

Stikstof, recente ontwikkelingen in wetgeving en rechtspraak

door: . G.C.W. van der Feltz

1. Inleiding

De bodem van veel natuurgebieden verzuurt en wordt rijker aan voedingsstoffen doordat via de lucht stikstof wordt aangevoerd. Dit bedreigt beschermde flora en fauna. Stikstof is daarmee een belangrijke oorzaak van de achteruitgang van internationaal beschermde natuurgebieden (Natura 2000-gebieden) in Nederland. De meeste stikstof is afkomstig van landbouw, verkeer en industrie. De gezamenlijke belasting van bedrijven en wegen, gepaard met een hoge 'achtergrondbelasting' (deels afkomstig uit het buitenland) leidt tot overbelasting van natuurgebieden.

Nederland heeft op grond van Europese richtlijnen de plicht om maatregelen te nemen om de doelen van Natura 2000 te behalen, zowel ter verbetering van bestaande milieuomstandigheden als ter voorkoming van aantasting van beschermde flora en fauna in Natura 2000-gebieden door bestaande en nieuwe menselijke activiteit. Zolang onzeker is of de verslechtering van Natura 2000-gebieden - door de neerslag van stikstof - gestopt kan worden en of op termijn de doelen voor Natura 2000 behaald gaan worden, is ook onzeker of activiteiten door kunnen blijven gaan en nieuwe activiteiten (bijvoorbeeld de uitbreiding van veehouderijen of verhoging van de toegelaten maximumsnelheid) kunnen worden gestart. De stikstofproblematiek raakt alle sectoren van de samenleving: in de rechtspraak van het laatste jaar ging het om veehouderijen, de bouw van woningen, recreatie, de aanleg en het gebruik van wegen en industriële activiteit. Hieronder ga ik in op wetgeving

en rechtspraak in het afgelopen jaar. De materie is weerbarstig: de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State keurt keer op keer constructies af die zijn opgezet om de consequenties te verzachten van de ongunstige staat van instandhouding waarin veel Natura 2000-gebieden zich bevinden en hun gevoeligheid voor iedere toename van de stikstofbelasting.

Stikstof is tevens, net als fijn stof, een stof waarvan de concentratie nog niet overal voldoet aan de Europese grenswaarden voor de luchtkwaliteit. Dat had juridisch vergelijkbare gevolgen als de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden nu heeft. Om deze concentraties aan te pakken is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit opgesteld. Ik ga kort in op de recente ontwikkelingen.

2. Natuurbeschermingswet 1998

De vertaling van de centrale bepalingen uit de Habitatrichtlijn (art. 6) in (art. 19d-j van) in de Natuurbeschermingswet 1998 ('NB-wet 1998') is zeer ingewikkeld.¹ De wet is ontoegankelijk geworden, ook voor mensen die er veel mee te maken hebben.² De hoofdlijn is, dat geen verslechtering kan worden toegelaten op beschermde habitats (zeg maar: een plaats waar een of meer beschermde soorten voorkomen) die in een ongunstige staat verkeren, doordat er al teveel stikstof op neerdaalt en dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ('de Afdeling') er in beginsel

¹ Aldus ook: Woldendorp, slotopmerking in zijn noot onder ABRvS 1 mei 2013, BR 2013/94.

² Waaronder mogelijk: de staatssecretaris, zie: Damen, Toepassing van artikel 19kd Natuurbeschermingswet 1998 bij plannen, TBR 2014/18, p. 88.

vanuit gaat, dat iedere toename van de stikstofdepositie in zulke gevallen een verslechtering inhoudt.³

3. Wetgeving

3.1 Een nieuwe Natuurbeschermingswet

Hoofddoel van de vervanging van de bestaande NB-wet 1998 door een nieuwe Natuurbeschermingswet is versimpeling. Einddoel van het kabinet is opname van de natuurbeschermingswet in de nieuwe Omgevingswet. Sedert de indiening van het ontwerp en het advies van de Raad van State⁴ zijn in het kader van de parlementaire behandeling geen stukken toegevoegd.⁵

Wijzigingen in de NB-wet 1998: Voorkomen van herhaald onderzoek: Met een nieuw artikel 19db NB-wet 1998 heeft de wetgever vergunningverlening onder art. 19d NB-wet 1998 vergemakkelijkt in 'ontwikkelingsgebieden'(art. 2.3 jo. art. 2.2 Crisis- en herstelwet: 'bestaand stedelijk gebied, bestaand bedrijventerrein of gebied ter ontwikkeling van de haven van Rotterdam').⁶ Projecten die in het kader van planvorming (art. 19j NB-wet 1998) al uitputtend zijn onderzocht en goed bevonden hoeven niet opnieuw van een passende beoordeling te worden voorzien (vergelijk art. 19f lid 3 NB-wet 1998: geen passende beoordeling bij voortzetting als daar redelijkerwijze geen nieuwe gegevens van te verwachten zijn). *Bestaand gebruik, gebruik van vóór de referentiedatum.* Op 23 december 2011 (datum inwerkingtreding Crisis- en herstelwet) introduceerde de wetgever 31

maart 2010 als peildatum voor 'bestaand gebruik' ('gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag', NB-wet 1998, art. 1 aanhef en onder m).⁷ Met ingang van 25 april 2013⁸ is art. 19kd NB-wet 1998 gewijzigd⁹ met de bedoeling om voor wat betreft stikstof voortzetting van bestaand gebruik te vergemakkelijken. De Europeesrechtelijke basis voor het omgaan met bestaand gebruik ligt in de uitleg die het Hof van Justitie - in het licht van het rechtszekerheidsbeginsel - geeft aan art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn in de arresten Commissie/Oostenrijk en Stadt Papenburg.¹⁰ Samengevat: gebruik dat bestond op de datum van inwerkingtreding van de relevante richtlijnen ('gebruik van voor de referentiedatum') kan in beginsel worden voortgezet. De referentiedatum (overgenomen (zij het niet helemaal in overeenstemming met de rechtspraak van het HvJ EU) in art. 19kd lid 3 NB-wet) is: voor Habitatrichtlijngebieden: 7 december 2004 dan wel een latere datum van plaatsing van gebied op de Communautaire lijst en voor Vogelrichtlijngebieden: 10 juni 1994, dan wel de latere datum van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied. Gebruik van voor de referentiedatum kan *in beginsel* worden voortgezet. In beginsel: ziet een overheid, dat een bepaalde habitat ten onder dreigt te gaan ('ongunstige staat van instandhouding') en is herstel niet mogelijk zonder dat er iets gebeurt aan

³ Woldendorp, noot onder BR 2013/94 nr. 4.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 348, nr. 1-4.

⁵ Zie over het wetsontwerp onder meer A.A. Freriks, Gebiedsbescherming in het voorstel voor de Wet natuurbescherming, *JFf* 2012, p. 283-291; Dotinga e.a., Voorstellen voor verbetering van het wetsvoorstel natuurbescherming, *TO* 2012, p. 750-90; Wingens, Het wetsvoorstel natuurbescherming *Agr. r.* 2012, nr. 11, p. *TO* 365-371.

⁶ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 25.

⁷ *Stb.* 2011, 675, wijziging van de Crisis- en herstel wet en enige andere wetten; zie ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3744 voor een uitspraak over de voorafgaande bepaling.

⁸ Wet van 28 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten (...), *Stb.* 2013, 144 en 145.

⁹ De wijziging hield in, dat ook plannen onder de werkingssfeer van dit artikel werden gebracht. Zie voor een meer complete uiteenzetting over deze wetswijziging: Damen, *TBR* 2014/18.

¹⁰ HvJ EG 23 maart 2006, zaak C-209/04 (met name r.o. 53-62) *M&R* 2006/60 m.nt. J.M. Verschuuren; HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08 (r.o. 48), *AB* 2010/68 m.nt. C.W. Backes, *M&R* 2010/40, *BR* 2010/43, *JM* 2010/36 zie ook HvJ EU 24 november 2011, zaak C-404/09.

gebruik van voor de referentiedatum, dan moet de overheid ingrijpen (art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn; art. 19c lid 2 NB-wet 1998). Ik ga ervan uit, dat zulk actief ingrijpen in gebruik van voor de referentiedatum aanleiding kan geven tot een schadevergoedingsverplichting. Deze bevoegdheid tot ingrijpen (en de bereidheid er onder omstandigheden daadwerkelijk gebruik van te maken 'ook als het wat kost') is een wezenlijk onderdeel van de implementatie van de Habitatrichtlijn in het nationale recht. De strekking van art. 19kd na wijziging is (samengevat ter wille van de leesbaarheid) (a) voortzetting van ongewijzigd gebruik van voor de referentiedatum (gebruiksmogelijkheden uit een plan van voor de referentiedatum) wordt geacht geen significante gevolgen te hebben en (b) een handeling begonnen of gewijzigd of een plan van toepassing geworden of gewijzigd na de referentiedatum wordt geacht geen significante gevolgen te hebben als zeker is dat de handeling/het plan (bezien in samenhang met rond die handeling/dat plan getroffen maatregelen) geen toename veroorzaakt van de stikstofdepositie op gevoelige habitats ten opzichte van de situatie op de referentiedatum. Met het ontbreken van significante gevolgen vervalt de onderzoeks- (art. 19f) en vergunningplicht (art. 19d). In (hieronder te bespreken) rechtspraak heeft de Afdeling aangegeven, dat de vergunning (/gebruiksmogelijkheid) op de referentiedatum alleen telt voor zover latere besluiten of plannen de ruimte niet hebben ingeperkt. De kennelijke bedoeling van de wetgever met art. 19kd was om voor gebruik van voor de referentiedatum de vergunningplicht af te schaffen¹¹, maar de Afdeling oordeelde, dat in de in art. 19kd lid 1 bedoelde gevallen de vergunningplicht is blijven bestaan omdat die bedoeling

onvoldoende duidelijk in de wet is neergelegd.¹² De vergunningplicht is wel weggevallen voor 'bestaand gebruik': i) voor zover dat geen significante gevolgen heeft (art. 19d lid 3) en ii) dat tevens is op de referentiedatum vergund gebruik (mogelijk met significante gevolgen), voor zover dat nog bestond en bekend was bij het bevoegd gezag op 31 maart 2010 en sedertdien is voortgezet (art. 19d lid 3 jo. art. 1 onder m NB-wet).¹³ De beoogde verlichting voor gebruik op de referentiedatum is daarmee toch gedeels gerealiseerd: een vergunning verlenen voor een handeling zonder significante gevolgen (/een handeling, die geacht wordt geen significante gevolgen te hebben) is niet meer dan een administratieve handeling.

3.2 Programmatische aanpak stikstof

Met een programmatische aanpak van het stikstofprobleem ('PAS') wordt (in navolging van het succesvolle Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit) enerzijds beoogd de toestand van Natura 2000-gebieden in overeenstemming te brengen met de eisen, die de Habitatrichtlijn en de NB-wet 1998 daaraan stellen (behoud van bestaande natuurwaarden en uitbreiding /verbetering daarvan voor zover die zijn opgenomen in de doelstellingen die zijn geformuleerd bij de aanwijzing van het desbetreffende Natura 2000-gebied) en anderzijds ruimte te scheppen voor nieuwe activiteiten (uitbreiding van activiteiten) met een negatief effect op in de nabijheid gelegen Natura 2000-gebieden ('ontwikkelings-ruimte').¹⁴ Dit jaar moet (na de voorlopige versie van de Programmatische Aanpak Stikstof uit 2010 ('VPAS')), de definitieve versie van

¹² ABRvS 7 september 2011, BR 2011/190 m.nt. H.E. Woldendorp; ABRvS 1 mei 2013, BR 2013/94 m.nt. Woldendorp; voor zover ik kan zien is heeft de wetswijziging van 25 april 2013 daar geen verandering in gebracht.

¹³ ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:537.

¹⁴ Zie: Boerema, Het stikstofdoolhof: wat als de PAS omvalt? *JfF* 2014/1.

¹¹ *Kamerstukken I* 2009/10, 32 127 C. Damen, t.a.p. p. 85.

de Programmatische Aanpak Stikstof worden vastgesteld. Een wijziging van de NB-wet 1998¹⁵, thans in de fase van (veelvuldige) amendering) moet de bevoegdheden scheppen om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de mogelijkheden, die deze PAS kan bieden. Dat gaat vervolgens gebeuren via de beheerplannen van de NB-wet 1998. Die plannen zijn cruciaal, omdat activiteit die in een beheerplan zijn opgenomen, niet onderworpen zijn aan het grote obstakel uit de NB-wet 1998: de vergunningplicht van art. 19d NB-wet 1998.

De planning van een PAS met ingang van 1 januari 2014 is niet gehaald, men streeft nu naar vaststelling van de PAS in de zomer van 2014.¹⁶ Voor de PAS wordt een plan m.e.r. doorlopen en er zijn zogenaamde PAS-gebiedsanalyses opgesteld.

- *Gebiedsanalyses*

In de gebiedsanalyses wordt per gebied bekeken hoe groot de stikstofproblematiek is voor de stikstofgevoelige Natura 2000-doelstellingen, hoe de daling in depositie er naar verwachting uitziet en welke ecologische herstelmaatregelen getroffen kunnen worden om minimaal het behoud van de natuurwaarden te garanderen en op termijn de doelstellingen te realiseren (brief van de Staatssecretaris van 2 december 2013, kenmerk DGNR-PDN2000/13193132). De gebiedsanalyses zijn door de Staatssecretaris op 9 december 2013 op verzoek van de kamer openbaar gemaakt (zie: <http://pas.natura2000.nl>). De gebiedsanalyses laten zien, dat de parameter 'kritische depositiewaarde voor stikstof (KDW)' ondanks de erop uitgeoefende kritiek ('eenzijdig') nog steeds van belang

is bij de beoordeling van de toestand van een Natura 2000-gebied: 'Wanneer de atmosferische depositie hoger is dan de KDW van het habitat bestaat er een duidelijk risico op een significant negatief effect, waardoor het instandhoudingsdoel voor een habitat (in termen van kwaliteit en oppervlakte) niet duurzaam kan worden gerealiseerd' (ontleend aan gebiedsanalyse 'Herstelstrategieën voor Grevelingen'). De analyse geeft (in 5 stappen) antwoord op de vraag welke maatregelen nodig zijn om verdere achteruitgang in kwaliteit en/of omvang van habitats en soorten te stoppen en op termijn het behalen van instandhoudingsdoelen mogelijk te maken. Ook moet de analyse een antwoord geven op de vraag welke ruimte voor economische ontwikkelingen er ontstaat als gevolg van de genomen maatregelen en of er voldoende ontwikkelruimte is om aan de verwachte vraag te kunnen voldoen (Gebiedsanalyse Peelgebieden). Maatregelen zijn veelal onderverdeeld naar de termijn waarbinnen ze moeten worden uitgevoerd: in het eerstvolgende beheerplan (planperiode: zes jaar) of in het tweede en daaropvolgende beheerplannen. De volgende typen maatregelen kan men in de gebiedsanalyses aantreffen: hydrologische maatregelen, vaststelling (door provincies en waterschappen) en realisatie van het Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime, beperking van stikstofdepositie door 'uitplaatsing' (verwerving en beëindiging) van bedrijven met stikstofemissies en inrichtings- en beheermaatregelen (bijvoorbeeld: begrazen, om vergrassing tegen te gaan, maaien en afvoeren van stikstofhoudend maaisel). De gebiedsanalyses eindigen met een inschatting van de kans, dat de gestelde doelen tijdig (in drie beheerplanperiodes, d.w.z. op een termijn van achttien jaar) gehaald zullen worden. Die wordt over het algemeen groot geacht (zie bijvoorbeeld:

¹⁵ Kamerstukken II 2013/14, 33 669.

¹⁶ zie: brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 30 oktober 2013, DGNR-PDN20000/13157943; Kamerstukken II 2013/14, 32 670, nr. 83.

gebiedsanalyse Peelgebieden). De bedoeling is deze analyses 'bestuurlijk vast te stellen' bij het vaststellen van het ontwerp van de PAS (gepland in het voorjaar van 2014).

Met de PAS komt er een indrukwekkende hoeveelheid regelgeving en informatie over Nederland heen. Zoals gezegd moet de NB-wet 1998 worden aangepast.¹⁷ Behalve de besproken gebiedsanalyses en beheerplannen komen er voorschriften over de monitoring van de vorderingen bij de realisatie van de PAS (PAS Monitoringsplan, standaard Werkwijze Monitoring en Beoordeling Natuurkwaliteit EHS/Natura 2000/PAS, gegevensprotocollen). Aeries is het bijbehorende rekenmodel. Er komt geen ministeriële regeling (de wijziging van de NB-wet 1998 ten behoeve van de PAS schept daartoe wel de bevoegdheid) omdat uitvoering voldoende geborgd wordt geacht door ondertekening van de PAS door de staatssecretarissen van EZ en I&M en GS van alle provincies en de plicht (art. 19kj NB-wet 1998 nieuw) om de in de PAS opgenomen maatregelen daadwerkelijk te treffen.

De in de gebiedsanalyses (onderdeel van de PAS) opgenomen maatregelen en de omvang van de ontwikkelingsruimte kunnen worden overgenomen resp. toegedeeld in het beheerplan (waar de PAS als passende beoordeling aan ten grondslag wordt gelegd) of (volgens art. 19km (nieuw) in een NB-wet 1998 vergunning, omgevingsvergunning, bestemmingsplan, tracébesluit of wegaanpassingsbesluit. Het beheerplan bevat een beschrijving van de reductieopgave (inclusief de termijn waarop die moet zijn gehaald) en de maatregelen die daarvoor nodig zijn. De PAS voegt hieraan toe dat de effecten van andere (niet in het beheerplan opgenomen) maatregelen die bijdragen

aan de reductie van stikstofdepositie bij de realisering van de instandhoudingsdoelen worden betrokken. De PAS kan dienen als passende beoordeling indien een bepaalde nieuwe activiteit past in de vastgestelde ontwikkelingsruimte en in de relevante gebiedsanalyse is gebleken dat met het treffen van de brongerichte en gebiedsgerichte maatregelen en benutting van de ontwikkelingsruimte er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel is dat de instandhoudingsdoelen voor stikstofgevoelige habitats en leefgebieden in gevaar zouden kunnen komen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft over de PAS een voorlichting uitgebracht.¹⁸ Belangrijkste 'over all' aanbeveling van de Raad is, dat gegarandeerd moet zijn, dat Nederland de natuurdoelen van Natura 2000 binnen een redelijke ('ecologisch verantwoorde') termijn bereikt. De Raad constateert, dat de verhouding tussen PAS en beheerplan niet duidelijk was. De Raad kan zich vinden in een systeem, waarin de ontwikkelingsruimte voor een bepaald gebied in de PAS wordt vastgesteld en de toedeling van die ontwikkelingsruimte plaatsvindt voorafgaande aan de vaststelling van een beheerplan (zodat die toedeling bij de opstelling van het beheerplan als uitgangspunt kan dienen). De - belangrijker - verhouding tussen PAS en Habitatrichtlijn leidde tot de volgende opmerkingen: de Raad acht aanvaardbaar, dat een deel van de 'potentiële natuurwinst' in de PAS wordt aangewend voor het creëren van ontwikkelingsruimte met de daaraan inherente vertraging in het behalen van de natuurdoelstellingen (verhouding tot art. 6 lid 1 Habitatrichtlijn). De Raad acht niet voldoende geborgd, dat verslechtering van de kwaliteit van de stikstofgevoelige habitats wordt voorkomen (art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn). De Raad wijst erop, dat

¹⁷ Kamerstukken II, 33 669.

¹⁸ Voorlichting van 11 april 2012, no. W15.12.0046/IV, Kamerstukken II 2011/12, 30654, nr. 102, bijlage.

bij een gefaseerde uitvoering van maatregelen ook ontwikkelruimte alleen gefaseerd mag worden uitgegeven en dat de uitvoering van de maatregelen verzekerd moet zijn op het moment waarop de PAS wordt vastgesteld (verhouding tot art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn). Monitoring is onontbeerlijk. De Raad formuleert - onder verwijzing naar de rechtspraak van het Hof van Justitie - een groot aantal vereisten waar de PAS aan moet voldoen om te kunnen functioneren als passende beoordeling. Naar aanleiding van het voornemen om bepaalde - geringe - stikstof emitterende activiteiten vrij te stellen van de vergunningplicht herhaalt de Raad zijn standpunt, dat een generieke vrijstelling van een vergunningplicht alleen dan in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn indien op voorhand kan worden vastgesteld dat zich geen significante gevolgen voor de Habitatgebieden kunnen voordoen. Dat standpunt heeft in het verleden steeds geleid tot afwijzing van de mogelijkheid van generieke vrijstellingen door de Raad (zie hierna bij rechtspraak over vergunningen). Op 10 december 2013 is er niettemin een amendement ingediend dat moet leiden tot zo'n vrijstelling.¹⁹ Het is voorstelbaar, dat in het kader van de PAS een drempel wel acceptabel kan zijn vanwege het integrale karakter van de PAS: er zou dan wel 'op voorhand kunnen worden uitgesloten' dat activiteiten met een toename van de uitstoot beneden de drempel significante effecten zouden kunnen hebben.²⁰ De Raad stelt, dat rekenmodel AERIUS II operationeel moet zijn en bij ministeriële regeling voorgeschreven, voordat de PAS kan worden vastgesteld.

Verschillende provincies hebben provinciale verordeningen vastgesteld met betrekking tot Natura 2000-gebieden.

¹⁹ In art. 19kca, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 669, nr. 15

²⁰ zie Woldendorp, noot onder ABRvS 2 augustus 2013, *BR* 2014/6, punt 5-6.

Deze verordeningen (ex. art. 19ke en 19kf NB-wet 1998) zijn in de eerste plaats gericht op passende maatregelen om verslechtering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden te voorkomen. Zij kunnen ook regels bevatten omtrent saldering. Zie hierna bij de rechtspraak.

4. Rechtspraak

4.1 Bestemmingsplannen

De Afdeling legt art 6 lid 3 Habitatrichtlijn zo uit, dat men zich bij de voorbereiding van een nieuw plan (toepassing van art. 19j NB-wet 1998) moet baseren op het feitelijk gebruik op de referentiedatum en dat eventuele 'ruimte' die op dat moment bestaat onder een voorafgaande (de meest recente) vergunning of een voorafgaand plan niet 'meetelt'.²¹ Bij een *vergunning* (toepassing art. 19d NB-wet 1998) laat de Afdeling wél toe, dat niet gebruikte (vergunning)ruimte wordt meegenomen.²² De Afdeling Advisering van de Raad van State ('de Raad') heeft (onder verwijzing naar art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn) als haar opvatting uitgesproken, dat - ook na de wetwijziging van 25 april 2013 - bij plannen naar de feitelijke situatie moet worden gekeken.²³

Bestemmingsplannen, die een significant negatief effect kunnen hebben op een Natura 2000-gebied dienen te worden onderworpen aan een passende beoordeling (art. 19j NB-wet 1998). Dat geldt ook, als de effecten alleen te verwachten zijn van gebruikmaking van een in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan waarin de wijzigingsbevoegdheid is opgenomen (en

²¹ ABRvS 19 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY6740 (r.o. 8.5); ABRvS 24 april 2013, *JM* 2013/87; ABRvS 24 juli 2014, *JOM* 2014/29; zie voor een uitzondering ABRvS 1 mei 2013, *M&R* 2013/97 m.nt. Soppe en Gundelach.

²² Bijvoorbeeld: ABRvS 13 november 2013, *BR* 2014/20 m.nt. Kaajan.

²³ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 669, nr. 4, p. 17-18.

dus niet pas bij gebruik van die bevoegdheid²⁴) moet - uitgaande van de maximale invulling van de wijzigingsbevoegdheid - bekeken worden of zich significante effecten kunnen voordoen.²⁵ Die *maximale* invulling houdt dus in, dat de gemeenteraad zich bij de inschatting van de effecten niet mag beperken tot een *redelijke inschatting* ('representatieve invulling') van het gebruik, dat door de grondeigenaren in het plangebied zal worden gemaakt van deze wijzigingsbevoegdheden, ook al leert de ervaring, dat uitbreidingsmogelijkheden zelden volledig worden benut.²⁶

Gemeenteraden hebben geprobeerd, hun bestemmingsplannen 'NB-wet 1998-proof' te maken, door bij de wijzigingsbevoegdheid uitdrukkelijk te bepalen, dat daar alleen gebruik van mag worden gemaakt als wordt aangetoond, dat er geen significant negatief effect op de betreffende Natura 2000-gebieden vanuit gaat. Dat is vanuit het perspectief van de NB-wet 1998 wellicht aanvaardbaar, maar het vindt toch geen genade in de ogen van de Afdeling, omdat (naar vaste

rechtspraak) een bestemmingsplan nu eenmaal alleen maar bestemmingen en mogelijkheden mag inhouden, waarvan in voldoende mate zeker is, dat ze in de planperiode benut kunnen worden.²⁷

Ook het feit, dat een plan niet meer doet dan bestaande (nog niet benutte) uitbreidingsmogelijkheden voor veehouderijen uit een eerder plan bestendigen, ontslaat de gemeenteraad niet van de plicht om de effecten van gebruikmaking van die uitbreidingsmogelijkheden te betrekken bij de vraag of er significante effecten (kunnen) zijn.²⁸ Afwijkingbevoegdheden voor kleinschalig kamperen voor in het plan aanwezige agrarische bedrijven vormen (vanwege de eruit voortvloeiende verkeersbewegingen en de daarbij behorende stikstofemissies) een van de aspecten van het plan, dat noopt tot een onderzoek naar mogelijke effecten (r.o. 7.4.4). Daarmee maakt deze uitspraak weer duidelijk dat bij de huidige stand van zaken (overbelasting met stikstof van habitats in een reeks Natura 2000-gebieden) ook een kleinschalig nieuw initiatief dat een toename van verkeer meebrengt, kan vastlopen op de eisen van de NB-wet 1998.

In een bestemmingsplan, dat de bouw van 68 woningen mogelijk maakt, had de gemeenteraad zich op het standpunt gesteld, dat een passende beoordeling niet behoefde te worden gemaakt op grond van het feit, dat significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied door de toename van de verkeersbewegingen van en naar die woningen (onder meer: vanwege de relatief geringe toename gemeten aan de ter plaatse al bestaande verkeersbewegingen via de rijksweg)

²⁴ ABRvS 31 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1709; ABRvS 20 december 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ4805.

²⁵ ABRvS 7 september 2011, BR 2011/189 m.nt. H.E. Woldendorp; ABRvS 25 april 2012, BR 2012/136 m.nt. H.E. Woldendorp, TBR 2012/186 m.nt. R.H.W. Frins; ABRvS 26 september 2012, BR 2013/11 m.nt. H.E. Woldendorp; ABRvS 17 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY0369 en ABRvS 17 oktober 2012, BR 2013/9 m.nt. H.J. Breeman en R.J.G. Bäcker; ABRvS 5 december 2012, BR 2013/55 m.nt. Woldendorp ook besproken in Bekker, Veehouderijen nabij N.2000-gebieden op slot? BR 2013/50; zie voor een uitzondering: ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5261, zie ook noot Van Velsen onder ABRvS 13 november 2013, JM 2014/9 en ABRvS 5 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:727 (r.o. 3.10). Bij aspecten als geur en geluid mag wel representatief worden ingevuld. Zie S.M. van Velsen 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan', TBR 2013/65 en TBR 2013/77.

²⁶ Soppe en Gundelach, Het bestemmingsplan gemaximaliseerd in: Co & co, liber amicorum aangeboden aan dr. J.W. van Zundert (Van der Heiden e.a., red.), p. 201-3 Deventer 2013; van Ruler, Intensieve veehouderijen en Natura 2000-gebieden in het bestemmingsplan buitengebied, Agr.r. 2013/6, p. 203 e.v.; Bekker, Veehouderijbedrijven nabij N-2000 gebieden op slot? BR 2013/50.

²⁷ ABRvS 14 augustus 2013, BR 2014/18 m.nt. Woldendorp; ABRvS 13 november 2013, JM 2014/9 m.nt. van Velsen.

²⁸ ABRvS 14 augustus 2013, BR 2014/18 m.nt. Woldendorp, ABRvS 13 november 2013 JM 2014/9 m.nt. van Velsen.

uitgesloten waren. De Afdeling²⁹ vernietigt het vaststellingsbesluit, omdat deze stelling onvoldoende met berekeningen is onderbouwd. De uitspraak houdt onder meer de waarschuwing in, dat een project alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan steunen op voor andere (nabijgelegen) projecten opgestelde passende beoordelingen (hier: het onderzoek voor het tracébesluit voor de verbreding van de rijksweg). Een bestemmingsplan dat voorziet in (gedeeltelijke en tijdelijke) openstelling van een weg sneuvelt, onder meer omdat de Afdeling - tamelijk grondig toetsend - vaststelt, dat het bevoegd gezag niet van een realistisch autonoom groeipercentage van het verkeer is uitgegaan.³⁰

4.2 Rechtspraak over de verlening van vergunningen onder de NB-wet 1998

In de NB-wet 1998 (en de habitatrichtlijn, art 6 lid 2) wordt een onderscheid gemaakt tussen 'plannen en projecten' en 'andere handelingen'. Kort gezegd veronderstelt een project een fysieke ingreep, een voorbeeld van een 'andere handeling' is het voortzetten van een project.³¹ Voor beide categorieën geldt de vergunningplicht (van art. 19d) waarbij rekening moet worden gehouden met hun gevolgen op Natura 2000-gebieden (art. 19e) als ze habitats/soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben en de plicht tot compensatie bij verlening van een vergunning waarvan niet zeker is dat geen sprake zal zijn van aantasting (art. 19h).

Het regime voor andere handelingen wordt niettemin lichter geacht, omdat daarvoor niet de plicht geldt om een passende beoordeling (art. 19f) te maken en niet het voorschrift, dat vergunning alleen kan worden verleend als geen sprake is van aantasting (art. 19g lid 1) of indien voldaan kan worden aan het ADC traject (artt. 19g-h). Dat maakt het aantrekkelijk voor initiatiefnemers om onder 'andere handeling' te vallen en dus ontstaan afbakeningsgeschillen.³²

De vergunning van art. 19d NB-wet 1998 is geen vergunning om een bepaald project uit te voeren of bedrijf te exploiteren, maar een vergunning om bepaalde (maximale) effecten op een beschermde habitat te veroorzaken.³³ Een vergunning voor een nieuw project kan zonder passende beoordeling worden verleend als op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de exploitatie zoals die zal plaatsvinden na wijziging of uitbreiding (cumulatief) significante gevolgen voor het betrokken Natura 2000-gebied heeft (art. 19 lid 1 jo. Art. 19f lid 1). Bij projecten met een stikstofemissie is dit het geval als het project op zich zelf niet leidt tot een toename van depositie. Leidt het project op zich zelf wel tot een toename van stikstofdepositie, dan kan een vergunning alleen worden verleend met een passende beoordeling, waarin flankerende maatregelen mogen worden betrokken die maken dat significante alsnog kunnen worden uitgesloten. Kunnen zulke gevolgen niet worden uitgesloten, dat kan een vergunning alleen worden verleend als voldaan wordt aan de strenge eisen 'geen Alternatief, Dwingende redenen en tijdige en genoegzame Compensatie' (art. 19g-h).

Bij de bespreking van de wijziging van art. 19kd NB-wet 1998 ging ik al in op de

²⁹ ABRvS 28 augustus 2013, *BR* 2013/138.

³⁰ ABRvS 6 maart 2013, *JM* 2013/56 m.nt. Zijlmans onder *JM* 2013/57.

³¹ ABRvS 31 maart 2010, *TBR* 2010/132 m.nt. Frins, *Agr.r.* 2010/5, *M&R* 2010/41 m.nt. Verschuuren, *BR* 2010/96 m.nt. Woldendorp, zie ook (openstellen van een weg): ABRvS 6 maart 2013, *AB* 2013/289 m.nt. Frins onder *AB* 2013/290, *BR* 2013/82 m.nt. Woldendorp, *TBR* 2013/87 m.nt. Kole, *JM* 2013/56 (m.nt. Zijlmans onder 2013/57) en (wijzigen veebestand) ABRvS 1 mei 2013, *BR* 2013/94 m.nt. Woldendorp.

³² ABRvS 27 december 2012, *TBR* 2013/57 m.nt. Kole; *BR* 2013/94 m.nt. Woldendorp.

³³ Noot Woldendorp onder ABRvS 1 mei 2013, *BR* 2013/94, nr. 8.

regeling voor activiteiten die leiden tot een stikstofemissie en die zijn aangevangen voor de referentiedatum en activiteit, die op 31 maart 2010 bestond en bekend was bij het bevoegd gezag ('bestaand gebruik'). Van deze regeling kan men alleen profiteren in de mate waarin die activiteiten sedertdien zijn voortgezet. Eventuele vergunningen en plannen van ná de referentiedatum moeten bij de beoordeling worden betrokken wanneer die op het punt van stikstofemissie beperkender zijn dan de vergunning op de referentie datum. Is na de referentiedatum - bijvoorbeeld: in een vergunning onder de Wet milieubeheer - de toegelaten emissie verlaagd ten opzichte van de emissie ten tijde van de referentiedatum, dan moet de vergunningverlener uitgaan van die lagere waarde.³⁴ Hetzelfde geldt als de vergunning na die datum is vernietigd.³⁵ Veranderingen na 31 maart 2010 (ook als die aantoonbaar alleen geleid hebben tot vermindering van negatieve effecten op Natura 2000-gebieden) betekenen, dat geen sprake is van bestaand gebruik.³⁶

Een onderwerp, dat in de rechtspraak regelmatig aan de orde komt is de vraag of de negatieve effecten van een project mogen worden weggestreept tegen positieve effecten van flankerende maatregelen ('saldering'), waarbij onderscheid kan worden gemaakt tussen verbeteringen op het eigen bedrijf ('interne saldering') en het 'wegvangen' van stikstof van een bron elders ('externe saldering': een bedrijf breidt uit en neemt maatregelen waardoor de emissie van een ander bedrijf op dezelfde habitat (aan die eis is moeilijk te voldoen) vermindert, tenminste evenveel als de toename vanuit het eigen bedrijf). De Afdeling aanvaardt saldering in de vorm van intrekking van

een milieuvergunning, Hinderwetvergunning of melding ten behoeve van de verlening van een NB-wet 1998 vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf. Er moet wel een directe samenhang bestaan tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de NB-wet 1998 vergunning, dat wil zeggen: de vergunning moet daadwerkelijk zijn (/worden) ingetrokken en de bedrijfsvoering van het betrokken bedrijf moet daadwerkelijk zijn (/worden) beëindigd. De verlening en intrekking mogen niet beiden hebben plaatsgevonden vóór de peildatum. Voor de vraag of een emissie per saldo toeneemt, mag alleen naar de toegelaten emissie op de peildatum worden gekeken, indien die emissie steeds is voortgezet. Saldering kan - onder voorwaarden - ook geschieden met emissierechten die zijn opgenomen in een zogenaamde 'depositiebank'.³⁷ De status van 'bestaande activiteit' en de saldering geven aanleiding tot veel casuïstiek. Het gaat dan om vragen als de mate waarin de emissies in het verleden zijn vergund en/of er daadwerkelijk gebruik van die vergunning wordt gemaakt en de vraag of er voldoende verband is tussen de te salderen activiteiten.

De Afdeling stelde prejudiciële vragen over de situatie, dat een (weg)project een bepaalde bestaande habitat (in casu: blauwgraslanden, een bijzonder soortenrijke plantengemeenschap van schraal nat grasland) aantast maar dat tevens een herschepping van hetzelfde type habitat inhield in hetzelfde Natura 2000-gebied.³⁸ Is in zo'n geval sprake van 'aantasting' van de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied? Laat het voorzorgbeginsel toe, dat een vergunning op een dergelijke maatregel (herscheping van een habitat elders)

³⁴ ABRvS 13 november 2013, *JM* 2014/10 m.nt. Zijlmans, *BR* 2014/20 m.nt. Kaajan.

³⁵ ABRvS 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1649.

³⁶ ABRvS 3 juli 2013, *M&R* 2014/8 m.nt. Kaajan, *JM* 2013/121 m.nt. Zijlmans.

³⁷ Zie: Zijlmans, 'Artikel 19kd NB-wet 1998, externe saldering en depositiebanken', *JM* 2014, p. 5 e.v.

³⁸ ABRvS 7 november 2012, *JM* 2012/156 m.nt. Zijlmans.

steunt? In afwachting van het antwoord op deze vragen heeft de Afdeling de behandeling van een aantal kwesties waarin de Afdeling zich moet uitspreken over het begrip ‘aantasting’ opgeschort. AG Sharpston concludeerde op 5 maart jl. dat het op een andere plaats dan de oorspronkelijke (waar dan ook) nieuwe habitat creëren, compensatie vormt in de zin van art. 6 lid 4 Habitatrictlijn (dus: in de staart van het ADC-traject) en dat die compensatie dus de aard van de gevolgen voor de bestaande habitat: ‘aantasting’ niet kan veranderen.³⁹ Een andersluidende uitkomst zou de starheid van het systeem aanmerkelijk verminderen, maar doet uiteraard afbreuk aan de zekerheid, dat de habitat in een even gunstige staat blijft. De Afdeling heeft ondertussen aanleg van de weg toegelaten, omdat niet de aanleg maar pas het gebruik ervan leidt tot toename van de stikstofdepositie op de blauwgraslanden.

De besluiten tot vergunningverlening ten behoeve van op steenkolen gestookte elektriciteitscentrales op de Maasvlakte werden door de Afdeling vernietigd.⁴⁰ De Afdeling acht de passende beoordeling onvoldoende: de toestand van de betrokken Natura 2000-gebieden is ongunstig en er is - samengevat - niet aangetoond, dat er zo voortvarend zulke effectieve maatregelen zullen worden getroffen, dat de nieuwe emissies van de centrales niet in de weg staat aan het op redelijke termijn halen van de instandhoudingsdoelen. Annotator Woldendorp verwacht, dat het bevoegd gezag wel in staat zal zijn dat te bewijzen. In deze zaak was verder onder meer de vraag aan de orde naar de (per definitie zeer geringe) effecten op ver gelegen Natura 2000-gebieden. De Afdeling constateert, dat appellanten onvoldoende gegevens hebben aangeleverd over zulke

effecten en komt daardoor niet toe aan een antwoord op de vraag tot welke afstand sprake is van relevante effecten en/of wanneer de emissie opgaat in de ‘achtergrondwaarde’. Ofschoon de Afdeling tot dusverre niet wil weten van bepaalde minimumwaarden (‘vaste drempels’) waaronder per definitie (d.w.z.: zonder passende beoordeling) vaststaat geen sprake is van een significant effect⁴¹ (drempelwaarde van 1% van de KDW)), lijkt het aannemen van een bepaald minimum met betrekking tot zulke veraf gelegen Natura 2000-gebieden (waaronder aangenomen wordt dat significante effecten zijn uitgesloten) de meest praktische oplossing.

Bij (mogelijke) negatieve effecten op Natura 2000-gebieden over de landsgrens is de NB-wet 1998 niet van toepassing, er wordt dan direct aan de Habitatrictlijn getoetst. De Habitatrictlijn vereist in zulke gevallen dat onderzoek wordt gedaan en dat de bevoegde autoriteiten van het land waar het gebied zich bevindt, van de uitkomst van dat onderzoek op de hoogte worden gesteld.⁴² Als kapstok voor zo’n onderzoek kan de milieuvergunning worden gebruikt⁴³, maar ook een NB-wet 1998-vergunning, als die vereist is voor mogelijke gevolgen op Natura 2000-gebieden in Nederland.⁴⁴ Het is nog geen uitgemaakte zaak welke beoordelingssystematiek daarbij moet worden aangehouden: die van het land waar het gebied ligt of Nederland, het land waar de vergunningplichtige

³⁹ Zaak C-521/12, conclusie van 27 februari 2014.

⁴⁰ ABRvS 30 oktober 2013, JM 2013/165 m.nt. Zijlmans en BR 2014/7 m.nt. Woldendorp.

⁴¹ Zie recent ABRvS 2 augustus 2013, BR 2014/6 m.nt. Woldendorp.

⁴² ABRvS 1 mei 2013, BR 2013/94 m.nt. Woldendorp en M&R 2013/112 m.nt. Damen.

⁴³ ABRvS 29 augustus 2012, JM 2012/154 m.nt. Hoevenaars vervolgd in ABRvS 5 februari 2104, ECLI:NL:RVS:2014:285.

⁴⁴ ABRvS 24 augustus 2011, LJN: BR5684; ABRvS 29 augustus 2012, M&R 2012/141 m.nt. Kaajan; ABRvS 9 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY7979; Kamerstukken II 2012/13, 33 669, definitie in art. 1 onder n definieert Natura 2000-gebied zo, dat ook buitenlandse gebieden onder de wet vallen.

activiteit moet gaan plaatsvinden.⁴⁵ Het ontwerp voor wijziging van de NB-wet 1998 met betrekking tot de PAS⁴⁶ en het ontwerp voor een nieuwe Natuurbeschermingswet⁴⁷ bevat hiervoor wel een regeling.

4.3 Rechtspraak over provinciale verordeningen en beleid

Pogingen van provincies om via algemene regels en beleid te ontkomen aan de individuele vaststelling dat de stikstofeffecten van individuele projecten niet leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden stuiten af op de uitleg van de Afdeling van eisen van de Habitatrichtlijn. Zo heeft de Afdeling zich uitgesproken over de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant. Deze heeft als doel het terugdringen van de stikstofdepositie onder meer door het stellen van technische eisen. Zij biedt daarnaast de grondslag voor saldering via de provinciale depositiebank.⁴⁸ De Afdeling acht de depositiebank op zich een toelaatbaar instrument, maar oordeelt dat de Verordening onvoldoende waarborg inhield, dat de (om te mogen salderen juridisch vereiste) directe samenhang bestond tussen de in de depositiebank op te nemen saldi en haat aan de bank ter wille van de vergunning te 'onttrekken' saldo.⁴⁹ Als gevolg van deze uitspraak nemen GS geen salderingsverzoeken onder deze

verordening meer in behandeling. In haar uitspraak van 15 januari 2014⁵⁰ (r.o. 9) beschrijft en accordeert de Afdeling het systeem van de door GS van de provincie Brabant gehanteerde depositiebank in de bij toepassing van art. 16 NB-wet 1998 te hanteren Beleidsregel 'Stikstof en beschermde natuurmonumenten.' De Afdeling maakte ook een einde aan vergunningverlening onder de NB-wet 1998 via toepassing van het Beleidskader Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen (Overijssel). In dat beleidskader was vastgesteld welke beperking van de stikstofemissie voldoende zou zijn om aan de doelstellingen van de Habitatrichtlijn te voldoen. Gelet op de bestaande emissies zou 35% van de totaal benodigde reductie door de veesector moeten worden gerealiseerd en 65% door de andere sectoren (verkeer en industrie). Het was de bedoeling, dat op die basis zouden art. 19d NB-wet 1998 vergunningen zouden kunnen worden verleend aan veehouderijen, die hun deel van de 35% vermindering realiseerden. De Afdeling veroordeelde deze aanpak vanwege het feit, dat niet was geborgd, dat ook een toereikende reductie zou worden gerealiseerd in de andere sectoren.⁵¹

4.4 Luchtkwaliteit (Wet milieubeheer)

Stikstof behoort ook tot de vervuilende stoffen, waarvan de concentratie (net als die van fijn stof) op enkele plaatsen nog niet voldoet aan de Europese grenswaarden voor de kwaliteit van de lucht. We hebben het dan over de bescherming van een behoorlijke luchtkwaliteit voor (in de eerste plaats) mensen, op de grondslag van de Wet milieubeheer en Europese richtlijn 2008/50. Die kwaliteit schiet eigenlijk hier en daar nog te kort in de buurt van

⁴⁵ Aan de memorie van toelichting bij *Kamerstukken II* 2012/13, 33 669, nr. 3 par. 4 ontleen ik: 'Voor de provincies is het uiteraard van belang dat zij weten welk toetsingskader zij moeten hanteren bij de beoordeling van de gevolgen voor buitenlandse gebieden. Er vindt overleg plaats met de buurlanden Duitsland en België over de toetsingskaders die over en weer gebruikt worden. Het streven is erop gericht dat op het moment dat het concept van het programma aanpak stikstof voor zienswijzen ter inzage wordt gelegd, een toetsingskader voor buitenlandse gebieden beschikbaar zal zijn.'

⁴⁶ *Kamerstukken II*, 33 669.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 3, p. 26, 99.

⁴⁸ zie onder meer ABRvS 19 juni 2013, *M&R* 2013/139 m.nt. Woldendorp en *BR* 2013/117 m.nt. Kaajan.

⁴⁹ ABRvS 13 november 2013, *JM* 2014/11 en 12 m.nt. Zijlmans.

⁵⁰ ABRvS 15 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:21.

⁵¹ ABRvS 22 mei 2013, *BR* 2013/105 m.nt. Woldendorp, *M&R* 2013/125 m.nt. Kaajan. Zie m.b.t. de Beleidsregels Stikstof en Natura 2000 Gelderland: ABRvS 2 augustus 2013, *BR* 2014/6 m.nt. Woldendorp.

wegen. Op 21 november 2013 oordeelde de bestuursrechter in Rotterdam⁵² (in een bodemprocedure) dat de Minister van I&M haar besluit om de maximum snelheid bij Overschie (in 2002 verlaagd naar 80 km/uur ter verbetering van de luchtkwaliteit) te verhogen naar 100 km/uur onzorgvuldig had voorbereid omdat er geen onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit aan vooraf was gegaan. Op 25 februari 2014 liet de Minister weten het verder (voorlopig) op 80 km/uur te houden, omdat de emissie bij 100 km/uur (op 1 januari 2015) de norm wel erg dicht zou benaderen. Discussies over de luchtkwaliteit leidden ook in 2013 tot een substantiële hoeveelheid rechtspraak. Sedert de vaststelling van het NSL en de huidige regeling van de luchtkwaliteit in de Wet milieubeheer komt de rechter echter veel minder vaak dan voordien tot de conclusie dat het onderzoek en de verwerking van de gegevens met betrekking tot de luchtkwaliteit tekortschieten. In de praktijk blijkt het nog wel eens mis te gaan met de wijze waarop de planwetgever om behoort te gaan met de te verwachten gevolgen van een bestemmingsplan ('representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden').⁵³ Het kabinet heeft op 31 december 2013 besloten de looptijd van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit met twee jaar te verlengen.⁵⁴ Het dubbele doel van dat programma is (net als de hiervoor besproken Programmatische Aanpak Stikstof) om met een set

maatregelen zowel de stikstof en fijn stof concentraties te verlagen als ruimte te bieden voor nieuwe activiteiten die gepaard gaan met emissies van stikstof en fijn stof. Deelname door lagere overheden is in deze ronde vrijwillig.

⁵² ECLI:NL:RBROT:2013:9074; de Rechtbank Amsterdam deed vergelijkbare uitspraken op 17 januari 2014 (ECLI:NL:RBAMS:2014:136 (A12, Voorburg/Den Haag en 137 (A10, Amsterdam West));

⁵³ ABRvS 27 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3331. Voor een geval uit de 'klassieke' categorie van zaken waarin naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende was gerekend: ABRvS 12 maart 2014, ECLI:NL:RvS: 2014:844.

⁵⁴ Zie voor een toelichting: nota van antwoord Kabinetsstandpunt Verlengen NSL van 17 december 2013, *Kamerstukken II* 2013/14, 30 175, 191; zie verder: *Vierde rapportage voortgang NSL, Kamerstukken II* 2013/14, 30 175, 192.