

BR 2025/64

Natuurvergunning Binnenhof.

Rb. Den Haag 25-06-2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10993, m.nt. J.W.L. van der Loo & S. Putting

Instantie	Rechtbank Den Haag
Datum	25 juni 2025
Magistraten	Mrs. Schaaf, De Winter en Wijling
Zaaknummer	SGR 24/1956
Noot	J.W.L. van der Loo & S. Putting
JCDI	JCDI:BSD23437:1
Vakgebied(en)	Natuurbeschermingsrecht / Algemeen Natuurbeschermingsrecht / Gebiedsbescherming Omgevingsrecht (V) Natuurbeschermingsrecht (V)
Brondocumenten	ECLI:NL:RBDHA:2025:10993, Uitspraak, Rechtbank Den Haag, 25-06-2025
Wetgang	Art. 2.8 lid 3, 2.7 lid 2 Wnb

Essentie

Natuurvergunning Binnenhof.

Samenvatting

De natuurvergunning is verleend voor de verbouwing en het gebruik van het Binnenhof. Voor de stikstofdepositie in de gebruiksfase is gebruikgemaakt van intern salderen. In het bestreden besluit is niet gemotiveerd dat dit voldoet aan de daarvoor geldende vereisten. Het bestreden besluit wordt vernietigd. Geen sprake van voortzetting van een en hetzelfde project. Na verlening van de vergunning is in een aanvullende motivering voldoende gemotiveerd dat ook de gebruiksfase niet zorgt voor aantasting Natura 2000-gebieden, zonder gebruik van intern salderen. De rechtsgevolgen van het bestreden besluit blijven daarom in stand.

Partij(en)

Uitspraak van de meervoudige kamer van 25 juni 2025 in de zaak tussen

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., te Nijmegen, eiseres,

en

het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Als derde-partij neemt aan de zaak deel: het Rijksvastgoedbedrijf (RVB), te Den Haag

Uitspraak

Samenvatting

1.

Het gebouwencomplex aan het Binnenhof in Den Haag wordt gerenoveerd. Deze renovatie is nodig om te zorgen voor een veilige en gezonde werkplek voor de gebruikers. De renovatie en het gebruik van het Binnenhof zorgen voor stikstofemissies die neerdalen op nabij gelegen Natura 2000-gebieden. Daarvoor is een natuurvergunning nodig.

1.1.

De natuurvergunning is verleend voor de renovatiewerkzaamheden en voor het gebruik van het Binnenhof na de renovatie. De stikstofdepositie als gevolg van de renovatiewerkzaamheden zorgt niet voor aantasting van Natura 2000-gebieden. Het college heeft bij het verlenen van de vergunning de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie, weggestreept tegen de stikstofdepositie die al plaatsvond door het gebruik van het Binnenhof vóór de renovatie. Dit wordt intern salderen genoemd. Door twee uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 is het beoordelingskader voor intern salderen strenger geworden. Intern salderen is alleen mogelijk in een passende beoordeling als voldaan wordt aan de eisen die gelden voor mitigerende maatregelen, waaronder het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Bij het verlenen van de natuurvergunning heeft het college niet getoetst of het intern salderen voldoet aan deze eisen. Dit betekent dat de natuurvergunning niet zorgvuldig is voorbereid en niet goed is gemotiveerd. De natuurvergunning wordt daarom vernietigd.

1.2.

Nadat de natuurvergunning is verleend is alsnog onderzocht of de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie kan zorgen voor aantasting van Natura 2000-gebieden. In dit onderzoek is geen gebruik gemaakt van intern salderen; de stikstofeffecten van het gebruik van het Binnenhof zijn in het geheel beoordeeld en niet weggestreept tegen de stikstofdepositie die al plaatsvond in de oude situatie. Uit dit onderzoek volgt dat ook het gebruik van het Binnenhof na de renovatie niet zorgt voor aantasting van Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat alsnog is gemotiveerd dat de natuurvergunning had kunnen worden verleend. De rechtsgevolgen van de natuurvergunning kunnen daarom in stand blijven. Dit betekent dat de renovatiewerkzaamheden door kunnen gaan en dat het Binnenhof na de renovatie mag worden gebruikt.

Procesverloop

2.

In het besluit van 24 januari 2024 (het bestreden besluit) heeft het college de door het RVB aangevraagde natuurvergunning verleend.

2.1.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het college heeft een verweerschrift ingediend.

2.2.

Het college, het RVB en eiseres hebben naar aanleiding van vragen van de rechtbank een nadere schriftelijke reactie ingediend.

2.3.

De rechtbank heeft het beroep op 14 mei 2025 op zitting behandeld. De zaak is tegelijk behandeld met de zaken met nummers SGR 23/5615 en 23/7427. De gemachtigde van eiseres is verschenen. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, vergezeld door mr. B.H.A.J. Mariën, [naam 1] , mr. I.W.A. Blom, mr. P.N. de Bruin en [naam 2] . Namens het RVB zijn verschenen de gemachtigde, vergezeld door mr. L. Verhees, [naam 3] , [naam 4] en [naam 5] .

Beoordeling door de rechtbank

Overgangsrecht

3.

Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een natuurvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

3.1.

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 13 maart 2023. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming (Wnb), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Totstandkoming van het bestreden besluit

4.

Het gebouwencomplex aan het Binnenhof in Den Haag wordt gerenoveerd. De renovatie is een langdurig project, bestaande uit een groot aantal werkzaamheden die plaatsvinden gedurende een aantal jaar. Na afronding van de werkzaamheden wordt het Binnenhof weer in gebruik genomen.

4.1.

Het RVB heeft op 13 maart 2023 een aanvraag om een natuurvergunning ingediend. Deze natuurvergunning

is nodig omdat de renovatie zorgt voor stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden in de Natura 2000-gebieden 'Meijendel & Berkheide', 'Westduinpark & Wapendal', 'Solleveld & Kapittelduinen', 'Coepelduynen', 'Kennermerland Zuid' en 'Voornes Duin'.

4.2.

Het college heeft de aangevraagde natuurvergunning verleend. In het bestreden besluit staat dat bij het project sprake is van een realisatiefase en een gebruiksfase. Over de gebruiksfase staat in het bestreden besluit dat de hoeveelheid stikstofdepositie niet anders zal zijn dan in de situatie voorafgaand aan de renovatie. Het project veroorzaakt in de gebruiksfase daarom geen toename van stikstofdepositie, zodat deze fase buiten beschouwing is gelaten. In de realisatiefase vindt emissie van stikstof plaats door verkeersbewegingen en door gebruik van mobiele werktuigen. In het bestreden besluit staat dat uit de passende beoordeling van 12 januari 2024 en de AERIUS-berekening van 20 november 2023 blijkt er in de realisatiefase sprake is van een toename van stikstofdepositie van maximaal 0,10 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied 'Meijendel & Berkheide'. De toename van stikstofdepositie op de overige Natura 2000-gebieden is kleiner en varieert van maximaal 0,01 tot 0,07 mol/ha/jaar. In de passende beoordeling zijn de gevolgen van de stikstofdepositie voor overbelaste habitattypen beoordeeld. Volgens de passende beoordeling zijn significant negatieve effecten door stikstofdepositie voor alle relevante habitattypen uitgesloten. In het bestreden besluit wordt geconcludeerd dat hiermee de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van de verschillende Natura 2000-gebieden niet aantast als bedoeld in artikel 2.8, derde lid, van de Wnb, zodat een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb kan worden verleend.

Waarop ziet de aanvraag en wat is door het college beoordeeld?

5.

Eiseres betoogt dat het college ten onrechte alleen een natuurvergunning heeft verleend voor de renovatie van het Binnenhof en niet voor het gebruik van het Binnenhof na afronding van de renovatie. Dit blijkt volgens eiseres uit de aanvraag van het RVB waarin niet staat dat deze ook betrekking heeft op het gebruik van het Binnenhof en uit het dictum van het bestreden besluit waarin staat dat de vergunning voor de renovatie van het Binnenhof geldig is tot en met 31 december 2028. Volgens eiseres heeft het college het project hiermee opgeknipt in twee onderdelen; de renovatie en de gebruiksfase. Deze twee onderdelen zijn volgens eiseres onlosmakelijk met elkaar verbonden, zodat sprake is van één project dat niet mag worden opgeknipt. Volgens eiseres betekent dit dat het college een onvolledige beoordeling van het project heeft gemaakt.

5.1.

Het college en het RVB stellen zich op het standpunt dat het bestreden besluit ziet op zowel de renovatie als het gebruik van het Binnenhof. Dit volgt volgens hen uit het bestreden besluit, waarin zowel de renovatiefase als de gebruiksfase zijn benoemd. Dat in het bestreden besluit staat dat de gebruiksfase buiten beschouwing mag worden gelaten, betekent alleen dat de stikstofdepositie van de gebruiksfase niet beoordeeld hoefde te worden omdat geen sprake is van een toename ten opzichte van de situatie voorafgaand aan de renovatiewerkzaamheden. Dit laat volgens het college en het RVB onverlet dat de vergunning ook is verleend voor de gebruiksfase na afronding van de renovatie. Dat in het dictum staat dat de vergunning voor de renovatie van het Binnenhof geldig is tot en met 31 december 2028, houdt in dat de renovatiewerkzaamheden vóór die datum moeten zijn afgerond. De vergunning blijft wel gelden voor het gebruik van het Binnenhof na afronding van de renovatie, aldus het college en het RVB.

5.2.

De rechtbank volgt de uitleg van het college en het RVB. De renovatie van het Binnenhof en het gebruik van het Binnenhof na afloop van de renovatie zijn naar het oordeel van de rechtbank onlosmakelijk met elkaar

verbonden. De renovatie wordt immers uitgevoerd met het oog op het daaropvolgende gebruik van het Binnenhof. Dit betekent dat sprake is van één project dat in het kader van de vergunningverlening niet mag worden opgeknipt in kleinere deelprojecten. Dit is naar het oordeel van de rechtbank ook niet gebeurd. Uit het bestreden besluit volgt dat voor het verlenen van de natuurvergunning zowel de renovatie- als de gebruiksfase zijn beschouwd. Als de natuurvergunning alleen zou zien op de renovatiefase dan was er geen reden de gebruiksfase expliciet te benoemen in het bestreden besluit en de daaraan ten grondslag liggende passende beoordeling. De stikstofeffecten van de gebruiksfase hoefden echter - conform de rechtspraak zoals die gold op dat moment - niet verder te worden onderzocht, omdat geen sprake was van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de depositie door het toegestane gebruik van het Binnenhof voorafgaand aan de renovatie (de referentiesituatie). Het college heeft de stikstofeffecten van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie, weggestreept tegen de stikstofeffecten van het gebruik van het Binnenhof vóór de renovatie. Dit betekent echter niet dat de vergunning niet is verleend voor het hele project, inclusief de gebruiksfase. De in het dictum genoemde einddatum moet naar het oordeel van de rechtbank worden gelezen als de datum waarom de renovatiewerkzaamheden moeten zijn afgerond en niet als datum waarop de hele natuurvergunning vervalt.

5.3.

Het betoog van eiseres slaagt niet.

Is de referentiesituatie ingezet als mitigerende maatregel?

6.

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in twee uitspraken^[1] een nieuw kader voor intern salderen uiteengezet.

Deze rechtspraakwijziging is direct van toepassing in lopende procedures en is dus ook voor deze zaak van belang. De wijziging in de rechtspraak over intern salderen houdt kort gezegd in, dat de referentiesituatie niet meer mag worden betrokken bij beantwoording van de vraag of significante gevolgen van een project op voorhand zijn uitgesloten. De uitspraken van 18 december 2024 hebben niet tot gevolg dat de referentiesituatie geen enkele rol meer speelt bij de beoordeling van de gevolgen van een project. Intern salderen met de referentiesituatie mag nog wel als mitigerende maatregel worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een activiteit. Dat kan als voldaan wordt aan de daarvoor geldende voorwaarden, waaronder het additionaliteitsvereiste. Dit vereiste houdt in dat een maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als deze maatregel niet nodig is krachtens artikel 6, eerste of tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

6.1.

Eiseres betoogt dat in het bestreden besluit gebruik is gemaakt van intern salderen met de referentiesituatie om de natuurvergunning te kunnen verlenen. In het bestreden besluit staat immers dat de gebruiksfase buiten beschouwing wordt gelaten omdat geen sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van het gebruik van het Binnenhof voorafgaand aan de renovatiewerkzaamheden. Dit mag volgens de uitspraken van 18 december 2024 alleen nog als mitigerende maatregel in een passende beoordeling, waarbij moet worden voldaan aan onder meer het additionaliteitsvereiste. Eiseres betoogt dat het college niet heeft getoetst of de inzet van de referentiesituatie voldoet aan dit vereiste, zodat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd.

6.2.

Het college en het RVB stellen zich op het standpunt dat geen sprake is van intern salderen met de referentiesituatie als mitigerende maatregel. Dit betekent dat niet hoeft te worden getoetst aan het additionaliteitsvereiste. Het college en het RVB stellen zich primair op het standpunt dat sprake is van de ongewijzigde voortzetting van één-en-hetzelfde project. Het gebruik van het Binnenhof wijzigt immers niet door de renovatie; de functies van de panden en de omvang van het gebruik blijven exact hetzelfde. Het college en het RVB stellen zich subsidiair op het standpunt dat het inzetten van de referentiesituatie moet worden gezien als standaardonderdeel en niet als mitigerende maatregel. Het college en het RVB betogen ten slotte dat in de uitspraken van 18 december 2024 intern salderen wordt gedefinieerd als “een maatregel waarmee wordt beoogd de rechtstreekse gevolgen van een nieuw project te voorkomen of te verminderen door het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie”. In dit geval is geen sprake van het beperken of beëindigen van de referentiesituatie om negatieve effecten van het project te beperken, zodat geen sprake is van intern salderen als mitigerende maatregel.

6.3.

De rechtbank volgt het college en het RVB niet in het betoog dat sprake is van de ongewijzigde voortzetting van één-en-hetzelfde project. Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat sprake is van één-en-hetzelfde project als er tussen de vergunde activiteit en de voortgezette activiteit - met name gelet op de aard van deze activiteiten alsook op de plaats waar en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd - continuïteit en identiteit bestaat. Er is geen sprake van één-en-hetzelfde project als een activiteit niet doorlopend wordt verricht en wijzigt, met name wat betreft de plaatsen waar en de omstandigheden waaronder zij wordt verricht.^[2] De renovatie moet naar het oordeel van de rechtbank worden gezien als een wijziging van het project. De renovatie zorgt ervoor dat de gebouwen worden aangepast om te voldoen aan de eisen van deze tijd, zodat het gebruik van het Binnenhof wordt voortgezet onder gewijzigde omstandigheden. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024^[3] is de activiteit zoals die na de wijziging wordt voortgezet (inclusief de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd) in dat geval een nieuw project, waarvan beoordeeld moet worden of het significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan hebben.

6.4.

De rechtbank volgt het college en het RVB ook niet in het betoog dat de inzet van de referentiesituatie met betrekking tot het gebruik van het Binnenhof moet worden gezien als standaardonderdeel. Standaardonderdelen zijn onderdelen in het ontwerp van een project die daar inherent deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van dat project beperken. Standaardonderdelen worden niet opgenomen ter beperking van de negatieve gevolgen, maar zijn verplicht voor alle projecten van dezelfde soort. Naar het oordeel van de rechtbank voldoet de inzet van de referentiesituatie niet aan deze definitie van standaardonderdelen, reeds omdat de inzet van de referentiesituatie niet verplicht is voor alle renovatieprojecten.^[4]

6.5.

De rechtbank overweegt verder dat in de passende beoordeling van 12 januari 2024 de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof vóór de renovatie en de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie tegen elkaar zijn weggestreept. In de passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de gebruiksfase na de renovatie niet tot extra stikstofdepositie zal leiden ten opzichte van de gebruiksfase vóór de renovatie, en dat deze daarom niet nader beoordeeld is. Anders dan het college en het RVB betogen is dit aan te merken als intern salderen met de referentiesituatie. De rechtbank volgt het college en het RVB niet in hun betoog dat alleen sprake is van intern salderen met de referentiesituatie wanneer een bestaande vergunde situatie wordt beperkt of beëindigd. De uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024 bieden hiervoor naar het oordeel van de rechtbank geen steun.

6.6.

De rechtbank komt tot de conclusie dat in de passende beoordeling intern is gesaldeerd met de referentiesituatie en dat dit als een mitigerende maatregel moet worden aangemerkt. Eiseres betoogt terecht dat het college niet heeft toegelicht dat is voldaan aan de daarvoor geldende vereisten, waaronder het additionaliteitsvereiste. Het bestreden besluit is daarom onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd en moet worden vernietigd. Het RVB heeft in deze procedure echter een aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 overgelegd. In deze passende beoordeling is de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof beoordeeld zonder de inzet van de referentiesituatie als mitigerende maatregel. In deze aanvullende passende beoordeling wordt geconcludeerd dat het gebruik van het Binnenhof na de renovatie niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de relevante Natura 2000-gebieden.

6.7.

Voor zover eiseres heeft betoogd dat de aanvullende passende beoordeling te laat is overgelegd en daarom buiten beschouwing zou moeten worden gelaten, volgt de rechtbank dit betoog niet. De aanvullende passende beoordeling dateert van 17 april 2025 en bouwt voor een niet onbelangrijk deel voort op bevindingen en meer algemene informatie uit de eerste passende beoordeling. Naar het oordeel van de rechtbank had eiseres voorafgaand aan de zitting voldoende tijd om kennis te nemen van de aanvullende passende beoordeling en hierop te reageren, of de rechtbank ervan in kennis te stellen dat zij hiervoor meer tijd nodig had. Eiseres heeft dit niet gedaan. De rechtbank ziet daarom geen reden om de aanvullende passende beoordeling buiten beschouwing te laten en zal beoordelen of de aanvullende passende beoordeling aanleiding geeft om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

De passende beoordelingen van 12 januari 2024 en 17 april 2025

7.

In de passende beoordeling van 12 januari 2024 is een beoordeling gemaakt van de stikstofdepositie als gevolg van de renovatiewerkzaamheden aan het Binnenhof. In deze passende beoordeling staat dat gedurende de renovatie van het Binnenhof maximaal 0,10 mol/ha/jaar stikstofdepositie plaatsvindt op de daarvoor gevoelige habitattypen en leefgebieden in het Natura 2000-gebied 'Meijendel & Berkheide'. Voor een deel betreft de tijdelijke projectbijdrage habitattypen met locaties waar geen overschrijding van de kritische depositie plaatsvindt. Niettemin vindt er tijdelijk ook depositie plaats op reeds overbelaste delen van de aanwezige habitattypen en leefgebieden. De tijdelijke projectbijdrage op de overbelaste delen van habitattypen en leefgebieden is beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstelling voor deze habitattypen en leefgebieden, zoals aangegeven in het aanwijzingsbesluit voor de betrokken Natura 2000-gebieden. In de passende beoordeling van 12 januari 2024 wordt geconcludeerd dat als gevolg van de renovatiewerkzaamheden er geen effecten zijn op de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypen en leefgebieden van soorten van de Natura 2000-gebieden. Er zal geen sprake zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden.

7.1.

In de aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 is een beoordeling gemaakt van de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie, waarbij de referentiesituatie niet is ingezet als mitigerende maatregel. In deze aanvullende passende beoordeling staat dat de enige stikstofbronnen in de gebruiksfase de verkeersbewegingen en de emissie van het noodstroombedrijf zijn. De gebruiksfase leidt tot een extra stikstofdepositiebijdrage van maximaal 0,04 mol/ha/jaar op daarvoor gevoelige (naderend) overbelaste habitattypen en leefgebieden in de betrokken Natura 2000-gebieden. Voor de zekerheid is ook gerekend met een situatie waarin calamiteiten optreden en het noodstroombedrijf vaker moet worden ingezet (worst case scenario). Dat leidt tot een stikstofdepositie van maximaal 0,06 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied 'Meijendel & Berkheide'. De depositiebijdrage door het gebruik van het Binnenhof (worst

case scenario) op de (naderend) overbelaste delen van habitattypen en leefgebieden is beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstelling voor deze habitattypen en leefgebieden, zoals aangegeven in de aanwijzingsbesluiten van de betrokken Natura 2000-gebieden. In de aanvullende passende beoordeling wordt geconcludeerd dat de stikstofdepositiebijdrage door het gebruik van het Binnenhof geen nadelige gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypen en leefgebieden van soorten van de Natura 2000-gebieden. Er zal geen sprake zijn van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van deze gebieden.

7.2.

De rechtbank overweegt dat de passende beoordeling van 12 januari 2024 tezamen met de aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 alle onderdelen van het project dekt.^[5] De rechtbank zal beoordelen of het college zich op basis hiervan op het standpunt heeft mogen stellen dat de renovatie van het Binnenhof en het daaropvolgende gebruik van het Binnenhof niet leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

8.

Eiseres betoogt in dit verband dat de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling niet zijn gebaseerd op de beste beschikbare ecologische kennis. Aan de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling liggen de Natuurdoelanalyses (NDA's) van de provincie Zuid-Holland ten grondslag en hierin is volgens eiseres geen rekening gehouden met de kritiek van de Ecologische Autoriteit (EA) op deze NDA's. In dat verband wijst eiseres op het advies van de EA op de NDA voor het Natura 2000-gebied 'Westduinpark & Wapendal'. Eiseres voert verder aan dat de ecologische staat van meerdere natuurwaarden te gunstig is beschreven in de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling.

8.1.

Het college en het RVB stellen zich op het standpunt dat de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling wel degelijk zijn gebaseerd op de beste beschikbare ecologische kennis. De NDA's van de provincie Zuid-Holland zijn terecht betrokken bij de beoordeling van de effecten van de renovatie en het gebruik van het Binnenhof. Dat de EA in haar advies van 9 januari 2024 een aantal kritiekpunten heeft geformuleerd over de NDA voor het gebied 'Westduinpark & Wapendal' betekent niet dat niet van deze NDA gebruik kon worden gemaakt. Volgens het college ziet de kritiek van de EA niet op de vaststelling van de huidige kwaliteit van het Natura 2000-gebied. Bovendien is naast het gebruik van de NDA's aanvullend veldonderzoek verricht om de kwaliteit van de relevante natuurwaarden vast te stellen.

8.2.

In de passende beoordeling van 12 januari 2024 en de aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 staat dat bij het onderzoek is uitgegaan van een aantal documenten, waaronder de NDA's. Daarnaast is veldonderzoek verricht, waarbij de nadruk lag op habitattypes waar stikstof (mogelijk) een knelpunt vormt voor het behalen en behouden van een goede kwaliteit en waar tevens sprake is van een relatief hoge depositiebijdrage en achtergronddepositie. Ten slotte is gebruik gemaakt van de bevindingen uit eerder verricht veldonderzoek.

8.3.

De rechtbank ziet in hetgeen eiseres heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling van 12 januari 2024 en de aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 geen gebruik is gemaakt van de beste beschikbare wetenschappelijke kennis over de betrokken Natura 2000-gebieden. Dat de EA in haar advies van 9 januari 2024 kritiek heeft geuit op de NDA voor het Natura 2000-gebied 'Westduinpark & Wapendal' maakt niet dat deze NDA niet kon worden gebruikt bij de totstandkoming van de

passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling. Het college betoogt terecht dat uit het advies van de EA niet volgt dat zij het niet eens is met de in de NDA opgenomen ecologische analyse van de voor deze zaak relevante habitattypen en leefgebieden. Verder is van belang dat de deskundigen die de passende beoordeling hebben opgesteld niet alleen op de NDA's zijn afgestaan maar in aanvulling hierop ook veldonderzoek hebben gedaan. Indien dat veldonderzoek leidde tot afwijkingen ten opzichte van hetgeen in de NDA's is vermeld, is daarmee rekening gehouden. De rechtbank volgt eiseres ook niet in haar stelling dat de ecologische staat van meerdere natuurwaarden te gunstig is beschreven in de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling. Eiseres heeft in dit verband verwezen naar habitatype H2130B, Grijze Duinen (kalkarm), maar heeft niet aangevoerd waarom de staat van instandhouding van dit habitatype te gunstig is beschreven. Voor zover eiseres aanvoert dat in de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling alleen is gekeken naar het effect van de stikstofdepositie van het project ten opzichte van de beheermaatregelen die al worden getroffen, volgt de rechtbank dit ook niet. Uit de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling volgt dat is gekeken of de stikstofdepositie van het project negatieve gevolgen heeft voor de verschillende overbelaste habitattypen in de betrokken Natura 2000-gebieden, waarbij ook is gekeken of de stikstofdepositie van het project de beheermaatregelen die al worden getroffen zwaarder maakt. De rechtbank ziet ten slotte ook geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling niet inzichtelijk is gemaakt op welke manier de stikstofemissies van het project zijn vastgesteld. Dit volgt immers uit de AERIUS-berekeningen die aan de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling ten grondslag liggen.

8.4.

De rechtbank komt tot de conclusie dat het college zich op basis van de passende beoordeling en de aanvullende passende beoordeling op het standpunt heeft mogen stellen dat de renovatie van het Binnenhof en het daaropvolgende gebruik van het Binnenhof, zonder toepassing van mitigerende maatregelen, niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

Voorschriften

9.

Eiseres betoogt dat niet is verzekerd dat niet meer stikstofdepositie optreedt dan waarvan in het bestreden besluit is uitgegaan. De in het bestreden besluit beoordeelde (maximaal toegestane) stikstofdepositie had volgens eiseres geborgd moeten worden door extra voorschriften te verbinden aan de vergunning.

9.1.

De rechtbank overweegt dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de berekende stikstofdepositie van het project berust op reële en aannemelijke uitgangspunten en uitgaat van een worst-case scenario. Eiseres heeft de juistheid van de berekende stikstofdepositie niet gemotiveerd betwist. Dit betekent dat ervan uit moet worden gegaan dat het project in de praktijk niet tot meer stikstofdepositie zal leiden dan is berekend en beoordeeld in het bestreden besluit. Het college heeft daarom in redelijkheid ervoor kunnen kiezen om geen voorschrift in het bestreden besluit op te nemen waarin wordt voorzien in een maximaal toegestane stikstofdepositie.

9.2.

Het betoog van eiseres slaagt niet.

Referenties

10.

Eiseres voert aan dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Eiseres voert hiertoe aan dat in de passende beoordeling die bij het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd ten onrechte een aantal namen in de literatuurverwijzing is zwart gelakt.

10.1.

De rechtbank volgt het betoog van eiseres niet. Het college heeft op grond van artikel 3:11 van de Awb het ontwerpbesluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp, ter inzage gelegd. Het college heeft toegelicht dat de gebruikte anonimiseringstool per ongeluk een aantal namen van wetenschappers in de literatuurverwijzing van de passende beoordeling heeft zwart gelakt. De rechtbank ziet geen aanleiding die toelichting in twijfel te trekken en beschouwt het abusievelijk zwart lakken van de bedoelde namen als een onzorgvuldigheid die geen gevolgen heeft voor de rechtmatigheid van het bestreden besluit. Het college stelt zich terecht op het standpunt dat de vindplaats en de titels van de gehanteerde wetenschappelijke artikelen niet zijn zwart gelakt, zodat deze artikelen nog steeds op te zoeken zijn. Bovendien had eiseres kunnen vragen om een correcte versie van de passende beoordeling, zonder de weggelakte namen, maar heeft zij dat niet gedaan.

10.2.

Het betoog van eiseres slaagt niet.

Conclusie en gevolgen

11.

De rechtbank heeft in 6.6 overwogen dat het college de natuurvergunning heeft verleend door voor het gebruik van het Binnenhof na de renovatie intern te salderen met de referentiesituatie als mitigerende maatregel. De rechtbank heeft in dezelfde overweging overwogen dat het college in het bestreden besluit niet heeft toegelicht dat wordt voldaan aan de hiervoor geldende vereisten, waaronder het additionaliteitsvereiste. Dit betekent dat het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid en onvoldoende is gemotiveerd. Het beroep van eiseres is daarom gegrond en het bestreden besluit wordt vernietigd.

11.1.

De rechtbank heeft verder in 6.6 overwogen dat het RVB na het bestreden besluit in de rechterlijke fase van de procedure een aanvullende passende beoordeling van de stikstofeffecten als gevolg van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie heeft overgelegd, waarin de inzet van de referentiesituatie niet is gebruikt als mitigerende maatregel. De rechtbank heeft in 7.2 overwogen dat de passende beoordeling van 12 januari 2024 en de aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 alle onderdelen van het project dekken, zonder gebruik van mitigerende maatregelen. De rechtbank heeft vervolgens in 8.4 overwogen dat het college zich op basis hiervan op het standpunt heeft mogen stellen dat de renovatie van het Binnenhof en het gebruik van het Binnenhof niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De rechtbank ziet daarom aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit in stand te laten. Dit betekent dat de renovatie van het Binnenhof mag worden voortgezet en dat het Binnenhof vervolgens weer in gebruik mag worden genomen.

12.

Omdat het beroep gegrond is moet het college het griffierecht aan eiseres vergoeden en krijgt eiseres ook een vergoeding van haar proceskosten. De vergoeding is met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. Voor de rechtsbijstand door een gemachtigde krijgt eiseres een vast bedrag per proceshandeling. In beroep heeft elke proceshandeling een waarde van € 907,-. Namens eiseres is een beroepsschrift ingediend (1 punt), een schriftelijke reactie gegeven naar aanleiding van vragen van de rechtbank (0,5 punt) en aan de zitting van de rechtbank deelgenomen (1 punt). De rechtbank gaat uit van wegingsfactor 1. De vergoeding voor proceskosten bedraagt in totaal ($2,5 \times € 907 =$) € 2.267,50.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand worden gelaten;
- veroordeelt het college in de proceskosten van eiseres tot een bedrag van € 2.267,50;
- bepaalt dat het college aan eiseres het griffierecht van € 371,- vergoedt.

(...)

Noot

Auteur: J.W.L. van der Loo & S. Putting^[1.]

Noot

1.

“Milieuclub wil Binnenhof-renovatie platleggen om stikstofvergunning”, luidde de kop van een artikel in *de Volkskrant* op 18 november 2022. Om “de regering én de beide Kamers duidelijk te maken hoe ernstig de (stikstof)chaos is”, kondigde Mobilisation for the Environment (MOB) aan een handhavingsverzoek in te zullen dienen wegens het - volgens MOB ten onrechte - ontbreken van een natuurvergunning voor de renovatie van het Binnenhof in Den Haag, die in 2021 van start is gegaan. Tot handhaving kwam het niet: begin 2024 werd alsnog een natuurvergunning verleend voor het project. Deze uitspraak gaat over het beroep van MOB tegen die vergunning.

In deze uitspraak legt de rechtbank Den Haag in klare taal uit dat de verleende natuurvergunning wordt vernietigd omdat daarin intern is gesaldeerd zonder dat onderbouwd is dat aan de daarvoor geldende voorwaarden is voldaan. De vergunning kan echter desalniettemin in stand blijven wegens een aanvullende passende beoordeling - zonder intern salderen - die na vergunningverlening is opgesteld. Een interessante conclusie die als voorbeeld kan dienen voor andere projecten. Minstens net zo interessant is de kijk van de rechtbank op het betoog dat sprake zou zijn van de voortzetting van een en hetzelfde project - in welk geval geen natuurvergunningplicht zou gelden, maar waar de rechtbank niet in meegaat.

2.

Een korte achtergrondschets. Sinds 2021 wordt het gebouwencomplex aan het Binnenhof grondig gerenoveerd. Sinds de uitbreiding van de Tweede Kamer in 1992 is alleen klein onderhoud uitgevoerd aan gebouwen en installaties van het Binnenhof en de renovatie is hard nodig om van het Binnenhof weer een veilige en geschikte werkplek te maken, zo valt de lezen op de website van de Binnenhofrenovatie (www.binnenhofrenovatie.nl). Voor een groot deel gaat het bij de renovatie om noodzakelijk herstel van gebreken op het gebied van brandveiligheid, houtrot, lekkende daken, technische installaties en beveiliging. Daarnaast wordt een aantal functionele verbeteringen doorgevoerd. Volgens de huidige planning wordt de renovatie op zijn vroegst eind 2028 afgerond.

3.

Zowel de bouwfase (de renovatie) als de gebruiksfase (het na de renovatie weer in gebruik nemen van het Binnenhof) zorgen voor stikstofdepositie: maximaal 0,10 mol/ha/jaar op het Natura 2000-gebied Meijndel & Berkheide in de bouwfase en maximaal 0,06 mol/ha/jaar (*worst case*) in de gebruiksfase. Voor de gebruiksfase blijft de hoeveelheid stikstofdepositie gelijk aan de situatie voorafgaand aan de renovatie. Die situatie - geen toename aan stikstofdepositie in de beoogde situatie ten opzichte van de referentiesituatie - wordt aangeduid als intern salderen en was - onder het voorheen geldende beoordelingskader voor de natuurvergunningplicht - niet vergunningplichtig. Het volstond om in de voortoets te onderbouwen dat geen toename aan stikstofdepositie plaatsvond. De gebruiksfase kon dan ook in de natuurvergunning buiten beschouwing blijven. Voor de bouwfase is in de passende beoordeling geconcludeerd dat significant negatieve effecten voor alle habitattypen uitgesloten konden worden. De natuurvergunning kon daarom worden verleend.

4.

Na het verlenen van de natuurvergunning is de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over intern salderen gewijzigd in de *Rendac*-uitspraak (ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923). Kort gezegd komt die rechtspraakwijziging erop neer dat intern salderen met de referentiesituatie niet langer in de voortoets mag worden betrokken. Bij de wijziging van een project kan dus niet meer volstaan worden met de constatering dat de wijziging niet leidt tot een toename van stikstofdepositie en dat daarom geen natuurvergunning nodig is. In plaats daarvan moeten nu de gevolgen van het *gehele* project, dus de ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd plus de nieuwe onderdelen, inzichtelijk gemaakt worden en moet voor het gehele project beoordeeld worden of een natuurvergunning nodig is. Intern salderen met de referentiesituatie mag wel als mitigerende maatregel worden ingezet in de passende beoordeling, maar dat mag alleen als voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste, oftewel: alleen als de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie niet al nodig is als maatregel om de natuur te beschermen of te verbeteren (een instandhoudings- of passende maatregel waartoe de Habitatrictlijn verplicht).

5.

Hoewel de natuurvergunning voor de Binnenhofrenovatie is verleend vóór de *Rendac*-uitspraak, heeft de Afdeling in die uitspraak bepaald dat de wijziging ten aanzien van intern salderen direct van toepassing is op lopende vergunningsprocedures. MOB voert in beroep dan ook terecht aan dat voor de gebruiksfase gebruik is gemaakt van intern salderen met de referentiesituatie om de vergunning te verlenen, zonder dat daarbij is getoetst aan het additionaliteitsvereiste. Daarom is niet aan de voorwaarden voor vergunningverlening voldaan. De rechtbank vernietigt daarom de verleende natuurvergunning (r.o. 6.6).

6.

Uit de uitspraak blijkt dat het bevoegd gezag - het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland - en de aanvrager van de vergunning - het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) - vooruitlopend op die uitkomst op zoek zijn gegaan naar remedies om het project toch doorgang te laten vinden. De eerste poging daartoe is het betoog dat in het geval van de Binnenhofrenovatie sprake zou zijn van *“ongewijzigde voortzetting van een en hetzelfde project”*. In de *Rendac*-uitspraak bevestigde de Afdeling dat er in dat geval geen nieuwe natuurvergunning aangevraagd hoeft te worden. Dat kon al worden afgeleid uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof). De voorwaarden die in die jurisprudentie uiteen worden gezet, laten echter niet alleen veel ruimte voor interpretatie, maar zijn ook niet eenduidig in de bewoordingen. In het *AquaPri*-arrest (HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864) oordeelde het Hof dat de voortzetting van een natuurvergunde activiteit die significante gevolgen kan hebben, slechts kan worden aangemerkt als een nieuw of afzonderlijk project waarvoor krachtens artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn een nieuwe beoordeling moet worden verricht *“indien er tussen de vergunde activiteit en de voortgezette activiteit - met name gelet op de aard van deze activiteiten alsook op de plaats waar en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd - geen continuïteit en identiteit bestaat”* (overweging 35). In het eerdere arrest *Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (HvJ EU 29 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement*)) was van voortzetting van een en hetzelfde project geen sprake *“indien een activiteit niet doorlopend wordt verricht en wijzigt, met name wat betreft de plaatsen waar en de omstandigheden waaronder zij wordt verricht”* (overweging 129). In het specifieke geval dat in dat arrest voorlag - de levensduurverlenging van twee kerncentrales -, werd niet aangenomen dat sprake was van voortzetting omdat de omstandigheden waaronder de energieproductie plaats zou vinden, niet identiek bleven aan de omstandigheden op het moment dat de vergunning werd afgegeven. De wetenschappelijke kennis was geëvolueerd en de toepasselijke veiligheidsvoorschriften waren gewijzigd (overweging 131). Uit het *PAS*-arrest (HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882) volgt tot slot dat het bij voortzetting van een en hetzelfde project moet gaan om een verrichting *“die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd”* (overweging 86).

7.

De rechtbank oordeelt in deze uitspraak dat de renovatie van het Binnenhof niet wordt aangemerkt als de ongewijzigde voortzetting van een en hetzelfde project (r.o. 6.3). De rechtbank overweegt dat de renovatie moet worden gezien als een (vergunningplichtige) wijziging van het project, omdat *“de gebouwen worden aangepast om te voldoen aan de eisen van deze tijd, zodat het gebruik van het Binnenhof wordt voortgezet onder gewijzigde omstandigheden”*. De rechtbank verwijst daarbij naar de arresten *AquaPri* en *Inter-Environnement*. Aan dit oordeel vallen ons twee zaken op, die in elkaars verlengde liggen.

8.

In de eerste plaats de verwijzing naar de arresten van het Hof. Wanneer naar de hiervoor genoemde voorwaarden uit die arresten wordt gekeken, vragen wij ons af of de rechtbank die voorwaarden hier juist toepast. Uit het oordeel van de rechtbank blijkt dat het louter gaat om de *gewijzigde omstandigheden* waaronder het gebruik van het Binnenhof wordt voortgezet die volgens de rechtbank maken dat de activiteit vergunningplichtig is (de *aard* van het gebruik en de *plaats* waar de activiteit plaatsvindt wijzigen niet). Wij zijn het niet met de rechtbank eens dat het feit dat het gebruik wordt voortgezet onder gewijzigde omstandigheden er zonder meer toe leidt dat van voortzetting van een en hetzelfde project geen sprake is. Dat volgt volgens ons in ieder geval niet uit het meer recente *AquaPri*-arrest - waar de rechtbank zelf naar verwijst - waarin het Hof een iets soepelere lijn lijkt te hanteren dan in het eerdere *PAS*-arrest. Het *AquaPri*-arrest spreekt namelijk over omstandigheden die ertoe leiden dat er geen *continuïteit en identiteit* meer bestaat tussen de vergunde

activiteit en de voortgezette activiteit. In het arrest *Inter-Environnement* wordt dit aangeduid als een activiteit die *doorlopend moet worden verricht*. Gelet op haar verwijzing naar die arresten had de rechtbank in lijn hiermee moeten beoordelen of er - ondanks de gewijzigde omstandigheden waarvan volgens de rechtbank sprake is - nog continuïteit en identiteit bestond tussen de vergunde activiteit en de voortgezette activiteit of moeten beoordelen of die activiteit doorlopend wordt verricht. De rechtbank heeft nagelaten om dat te doen.

9.

In de tweede plaats valt op dat de rechtbank een zeer strikte toepassing geeft aan de uitleg van voortzetting van een en hetzelfde project. Het Binnenhof werd voor de verbouwing gebruikt als werkplek van de Eerste en Tweede Kamer en wordt na de verbouwing weer als zodanig gebruikt. Aan die kernactiviteit wijzigt in principe niets. Volgens de rechtbank wordt dit gebruik voortgezet onder gewijzigde omstandigheden. Wat die precies zijn, legt zij niet uit. De rechtbank vermeldt slechts dat de gebouwen worden aangepast om te voldoen aan de eisen van deze tijd, maar gaat niet in op die concrete aanpassingen. Is elke aanpassing volgens de rechtbank een gewijzigde omstandigheid of gaat dit pas op bij aanpassingen van een bepaalde omvang? In geval van het eerste denken wij dat er praktisch geen situaties mogelijk zijn waarin voortzetting wél wordt aangenomen - er doen zich immers vrijwel altijd wijzigingen in de omstandigheden voor. Wij zijn benieuwd of deze uitleg standhoudt bij de Afdeling. Desalniettemin sluit de strikte uitleg wel aan bij de PAS-uitspraak van de Afdeling, waarin de Afdeling erop wees dat het Hof “*de één-en-hetzelfde project rechtspraak (...) als een uitzondering beschouwt*” (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604). Bovendien heeft de Afdeling in een recente uitspraak toepassing gegeven aan de strikte uitleg van een en hetzelfde project zoals het Hof die hanteert in het PAS-arrest en geoordeeld dat er sprake moet zijn van “*volledige overeenstemming*” tussen de natuurvergunde en beoogde activiteit (ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389). Dit sluit in feite aan bij de uitleg in de onderhavige uitspraak, waarin de rechtbank lijkt aan te nemen dat er geen wijzigingen in een project mogen voorkomen om te kunnen spreken van een en hetzelfde project. In de aangehaalde uitspraak van de Afdeling lijken echter niet alle wijzigingen te leiden tot de conclusie dat er geen voortzetting van hetzelfde project is (vgl. r.o. 5.3 en r.o. 5.4 in ECLI:NL:RVS:2025:3389). Dat sluit aan bij een eerdere uitspraak van de Afdeling waarin ook met een vermindering van de activiteiten sprake was van voortzetting (ABRvS 5 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2587, r.o. 6.7).

10.

Naast het betoog dat er sprake is van een en hetzelfde project, hebben het college en RVB nog een andere - wél succesvolle - remedie om de renovatie door te laten gaan: een aanvullende passende beoordeling. In de eerdere passende beoordeling kon de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof in de beoogde situatie volledig worden weggestreept tegen de referentiesituatie en hoefde alleen de toename van stikstofdepositie in de bouwfase beoordeeld te worden. In de aanvullende passende beoordeling van 17 april 2025 wordt de referentiesituatie niet meer ingezet als mitigerende maatregel. Kortom: de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van het Binnenhof na de renovatie wordt niet meer weggestreept tegen de referentiesituatie, maar wordt inhoudelijk beoordeeld. Het voordeel is dat hierdoor niet hoeft te worden getoetst aan het additionaliteitsvereiste. Uit de passende beoordeling volgt dat de (worst case) stikstofdepositie van 0,06 mol/ha/jaar geen nadelige gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen. Volgens de rechtbank heeft het college zich op basis van de twee passende beoordelingen op het standpunt mogen stellen dat de renovatie en het gebruik van het Binnenhof niet zullen leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. De gevolgen van de natuurvergunning blijven in stand.

11.

De uitspraak laat zien dat het niet altijd nodig is om mitigerende maatregelen in te zetten. Ook bij een stikstofdepositie boven 0,00 mol/ha/jaar kan de conclusie zijn dat er geen sprake is van aantasting van de

natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. Dit is niet nieuw (zie bijv. ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129 (*Porthos*) of ABRvS 21 december 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3914 (*Kustzone Petten*)), maar wel extra relevant sinds de *Rendac*-uitspraak. Mogelijk zouden meer initiatiefnemers van projecten er baat bij hebben om af te zien van intern salderen met de referentiesituatie en er direct voor kunnen kiezen de stikstofdepositie van de bouw- en gebruiksfase van het gehele project te beoordelen. Afhankelijk van de uitkomst kan die beoordeling mogelijk zelfs dienen als voortoets - er wordt immers niet intern gesaldeerd - waarmee een vergunningsprocedure bespaard kan blijven.

Voetnoten

[1] ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

[2] Zie de arresten van het Hof van 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*) en van 29 juli 2019, ECLI:EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*).

[3] ECLI:NL:RVS:2024:4923.

[4] Zie het arrest van het Hof van 15 juni 2023, ECLI:EU:C:2023:477 (*Eco-Advocacy*).

[5] Zie de uitspraak van de Afdeling van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449.

[1.] Jane van der Loo en Sandra Putting zijn advocaten bij Stibbe.