging moet worden gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dat plan. Die afweging is niet mogelijk indien een flexibele verwijzing in de planregels wordt opgenomen. De bepaling dat de stikstofdepositie vanwege een agrarische activiteit niet meer mag bedragen dan de vergunde depositie komt hierdoor voor vernietiging in aanmerking. Consequentie daarvan was dat het plan niet (meer) voorzag in een begrenzing van de toegestane depositie en het daarmee dus mogelijk maakte dat andere diersoorten of een groter aantal dieren zou(den) worden gehouden dan de 1200 vleeskalveren waarvan in de passende beoordeling in de Nbw 1998-vergunning is uitgegaan. En in zo'n situatie kan niet van de eerder gemaakte passende beoordeling uitgegaan worden in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan; deze passende beoordeling zag immers op een andere activiteit dan hetgeen het bestemmingsplan – als gevolg van de vernietiging van eerdergenoemde planregel – maximaal mogelijk maakte. De ABRvS concludeert dan ook dat de raad had moeten bezien of een passende beoordeling op grond van art. 19j Nbw 1998 moet worden gemaakt voor het plan. Als vingerwijzing geeft de ABRvS de raad ook nog mee dat een andere mogelijkheid is dat de raad het plan aanpast, waardoor het plan een herhaling of voortzetting is van een project waarvoor reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, bijvoorbeeld door in de planregels op duidelijke wijze naar de verleende Nbw 1998-vergunning te verwijzen.

### 3.3.3 Formulering planregels

De verschenen jurisprudentie maakt ook duidelijk dat er gezocht wordt naar mogelijkheden om in planregels een toename van stikstofdepositie toe te staan en tegelijkertijd

79 Zie verder M.M. Kaajan, Stikstof en bestemmingsplannen; met het PAS (extra) ruimte voor ontwikkeling?!, *Gst.* 2015/69.

80 ABRvS 27 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:171. Zie ook ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:784.

81 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2939.

82 ABRvS 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2639, *BR* 2015/102, m.nt. H.E. Woldendorp en *MenR* 2016/23, m.nt. M.M. Kaajan.

83 ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1362.

toch de conclusie te kunnen trekken dat aantasting van de natuurlijke kenmerken is verzekerd, of, liever nog, de conclusie te kunnen trekken dat een passende beoordeling niet vereist is omdat significant negatieve effecten op voorhand zijn uitgesloten.<sup>84</sup> Een passende beoordeling leidt immers ook tot de verplichting om een plan-MER op te stellen (conform art. 7.2a lid 1 Wm). Zoals al eerder geconcludeerd<sup>85</sup>, is deze problematiek niet beëindigd met inwerkingtreding van de PAS aangezien bij bestemmingsplannen geen ontwikkelingsruimte uit de PAS kan worden toegekend.

Als niet is onderzocht in hoeverre een bepaalde bestemming (bijv. "recreatie") en bijbehorende bouw- en gebruiksmogelijkheden de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in het Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor dit gebied is aangewezen, haalt een bestemmingsplan de eindstreep veelal niet.<sup>86</sup> Wat verder evenmin werkt, is een planregel waarin bepaald wordt dat B&W bij het toestaan van bouwwerken, werken en werkzaamheden rekening moeten houden met de betrokken Natura 2000-gebieden door het voorkomen van significant negatieve aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden.<sup>87</sup> Daarmee wordt aan B&W een bevoegdheid toegekend die krachtens art. 19d Nbw 1998 dan wel art. 47b lid 1 Nbw 1998 aan het bevoegd gezag van de Nbw 1998 is voorbehouden. Het opnemen van de materiële beoordelingscriteria uit de Nbw 1998 in een bestemmingsplan is daarmee dus geen oplossing. Evenzo kan niet in de planvoorschriften worden bepaald dat een toename van stikstofdepositie (als gevolg van een uitbreiding van een veehouderij) is toegestaan onder de voorwaarde dat bij de beoordeling van de uitbreiding in het kader van de Nbw 1998 door GS is beoordeeld dat de uitbreiding niet in strijd is met de Nbw 1998.<sup>88</sup> Deze beoordeling dient immers te worden verricht voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan. Het behoeft dan ook weinig toelichting dat een planregel waarin is bepaald dat een uitbreiding "stikstofneutraal" moet zijn, waarbij dit begrip is gedefinieerd als "een toename in stikstofdepositie die niet leidt tot significant negatieve effecten op een nabijgelegen Natura 2000-gebied, al dan niet middels het nemen van maatregelen op de locatie zelf of via externe saldering" ook in strijd is met art. 19j Nbw 1998.<sup>89</sup> Ook dan is immers niet voorafgaand aan de vaststelling van het plan beoordeeld of het plan leidt tot significant negatieve effecten. Met een bestemmings-

plan waarin in de planvoorschriften is bepaald dat uitbreiding mogelijk is, indien deze uitbreiding niet gepaard gaat met een toename van ammoniakemissie, is verzekerd dat significante effecten op voorhand zijn uitgesloten.<sup>90</sup> Dat kan ook alleen via een toereikend gebruiksvoorschrift. Gewezen zij in dit verband op de uitspraak van 6 mei 2015<sup>91</sup>, waarin de ABRvS uitgebreid toelicht waarom zij een toereikende gebruiksregel voldoende acht. Daarbij is relevant dat een in de planregels opgenomen gebruiksverbod dient te worden betrokken bij de toets of het aangevraagde in overeenstemming is met de bestemming. Een voorgenomen ontwikkeling die met een gebruiksverbod (bijvoorbeeld inhoudende dat de stikstofemissie niet mag toenemen bij de verwezenlijking van een bestemming) in strijd is, dient te worden aangemerkt als een ontwikkeling die in strijd is met een bestemming. In die situatie behoort de omgevingsvergunning voor bouwen te worden geweigerd, dan wel te worden verleend onder een beperkend voorschrift dat bewerkstelligt dat de toename van stikstofdepositie wordt voorkomen. Er kan dan ook handhavend opgetreden worden als – na verlening van de omgevingsvergunning voor bouwen – blijkt dat de stikstofdepositie toch toeneemt. Dat is overigens niet het geval indien een verleende omgevingsvergunning voor bouwen is verleend die uitdrukkelijk het beoogde gebruik, al is dat in strijd met de gebruiksregel, omvat.

### 3.3.4 Inhoudelijke beoordeling

Het is niet zo dat iedere toename van stikstofdepositie niet kan worden gerechtvaardigd in een passende beoordeling, en dat ieder bestemmingsplan dus zou moeten verzekeren dat een toename van stikstofdepositie is uitgesloten. Een toename van depositie leidt immers slechts tot de constatering dat nader onderzoek nodig is. Met gebruikmaking van een zogeheten systeembenadering – waarbij aan de hand van de rol van stikstof in het ecosysteem van een Natura 2000-gebied bepaald wordt in hoeverre een toename van stikstofdepositie in dit ecosysteem gevolgen heeft – kan, al dan niet in combinatie met voorgenomen beheer- en instandhoudingsmaatregelen wel degelijk de conclusie getrokken worden dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van een uitvoering van het bestemmingsplan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied.<sup>92</sup>

Recent is een aantal uitspraken verschenen waarin tot in detail duidelijk wordt gemaakt waaraan een passende beoordeling in geval van een bestemmingsplan waardoor een toename van stikstofdepositie kan optreden, moet voldoen.<sup>93</sup> In deze uitspraken passeren alle verplichte onderdelen van zo'n passende beoordeling de revue. Het voert te ver voor deze kroniek om deze uitspraken tot in detail te

84 Als vaststaat dat de stikstofdepositie vanwege een plan niet zal toenemen, staat daarmee ook vast dat geen significant negatieve effecten op een Natura 2000-gebied kunnen optreden. Zie voor een voorbeeld van een dergelijke situatie ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2527.

85 Zie verder M.M. Kaajan, Stikstof en bestemmingsplannen; met het PAS (extra) ruimte voor ontwikkeling?, *Gst.* 2015/69.

86 Zie bijv. ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2909; ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2318 en ABRvS 22 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2329.

87 ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2471, *JM* 2015/130, m.nt. G.A.J.M. Hoevenaars, *MenR* 2015/142, m.nt. M.M. Kaajan. Zie ook ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2942.

88 ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2939.

89 ABRvS 7 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3105. Zie ook ABRvS 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507.

90 Zie voor een voorbeeld van een dergelijk bestemmingsplan ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:31.

91 ECLI:NL:RVS:2015:1411.

92 Zie voor een voorbeeld ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:497.

93 Zie ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:940, ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060 en ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:1072.

bespreken. Ik volsta dan ook met een verwijzing naar deze uitspraken.

### 3.3.5 *Verzekeren mitigerende maatregelen*

Als mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn, is een passende beoordeling vereist. Het is dan veelal onvoldoende dat dergelijke maatregelen in een privaatrechtelijke overeenkomst zijn neergelegd. Deze moeten in de planvoorschriften worden opgenomen, bijvoorbeeld door het gebruik van een nieuwe weg afhankelijk te stellen van het periodiek treffen van de in de passende beoordeling genoemde maatregelen volgens de in de passende beoordeling opgenomen planning.<sup>94</sup> Zeker in een situatie waarin het bevoegd gezag geen eigenaar is van de gronden waarop de mitigerende maatregelen moeten worden getroffen en het daarom niet in haar macht heeft om de maatregelen uit te voeren. Van belang daarbij is dat moet worden nagegaan of een bepaalde voorziene mitigerende maatregel (te weten een stilstandsvoorziening bij windturbines)<sup>95</sup> zich “naar zijn aard leent om te worden gewaarborgd in het bestemmingsplan”. Verder dient verzekerd te zijn dat de maatregelen getroffen worden voordat het plan tot uitvoering wordt gebracht. Dat kan bijvoorbeeld door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels en door het verbinden van een voorwaarde aan de omgevingsvergunning voor bouwen.<sup>96</sup> Saldering is ook een vorm van mitigerende maatregel die in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan kan bijdragen aan de conclusie dat verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. Het bestemmingsplan dient dan wel een goede omschrijving van het begrip saldering te bevatten, waarmee verzekerd is dat een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied wordt gesaldeerd met een afname van de stikstofdepositie ter plaatse van de arealen van een habitatype waar een toename van stikstofdepositie plaatsvindt.<sup>97</sup> Voor de goede orde wijs ik er daarbij op dat voor de kwalificatie van een maatregel als mitigerende maatregel niet bepalend is of die maatregel de stikstofdepositie overal binnen het areaal van een habitatype waar de toename plaatsvindt, in gelijke mate voorkomt of vermindert. Als maatregelen worden getroffen binnen het areaal waar de negatieve effecten van een plan zich voordoen en ter plaatse van de negatieve gevolgen tot een beperking daarvan leiden, kunnen deze maatregelen als mitigerend worden aangemerkt.<sup>98</sup>

Interessant zal ook worden de bodemuitspraak in de procedure die tot nu toe heeft geleid door de uitspraak van de voorzieningenrechter van de ABRvS d.d. 25 april 2016.<sup>99</sup> In deze (voorlopige) uitspraak was sprake van een bestemmingsplan dat voorzag in ontwikkelingen die zouden leiden tot een toename van stikstofdepositie op de reeds overbe-

laste stikstofgevoelige habitattypen in het relevante Natura 2000-gebied. Dit bestemmingsplan was echter niet passend beoordeeld. De raad had daarentegen bij de vaststelling van het bestemmingsplan verwezen naar de passende beoordeling die voor het betrokken Natura 2000-gebied voor het aspect stikstof was gemaakt in het kader van de PAS. Daarbij achtte de raad van belang dat de in het bestemmingsplan voorziene nieuwe ontsluitingsweg is aangewezen als prioritaire project in de PAS. Daarmee zou, aldus de raad, op voorhand vaststaan dat op grond van de PAS-ontwikkelingsruimte aanwezig is om het door het plan voorziene project toe te staan. Ook is daarmee verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast door het bestemmingsplan, gelet op de passende beoordeling die aan de PAS ten grondslag ligt. De voorzieningenrechter komt er echter niet aan toe om de juistheid van deze redeneerlijn te beoordelen. Dit aspect leent zich niet voor beantwoording in een voorlopige voorzieningenprocedure. Het wachten is dus op de uitspraak in de bodemprocedure, die – zo volgt uit deze uitspraak in voorlopige voorziening – niet eerder dan het eerste kwartaal in 2017 zal verschijnen.

### 3.3.6 *Plan dat direct verband houdt met of nodig is voor beheer*

Ten slotte wijs ik in dit verband op de uitspraak van 23 september 2015 inzake het rijksinpassingsplan Natuurgebied het Zwin.<sup>100</sup> In deze procedure kwam de vraag aan de orde of dit plan kon worden aangemerkt als een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Dat is relevant voor de vraag of een passende beoordeling moet worden verricht indien sprake is van een plan met mogelijk significant negatieve gevolgen. Art. 19j lid 2 Nbw 1998 vereist immers een dergelijke beoordeling bij vaststelling van een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van Natura 2000-gebieden. Door verweerders was aangevoerd dat het plan nodig was ter uitvoering van art. 6 lid 2 Habitatrictlijn en dat, met andere woorden, sprake was van een passende maatregel om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten niet verslechtert en er geen storende factoren zullen optreden voor de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen, voor zover die factoren een significant effect zouden kunnen hebben gelet op de doelstellingen van de Habitatrictlijn. De ABRvS ging mee in de redeneerwijze van verweerders. Voor het oordeel dat sprake is van een plan dat direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied is in dit geval van belang dat verweerders aannemelijk hebben gemaakt dat de geul in het Zwin zonder ingrepen in de periode 2017-2027 volledig zal dichtslibben, waardoor het gebied op korte termijn wordt afgesnoerd van de Noordzee en zal evolueren naar een systeem van duinen, rietvelden en wilgenstruwelen. Nu het rijksinpassingsplan uitsluitend is gericht op het behoud van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied en daartoe voorziet in de noodzakelijke maat-

94 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060 en ECLI:NL:RVS:2016:1072.

95 ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1621.

96 ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3444.

97 Zie ABRvS 28 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2793.

98 ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1060.

99 Vz. ABRvS 25 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1230.

100 ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3003.

regelen is sprake van een plan dat nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied. Er dient dan dus geen passende beoordeling te worden verricht. Wel dient, op grond van art. 19j lid 1 Nbw 1998 rekening te worden gehouden met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

### 3.4 *Varia*

Ook deze kroniekperiode zijn weer de nodige uitspraken gedaan over de toepassing van art. 8:69a Awb in het kader van een besluit op grond van de Nbw 1998. Echt baanbrekende zaken zijn daarbij niet aan de orde geweest. Wel wijs ik op ABRvS 26 augustus 2015<sup>101</sup>. Hierin werd geconcludeerd dat het beroep van appellanten dat ten onrechte geen passende beoordeling was gemaakt voor een bestemmingsplan vanwege het in art. 8:69a Awb neergelegde relativiteitsvereiste niet kon leiden tot vernietiging van het plan. Dit had ook consequenties voor de stelling van appellanten dat ten onrechte geen plan-MER was opgesteld. Zo overwoog de ABRvS dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van de Nbw 1998 omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin op die normen kunnen beroepen ten behoeve van het betoog dat een plan-MER diende te worden gemaakt. Interessant in dit verband is ook de uitspraak van 18 mei 2015.<sup>102</sup> In deze uitspraak gaat de ABRvS uitgebreid in op de vraag of het relativiteitsbeginsel de beroepsmogelijkheid gelet op de verplichtingen in de Habitatrictlijn ten onrechte inperkt, en of in verband daarmee prejudiciële vragen zouden moeten worden gesteld. De ABRvS meent van niet. Daarvoor wordt ten eerste van belang geacht dat de Habitatrictlijn, gelet op de inhoud en doelstelling hiervan, als beschermingsdoel het in stand houden van habitats en soorten in gebieden die deel uitmaken van de Natura 2000 heeft en aldus beoogt een algemeen belang, te weten het natuurbeschermingsbelang, te beschermen. Niets in de bepalingen van de Habitatrictlijn wijst erop dat de richtlijn de strekking heeft rechten of belangen van particulieren te beschermen. Ook de bepalingen van de Habitatrictlijn, die het algemene natuurbeschermingsbelang beogen te beschermen, dienen niet mede ter bescherming van de belangen van particulieren. Een particulier valt daarmee niet onder de personele beschermingsomvang van de Habitatrictlijn; deze richtlijn kent hem dan ook geen rechten toe die hij voor de rechter zou moeten kunnen afdwingen. Dat daarmee, zoals werd aangevoerd in deze procedure, ten onrechte aan eenieder de mogelijkheid wordt ontnomen om op te komen voor het natuurbelang, kan niet worden gesteld. De toepassing van het relativiteitsvereiste brengt in dit geval niet met zich dat geen enkele beroepsgerechtigde zich in rechte op een aan het Unierecht ontleende rechtsnorm, in dit geval het algemene belang van bescherming van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden, kan beroepen. Het relativiteitsvereiste wordt immers niet tegengeworpen aan rechtspersonen die voor de algemene

belangen van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden opkomen, en evenmin aan bepaalde natuurlijke personen die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen.

Met ABRvS 2 december 2015<sup>103</sup> wordt verder duidelijk dat ook als een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet is verleend, overtreding van de Nbw 1998 aan de orde kan zijn. Dat is het geval indien het gebruik van de Ffw-ontheffing de kwaliteit van de habitats van soorten kan verslechteren en/of significant versturende effecten kan hebben op de soorten waarvoor de relevante Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Gelet op het verschillende toetsingskader in beide wetten – op grond van de Nbw 1998 wordt getoetst aan de instandhoudingsdoelen, terwijl de Ffw toetsing aan de (generieke) gunstige staat van instandhouding” geboden is – is deze conclusie overigens weinig verrassend. De uitspraak van 13 januari 2016<sup>104</sup> is een van de weinige uitspraken die gaat over het aanhaken van een Nbw 1998-toestemming aan een omgevingsvergunning, of – beter gezegd – het niet-aanhaken van deze toestemming. De uitspraak maakt, terecht, duidelijk dat als een omgevingsvergunning wordt verleend zonder dat hieraan een verklaring van geen bedenkingen van GS ten grondslag kan worden gelegd die ziet op het concreet aangevraagde project, met verlening van deze vergunning in strijd met art. 47b Nbw 1998 wordt gehandeld. Dat geldt overigens uiteraard alleen als ten aanzien van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, significant negatieve effecten niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Uit ABRvS 6 april 2016<sup>105</sup> kan in dat verband worden afgeleid dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning niet de vrijheid heeft om te beslissen geen verklaring van geen bedenkingen aan het bevoegd gezag op grond van de Nbw 1998 te vragen. Dat zou de bevoegdheid van dat bevoegd gezag ondergraven en zou betekenen dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning een zekere beslissingsbevoegdheid krijgt over Nbw 1998-aspecten. Dat doorkruist de wettelijke systematiek.

In dit verband wijs ik verder op ABRvS 6 april 2016<sup>106</sup> waaruit blijkt dat een besluit tot verlening van een Nbw 1998-vergunning geen voor de toepassing van art. 6:13 Awb te onderscheiden besluitonderdelen bevat. Dat betekent dat als een Nbw 1998-vergunning met toepassing van afd. 3.4 Awb is voorbereid en tegen het ontwerpbesluit een zienswijze naar voren is gebracht, in beroep tegen het definitieve besluit volledig nieuwe argumenten tegen de Nbw 1998-vergunning kunnen worden aangevoerd. Het enkele feit dat een zienswijze is ingediend tegen de ontwerp-Nbw 1998-vergunning zorgt er dan voor dat beroep tegen de Nbw 1998-vergunning kan worden ingediend.

101 ABRvS 26 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2722.

102 ABRvS 18 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1296.

103 ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3707, JM 2016/14, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans.

104 ABRvS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:57, BR 2016/20, m.nt. H.E. Woldendorp.

105 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:921.

106 ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:931.

## 4. **Afronding**

De komende periode verdienen twee ontwikkelingen op het gebied van het natuurbeschermingsrecht bijzondere aandacht: de inwerkingtreding van de Wet natuurbescherming en de toepassing van de PAS bij vergunningverlening. Hierover zal zonder twijfel in een volgende kroniek worden bericht.