



Delft University of Technology

Kroniek van het omgevingsrecht

Boeve, M.N.; Groothuijse, F.A.G.

Publication date
2024

Document Version
Final published version

Published in
Nederlands Juristenblad

Citation (APA)

Boeve, M. N., & Groothuijse, F. A. G. (2024). Kroniek van het omgevingsrecht. *Nederlands Juristenblad*, 32, 2638-2649. Article 2130.

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

Kroniek van het omgevingsrecht

Marlon Boeve & Frank Groothuijse¹

Deze kroniekperiode kenmerkt zich door de inwerkingtreding op 1 januari 2024 van de Omgevingswet. Hiermee wordt een belangrijk deel van de bestaande wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en water vervangen. Deze kroniek gaat in op de eerste ervaringen, jurisprudentie en wijzigingen. Veel aandacht wordt verder besteed aan het – immer in beweging zijnde – stikstofdossier en aan andere ontwikkelingen op het terrein van natuurbescherming, zoals de bescherming van de wolf en vleermuizen. Ook het waterdossier ontbreekt niet in deze kroniek. Ook dit is een probleemdossier voor de regering gelet op de waterkwaliteitsdoelstellingen die in 2027 moeten worden bereikt. De ontwikkelingen op het terrein van het omgevingsrecht tijdens deze kroniekperiode waren talrijk, zodat wij selectief zijn geweest bij de keuze van de beschreven ontwikkelingen.

1. Omgevingswet

1.1. Na lang uitstel – inwerkingtreding van het stelsel

Wij eindigden onze laatste bijdrage in 2022 met de opmerking dat de inwerkingtreding van de Omgevingswet een zich herhalende ‘cliffhanger’ is van deze kroniek. Na vijfmaal uitstel² is de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 dan toch een feit.³ Het nieuwe stelsel, bestaande uit de wet, vier amvb's – Omgevingsbesluit, Besluit kwaliteit leefomgeving, Besluit bouwwerken leefomgeving en Besluit activiteiten leefomgeving – en de Omgevingsregeling, biedt voortaan het belangrijkste kader voor de besluitvorming over de fysieke leefomgeving. Daarbij is een grote rol weggelegd voor het nieuwe digitale stelsel omgevingswet (DSO), waarvan het omgevingsloket een belangrijk onderdeel is. Via het omgevingsloket kunnen aanvragen voor omgevingsvergunningen worden ingediend en zijn regels van verschillende documenten, zoals het omgevingsplan, ontsloten via 'regels op

de kaart'.⁴ Over de Omgevingswet is de afgelopen jaren veel geschreven in onder meer de juridische vakbladen, maar door het herhaalde uitstel waren er weinig juridische handboeken over het nieuwe stelsel beschikbaar. De inwerkingtreding van het stelsel heeft inmiddels een golf(je) aan handboeken, themanummers en reflecties opgeleverd waarmee zowel de praktijk als het academische onderzoek en onderwijs geholpen zullen zijn.⁵

De zorgen over onder meer het digitale stelsel en de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel in de praktijk waren overigens voorafgaand aan de inwerkingtreding nog steeds aanwezig.⁶ Inmiddels zijn we zo'n tien maanden verder. Voor een aantal instrumenten van de Omgevingswet is nog sprake van een transitiefase. Zo bestaat het gemeentelijke omgevingsplan per 1 januari 2024 uit een tijdelijk deel waarin onder meer de bestaande bestemmingsplannen zijn opgenomen. Gemeenten hebben tot 1 januari 2032 de tijd om dit tijdelijke deel om te zetten tot een nieuw omgevingsplan. Er zijn tot nu toe slechts enkele (deels) nieuwe omgevingsplannen vastgesteld.⁷ Om de werking van de Omgevingswet te monitoren zijn verschillende monitors ingesteld – financieel, van de werking van de wet en van het DSO en van de maatschappelijke doelen van de wet.⁸ Ook is een Evaluatiecommissie Omgevingswet ingesteld die conform artikel 23.9 Omgevingswet binnen vijf jaar een evaluatierapport zal opleveren (en tevens jaarlijkse tussenrapportages) en is een Regeringscommissaris Omgevingswet aangesteld die bij moet dragen 'aan het borgen en bewaken van de kwaliteit en eenheid van

De 'ontkokering' blijkt een lastig proces, waarbij het personeelstekort in het ruimtelijk domein niet meehelpt

het stelsel'.⁹ Op het moment van schrijven zijn er nog geen rapportages van de Evaluatiecommissie beschikbaar. Een monitor van de VNG over het eerste kwartaal van 2024 laat zien dat de eerste processen – beleid, vergunningverlening etc. – onder het nieuwe stelsel slechts voorzichtig op gang komen. Veel af te handelen vergunningaanvragen dateren nog van voor de inwerkingtreding van het stelsel. Wel zijn er al veel buitenplanse vergunningen voor de omgevingsplanactiviteit (BOPA) afgegeven. Daarmee is het mogelijk om initiatieven te faciliteren zonder dat het omgevingsplan direct hoeft te worden aangepast.¹⁰ Ook uit een beknopt onderzoek van Binnenlands Bestuur en brancheorganisatie Neprom¹¹ blijkt dat veel nog 'old school' wordt afgehandeld, omdat veel plannen en vergunningaanvragen nog vóór 1 januari 2024 zijn ingediend.¹² Van de beoogde integrale besluitvorming is volgens dit onderzoekje voornamelijk weinig te merken. De 'ontkokering' blijkt een lastig proces, waarbij het personeelstekort in het ruimtelijk domein niet meehelpt. De VNG en gemeenten geven daarnaast volgens recente berichten aan dat de Omgevingswet niet gebruikersvriendelijk genoeg is. Het zou juist complexer zijn geworden, gemeenten en aanvragers zijn veel tijd kwijt met het doorgronden van de regels.¹³

Kortom, de inwerkingtreding van de Omgevingswet lijkt tot nu toe niet te hebben geleid tot een (gevreemde) stilstand of grote vertraging in de besluitvorming, maar het is nog te vroeg om een oordeel te geven over de werking van het nieuwe stelsel in de praktijk.

1.2. Aanpassingen Omgevingswet

Al voor de inwerkingtreding is de Omgevingswet zoals deze in 2016 in het Staatsblad was geplaatst op vele punten

aangepast. Eind 2023 zijn door middel van de Verzamelingwet Omgevingswet 2023 nog (vooral wetstechnische) wijzigingen doorgevoerd.¹⁴ Ook zijn door middel van de Vangnetregeling Omgevingswet wijzigingen bij de invoering van het stelsel doorgevoerd (en in 2024 nogmaals),¹⁵ waarbij onder meer de zogenoemde 'bruidsschat' is aangevuld. Deze ministeriële regeling is gebaseerd op artikel 5.1 lid 3 Invoeringswet Omgevingswet en maakt het onder bepaalde voorwaarden mogelijk de invoering van de Omgevingswet bij te sturen, waarbij ook kan worden afgevoerd van de wet in formele zin.¹⁶

Nieuwe wijzigingen liggen alweer in het verschiet. Zo is begin 2024 het wetsvoorstel Wet versterking regie volkshuisvesting naar de Tweede Kamer gestuurd, die (ook) veranderingen in de Omgevingswet beoogt door te voeren.¹⁷ Dit wetsvoorstel introduceert onder meer verplichte volkshuisvestingsprogramma's en voert beroep in één instantie en een uitspraaktermijn van maximaal zes maanden in voor woningbouwprojecten van een bepaalde grootte. Met dit laatste wordt beoogd de procedures voor woningbouw te versnellen. Op dit wetsvoorstel is in de literatuur en door de rechtspraak kritisch gereageerd, onder meer ten aanzien van de beoogde tijdsparing in beroep die met het wetsvoorstel zal kunnen worden bereikt.¹⁸

1.3. Eerste jurisprudentie

De eerste rechtspraak over de Omgevingswet heeft vooral jurisprudentie opgeleverd over de toepassing van het overgangsrecht.¹⁹ Het overgangsrecht is hoofdzakelijk opgenomen in de Invoeringswet Omgevingswet, het Invoeringsbesluit Omgevingswet en in hoofdstuk 22 van de Omgevingswet. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft inmiddels met het oog op de rechtsvorming en de rechts-

Auteurs

1. Prof. mr. dr. M.N. Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft en universitair docent aan de Universiteit Utrecht. Prof. mr. dr. F.A.G. Groothuise is hoogleraar Europees en nationaal omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Deze kroniek bestrijkt de periode oktober 2022 – september 2024.

Noten

2. Oorspronkelijk was de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel voorzien in 2018, *Kamerstukken II* 2014/15, 33118, nr. 17. De Omgevingswet is reeds in 2016 aangenomen en in het Staatsblad geplaatst (en voor inwerkingtreding reeds een aantal maal gewijzigd), *Stb.* 2016, 156.
3. *Stb.* 2023, 89.
4. Via omgevingswet.overheid.nl.
5. Onder meer C.W. Backes, H.A.J. Gierveld, A.G.A. Nijmeijer & H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *Handboek Omgevingswet*, Den Haag, 2024; A.G. Bregman, K.J. de Graaf, C.P. Hageman & J.J. Karens (red.), *Handboek bouwen onder de Omgevingswet*, Den Haag, 2023; J.H.G. van den

Broek, *Handboek Omgevingswet in de praktijk*, Deventer, 2023; H.A. Oldenziel & H.W. de Vos, *Systeem en kerninstrumenten van de Omgevingswet*, Deventer, 2024; C.W. Backes e.a. (red.), *Natuur in de Omgevingswet*, Den Haag, 2024; H.J.M. Havekes, P.J. de Putter & W.J. Wensink, *Praktijkboek waterbeheer onder de Omgevingswet*, Den Haag, 2022; M.N. Boeve, F.A.M. Hobma & J.C. Verdaas (red.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*, Delft/Den Haag, 2023; Themamnummer Tijdschrift voor Bouwrecht, 'De Omgevingswet', *TBR* 2023, 12.
6. Zie onder meer H.A.J. Gierveld, 'De stand van de stelselherziening: op weg naar 1 januari 2024', *TO* 2023/2-3; en R.J.N. Schlössels, 'De wet die er (toch) kwam ...', *Gst.* 2023/82; A. Collignon & J. Tingen, 'Zes ongewenste wijzigingen door de Omgevingswet. Een bespreking van relevante wijzigingen voor de bouwpraktijk en aanbevelingen voor de toekomst', *BR* 2023/65.
7. Zie bijvoorbeeld het (deel) omgevingsplan Stadshavens van de gemeente Gronin-

gen en de 'basisregeling' Omgevingsplan van de gemeente Amsterdam.
8. Dit laatste via de monitoring van de nationale omgevingsvisie, uitgevoerd door het Planbureau voor de leefomgeving.
9. *Kamerstukken II* 2023/24, 33118, nr. 278.
10. VNG, *Monitor Omgevingswet en Wkb. Kwartaalrapportage 2024-1*, Den Haag, juli 2024.
11. De brancheorganisatie van project- en gebiedsontwikkelaars.
12. Het betrof een onderzoekje naar de eerste ervaringen van project- en gebiedsontwikkelaars met gemeenten onder de Omgevingswet, zie M. Hendriksma, 'Nog veel Omgevingswet-vrees bij gemeenten', *Binnenlands Bestuur* 26 september 2024.
13. Zie: nos.nl/artikel/2539858-nog-veel-verwarring-bij-gemeenten-over-nieuwe-omgevingswet.
14. *Stb.* 2023, 376.
15. *Stcrt.* 2023, 32876 en *Stcrt.* 2024, 17658.
16. Zie ook H.C.W.M. Moesker, 'De Vangnetregeling Omgevingswet', *TBR* 2024/95.

17. *Kamerstukken II* 2023/24, 36512, nrs. 1-3.
18. Zie o.a. Brief van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 april 2023 over de consultatieversie van het wetsvoorstel raadvanstate.nl/publicaties/consultaties/wetsvoorstel-versterking-regie/; A.G. Bregman, 'Het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting en de Omgevingswet', *TBR* 2023/86; A.G.A. Nijmeijer, 'Plan van aanpak versnellen processen en procedures woningbouw: planvorming in snelkookpansessies', *TBR* 2023/13; H.A.J. Gierveld, 'Wet versterking regie volkshuisvesting (consultatieversie)', *TO* 2023/1; M.N. Boeve & K.A.W.M. de Jong, 'Snel, sneller, toch niet zo snel. Versnelling van beroep in het wetsvoorstel versterking regie volkshuisvesting', *TBR* 2023/41. Zie over het wetsvoorstel ook A.G. Bregman, K.J. de Graaf, C.P. Hageman & E.A. van der Kuilen-Stap, *De woningbouwopgave gestuurd*. Preadviezen voor de Vereniging voor Bouwrecht, 2023.
19. Y. Schönfeld, 'De toepassing van het overgangsrecht van de Omgevingswet in de rechtspraak', *TO* 2024/2.

Voorzichtig verschijnen er steeds meer inhoudelijke uitspraken die zien op de toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet

praktijk een aantal richtinggevende uitspraken gedaan over de toepassing van het overgangsrecht. Dit betreft het overgangsrecht bij vervolgbesluiten die na 1 januari 2024 worden genomen na vernietiging van een ruimtelijk plan,²⁰ het overgangsrecht bij (vervolg)besluiten op aanvraag voor een ruimtelijk plan dat voor 1 januari 2024 werd ingediend,²¹ het overgangsrecht bij de vaststelling van hogere geluidwaarden²² en het overgangsrecht bij handhavingsbesluiten.²³ Op de website van de Raad van State zijn handige stroomschema's opgenomen die de lijnen in de uitspraken visualiseren.²⁴ Opvallend is de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 4 september 2024 over het overgangsrecht voor een natuurvergunning.²⁵ In afwijking van de wettelijke regeling oordeelt de Afdeling dat de berekening van de stikstofdepositie voor een natuurvergunning die is aangevraagd voor 1 januari 2024 moet worden gebaseerd op de laatste versie van de AERIUS-Calculator en niet op de (verouderde) versie van 2023. Het gebruik van een verouderde versie strookt volgens de Afdeling niet met het uitgangspunt dat een voor- toets of passende beoordeling is gebaseerd op de beste wetenschappelijke kennis. Dit zou strijd opleveren met rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU over de toepassing van de Habitatrictlijn en geeft dan ook aanleiding om een uitzondering te maken op het eerbiedigende overgangsrecht.

Voorzichtig verschijnen er steeds meer inhoudelijke uitspraken die zien op de toepassing van de instrumenten van de Omgevingswet. Zo zijn er verschillende uitspraken (veelal in het kader van een voorlopige voorziening) over de invulling van participatie onder de Omgevingswet. De Omgevingswet voorziet, meer en anders dan het oude recht, in regels om vroegtijdige participatie te bevorderen en in bepaalde gevallen te verplichten. Zo kan de gemeenteraad gevallen van activiteiten aanwijzen waarin participatie verplicht is voordat een omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) kan worden aangevraagd.²⁶ In verschillende uitspraken is overwogen dat in die gevallen 'waarin participatie verplicht is gesteld, de participatie wel enige betekenis moet hebben. Anders zou het verplicht stellen van participatie weinig zinvol zijn. Het hangt vervolgens af van de aard van het project en de impact op de omgeving wat er in redelijkheid aan participatie gedaan moet worden. Het is in eerste instantie aan het bevoegd gezag om te beoordelen of de initiatiefnemer in redelijkheid heeft kunnen volstaan met de verrichte participatie'.²⁷ Andere eerste uitspraken zien bijvoorbeeld op de 'knip' die is aangebracht tussen de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit en de omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit²⁸ en op het bindend advies van de gemeenteraad bij de BOPA en de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.²⁹ Ook

daarbij gaat het veelal om voorlopige voorzieningen-uitspraken bij de rechtbanken.

1.4. Relevante jurisprudentie Crisis- en herstelwet en conclusies A-G

In de vorige kroniek is al aandacht besteed aan een aantal belangrijke uitspraken over zogenoemde 'bestemmingsplannen met een verbrede reikwijdte' die zijn vastgesteld op basis van de Crisis- en herstelwet. Met deze plannen kon alvast worden geëxperimenteerd met de mogelijkheden die de Omgevingswet zou gaan bieden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft wederom een aantal uitspraken gedaan over bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte die ook relevant zijn voor omgevingsplannen onder de Omgevingswet.³⁰ In deze kroniekperiode stond in een uitspraak van 6 september 2023 de toepassing van het evidentie criterium bij de toetsing van onherroepelijke bestemmingsplanregels met open normen in een procedure over de omgevingsvergunning centraal.³¹ Daarbij heeft de Afdeling ook de conclusie van A-G Nijmeijer van 5 april 2023 betrokken.³² Het ging in deze zaak om het bestemmingsplan 'omgevingsplan Binckhorst'. Dit plan bevat de open norm dat hoogbouw 'zorgvuldig' moet worden ingepast, waarbij wordt verwezen naar een beleidsregel die pas na vaststelling van het plan is bekendgemaakt. De vraag was of in de vergunningprocedure de bovenliggende planregel moet worden getoetst aan het evidentie criterium of aan een ander criterium. A-G Nijmeijer concludeert dat het evidentie criterium ook kan worden gehanteerd bij de toetsing van het omgevingsplan met open normen, waarbij hij wel een uitzondering heeft bepleit voor de gevallen waarin een regel van het omgevingsplan dynamisch verwijst naar een beleidsregel die pas nadat het plan onherroepelijk is, bekend wordt gemaakt of wordt gewijzigd (door hem aangeduid als 'posterieure beleidsregel'). In die gevallen zou de exceptieve toetsing van de planregel plaats moeten vinden aan de hand van dezelfde toetsingscriteria als bij de toetsing van het bestemmingsplan (de zgn. 'belvedere criteria', zie de voorgaande kroniek uit 2022)³³ en dus niet alleen of er sprake is van 'evidente' strijd met hoger recht. De Afdeling bestuursrechtspraak deelt de conclusie van de A-G 'dat feitelijke ontwikkelingen van na de vaststelling van het plan die een gevolg zijn van de globaliteit van de planregels, geen aanleiding geven om het evidentie criterium niet langer of in een gewijzigde vorm toe te passen bij de exceptieve beoordeling van planregels met een open norm of met een open norm met een dynamische verwijzing naar planregels'.³⁴ Daarbij is het volgens de Afdeling inherent aan het systeem van de Wro dat een planregel met een open norm minder rechtszekerheid biedt naarmate deze een globalere inhoud heeft. De Afdeling acht daarbij onder meer van belang dat een rechtszoekende om herziening van de planregels kan verzoeken als deze vanuit een oogpunt van rechtsonzekerheid aanpassing zouden behoeven. De Afdeling volgt echter niet de conclusie van A-G Nijmeijer voor zover het gaat om het buiten toepassing laten van het evidentie criterium bij 'posterieure beleidsregels'. Ook in zo'n geval geldt het evidentie criterium. De (globale) planregel waarin wordt verwezen naar het beleid moet op zichzelf worden beschouwd en de rechtmatigheid van die planregel kan niet afhangen van de wijze waarop daar in

de beleidsregel nadere invulling aan wordt gegeven. Daarbij wijst de Afdeling er op dat de beleidsregel waarnaar in het plan wordt verwezen ook exceptief door de rechter kan worden getoetst wanneer deze is toegepast bij het besluit dat bij de rechter wordt aangevochten.

De Crisis- en herstelwet is met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken. Een laatste voortgangsrapportage en terugblik op bijna veertien jaar Crisis- en herstelwet laten zien dat de experimenteermogelijkheden de praktijk de gelegenheid boden zich voor te bereiden op de Omgevingswet en dat daar ook volop

Volgens de Afdeling is inherent aan het systeem van de Wro dat een planregel met een open norm minder rechtszekerheid biedt naarmate deze een globalere inhoud heeft

gebruik van is gemaakt.³⁵ Ook de Omgevingswet biedt overigens weer de mogelijkheid om bij wijze van experiment af te wijken van de Omgevingswet en andere wetten, zoals de Electriciteitswet 1998, de Warmtewet en de Wet milieubeheer.³⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft ook over een andere belangrijke kwestie een conclusie aan A-G Nijmeijer gevraagd. Dit gaat over de toepassing van artikel 6:19 Awb bij bestemmingsplan- en omgevingsplanzaken. Op grond van deze bepaling heeft beroep dat is ingesteld tegen een bestemmingsplan of omgevingsplan van rechtswege mede betrekking op planherzieningen die hangende het beroep worden vastgesteld. De Afdelingsvoorzitter heeft de A-G gevraagd of er aanleiding is om de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:19 Awb in bestemmingsplan- en omgevingsplanzaken aan te passen.

De A-G merkt in zijn conclusie allereerst op dat artikel 6:19 Awb in bestemmingsplanzaken ruime wordt toegepast, waardoor er in vergelijking tot andere type zaken relatief vaak een fictief beroep ontstaat tegen een besluit dat hangende beroep wordt genomen. Een ruime toepas-

sing van artikel 6:19 Awb kan leiden tot een uitdijning van de omvang van het geding, omdat het reële beroep tegen een planwijziging in dat geval geacht wordt mede betrekking te hebben op een latere wijziging van dat plan hangende het reële beroep; ook als deze latere planwijziging geen relatie heeft met de inhoud van het reële beroep tegen het oorspronkelijke plan. Voor het omgevingsplan is het risico op uitdijning door een ruime toepassing van artikel 6:19 Awb nog groter. Iedere gemeente beschikt onder de Omgevingswet immers over één gebiedsdekkend omgevingsplan. Daardoor bestaat het risico dat een reëel beroep tegen een omgevingsplanherziening zich van rechtswege mede gaat uitstrekken tot alle opvolgende planherzieningen binnen de gemeente die min of meer toevalligerwijs hangende het beroep tegen de oorspronkelijke planherziening worden vastgesteld, terwijl die latere planherzieningen geen enkele inhoudelijke relatie hebben met het reële beroep.

Volgens de A-G kan de uitdijende werking van fictieve beroepen bij de (ruime) toepassing van artikel 6:19 Awb op de omvang van het geding worden beperkt door:

- alleen fictief beroep te laten ontstaan ten aanzien van herstelbesluiten en reparatiebesluiten (die naar aanleiding van het reële beroep zijn genomen);
- bij de beoordeling of sprake is van een reparatiebesluit nadrukkelijk(er) een relatie te leggen met de beroepsgronden die in het reële beroep zijn ingebracht;
- in geval van fictief beroep de kring van beroepsgerechtigden consequent te beperken tot degenen die door de hangende het beroep vastgestelde planwijziging in een nadeliger positie zijn komen te verkeren of door gewijzigde feiten of omstandigheden redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij tegen het oorspronkelijke besluit geen beroep hebben ingesteld;
- bij gecombineerde besluiten, waarin herstel- of reparatiebesluiten en (primaire) daarvan losstaande planwijzigingen worden gecombineerd, geen fictief beroep aan te nemen.

Rechtsbescherming kan in die gevallen worden geconstrueerd door het instellen van een reëel beroep tegen de hangende het beroep vastgestelde planwijziging. Maar dit is alleen mogelijk als aan degene die beroep heeft ingesteld tegen de oorspronkelijke planwijziging met het oog op een effectieve geschilbeslechting en rechtsbescherming uitdrukkelijk kenbaar wordt gemaakt dat hij tegen het gecombineerde besluit beroep moet instellen indien hij zich daarmee niet kan verenigen. Daarnaast

20. ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174.

21. ABRvS 17 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1529.

22. ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2324.

23. ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645.

24. raadvanstate.nl/omgevingswet/.

25. ABRvS 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356.

26. Art. 16:55 lid 7 Ow.

27. Rb. Gelderland (vzr.) 29 augustus 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:5928. Zie ook o.a. Rb. Amsterdam (vzr.) 25 juli 2024,

ECLI:NL:RBAMS:2024:4679; en Rb. Gelderland (vzr.) 11 april 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:2126.

28. Bijvoorbeeld Rb. Limburg (vzr.) 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:5562; Rb. Limburg (vzr.) 11 juli 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4217.

29. Rb. Zeeland-West Brabant (vzr.) 21 augustus 2024, ECLI:NL:RBZW:2024:5780.

30. Zie voor een overzicht onder meer H.P. Wiersma e.a., 'Kroniek Omgevingsplan (2023-2024)', *TBR* 2024/85.

31. ABRvS 23 september 2023,

ECLI:NL:RVS:2023:3380.

32. Conclusie A-G Nijmeijer 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1367.

33. ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388.

34. ABRvS 23 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3380, r.o. 6.4.2.

35. Ministerie van BZK, *Praktijkervaringen Crisis- en herstelwet. Deel 1: Terugblik op de toepassing van de Chw in – bijna – veertien jaar en Deel 2: Voortgangsrapportage 2020-2023*, juni 2024.

36. Art. 23.3 Ow.

moet een procedurele oplossing worden gevonden voor gevallen waarin appellant tegen zowel het oorspronkelijke plan als de (latere) gecombineerde planwijziging beroep heeft ingesteld. Volgens de A-G moet het beroep van appellant tegen de gecombineerde planherziening worden afgesplitst van de eventuele beroepen van andere belanghebbenden. Ervan uitgaande dat de latere gecombineerde planherziening de eerdere oorspronkelijke planherziening heeft vervangen, zal appellant eerst moeten afwachten of de gecombineerde planherziening rechtmatig is op de onderdelen die hij in het reële beroep tegen het oorspronkelijke besluit heeft bestreden. Als de gecombineerde planherziening wordt vernietigd, dan zal er alsnog moeten worden beslist op het beroep tegen de oorspronkelijke planherziening. Wordt de gecombineerde planherziening in stand gelaten, dan hangt het van de omstandigheden van het geval af of een appellant bij zijn beroep tegen de oorspronkelijke planherziening nog procesbelang heeft.

De A-G geeft ook nog mee dat artikel 6:19 Awb volgens hem ook van toepassing zou moeten zijn op een in delegatie genomen besluit van B&W tot herziening van het omgevingsplan dat hangende een beroep tegen een eerdere omgevingsplanherziening is vastgesteld. Afgeacht moet worden of de Afdeling bestuursrechtspraak de conclusie van de A-G zal volgen.

2. Natuur

2.1 Stikstof: aanhoudende zorg van de regering

Het stikstofdossier heeft ook deze kroniekperiode de gemoederen weer flink beziggehouden.³⁷ Op een aantal vragen daarover die in de vorige kroniek nog openstonden is inmiddels een antwoord gekomen.

Bouwvrijstelling van de baan

De bouwvrijstelling op grond waarvan de effecten van de stikstofdepositie tijdens de bouwfase van bouw- en infrastructuurprojecten niet hoefden te worden betrokken bij de vergunningverlening, is door de Afdeling niet lang na het verschijnen van de vorige kroniek in de *Porthos*-uitspraak buiten werking gesteld wegens strijd met de Habitatrictlijn. In lijn met wat sommige auteurs al stelden, heeft de Afdeling de bouwvrijstelling buiten toepassing gelaten wegens strijd met artikel 6 Habitatrictlijn. Op grond van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn kan alleen toestemming worden gegeven voor plannen of projecten als significante gevolgen daarvan voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied kunnen worden uitgesloten. De regering kon echter niet aantonen dat significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden van de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het (ongelimiteerde) gebruik van de bouwvrijstelling waren uit te sluiten met het maatregelenpakket waarmee de bouwvrijstelling was onderbouwd, in samenhang met de autonome daling van de stikstofuitstoot. De robuustheid en de effectiviteit van het maatregelenpakket stond daarvoor volgens de Afdeling onvoldoende vast. Daarbij is van belang dat het overgrote deel van die maatregelen nog niet was uitgevoerd en dat de verwachte voordelen daarvan niet vaststonden ten tijde van het onderzoek.

Dat geen gebruik kan worden gemaakt van de bouwvrijstelling betekent overigens niet dat bouwprojecten niet meer kunnen worden uitgevoerd

Dat geen gebruik kan worden gemaakt van de bouwvrijstelling betekent overigens niet dat bouwprojecten niet meer kunnen worden uitgevoerd. Evenals vóór de vaststelling van de generieke bouwvrijstelling, zal per bouwproject een voortoets kunnen worden uitgevoerd, waarna zo nodig, een passende beoordeling kan worden gemaakt, waarbij mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken. Als op grond van een passende beoordeling significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen voor een Natura 2000-gebied niet zijn uit te sluiten, dan kan voor plannen of projecten die om dwingende redenen van groot openbaar belang nodig zijn en waarvoor geen alternatieve oplossingen zijn toestemming worden verleend, mits compenserende maatregelen zullen worden getroffen (ADC-toets).

Uiteindelijk kon de minister op basis van objectieve gegevens in het kader van de voortoets uitsluiten dat er significante gevolgen konden optreden voor Natura 2000-gebieden door de depositie van stikstof als gevolg van het Porthos-project. Daarom was er geen passende beoordeling nodig voor het rijksinpassingsplan dat voorzag in dit project en was voor dit project evenmin een Wnb-vergunning vereist.³⁸

Rekenregels en -afstand voor stikstofdepositie bij projecten geaccepteerd

In de vorige kroniek bespraken wij een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 januari 2021, waarin de Afdeling oordeelde dat bij de beoordeling van stikstofdepositie van een weg op grond van het AERIUS-rekenmodel de effecten op een grotere afstand van vijf kilometer ten onrechte niet waren meegenomen. Naar aanleiding daarvan heeft de regering in 2021 het rekenmodel aangepast, zodat voor elk project dat stikstof veroorzaakt, de stikstofgevolgen tot op een afstand van 25 kilometer berekend moeten worden.³⁹ Daarover bestond discussie. Het was vooral de vraag of de afstand wel groot genoeg is voor een volledig zicht op de gevolgen van stikstofneerslag van een project. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft deze discussie in haar uitspraak van 5 april 2023 beslecht en geoordeeld dat het rekenmodel mag worden gebruikt bij de beoordeling van de stikstofneerslag van individuele projecten en dat de daarbij gehanteerde rekenafstand van 25 kilometer aanvaardbaar is.⁴⁰

Allereerst moest de Afdeling oordelen of de minister het wetenschappelijke rekenmodel (OSP) voor berekening van de stikstofdepositie binnen een afstand tussen 5 en 25 kilometer van een weg wel mocht gebruiken voor de berekening van de stikstofneerslag. Dat is volgens de Afdeling het geval. De bezwaren tegen dit model heeft de

minister onder verwijzing naar rapporten van het RIVM en TNO overtuigend weerlegd, aldus de Afdeling. Het model is volgens de Afdeling dan ook gebaseerd op de 'beste wetenschappelijke kennis' en kan dan ook gebruikt worden voor de berekening van de stikstofneerslag van individuele projecten.

Vervolgens oordeelt de Afdeling dat voor het berekenen van de stikstofgevolgen van een individueel project een rekenafstand tot 25 kilometer aanvaardbaar is. De minister heeft met onderzoeken van onder meer het RIVM en TNO overtuigend gemotiveerd dat 25 kilometer de maximale afstand is waarbinnen voor een individueel project nog wetenschappelijke betrouwbare stikstofberekeningen kunnen worden gedaan. Daarmee wordt voldaan aan artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, dat eist dat voor elk project op basis van de beste wetenschappelijke kennis moet worden beoordeeld of significante gevolgen van een project voor de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied zijn uit te sluiten. Het model om de stikstofgevolgen van projecten te berekenen tot een afstand van maximaal 25 kilometer vormt deze beste wetenschappelijke kennis en kan daarvoor worden gebruikt.

Overigens betekent bovenstaande niet dat de stikstofdepositie die als gevolg van een project buiten de 25 kilometergrens neerslaat op een Natura 2000-gebied niet relevant is. Deze stikstofdepositie kan nog steeds leiden tot een verslechtering van de natuurwaarden, die de overheid op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn zal moeten tegengaan, maar is niet meer toe te rekenen aan het individuele project. De vraag of de maatregelen die de overheid neemt om de verslechtering van Natura 2000-gebieden ten gevolge van deze niet tot individuele projecten toe te rekenen stikstofdepositie voldoen, kan echter niet aan de orde komen bij de beoordeling van individuele projecten in het kader van vergunningverlening of projectbesluitvorming.

Enig licht in de duisternis voor PAS-melders

Voor PAS-melders die sinds de Afdeling een streep zette door de PAS weer over een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit moeten beschikken,⁴¹ gloort er enig licht in de duisternis. Hoewel het bevoegd gezag (GS) volgens vaste jurisprudentie een beginselplicht tot handhaving heeft en dus in beginsel tegen de PAS-melders handhavend moet optreden wegens het handelen zonder vergunning, geeft de Afdeling in haar uitspraken van 28 februari 2024⁴² een vijftal bijzondere omstandigheden die voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn om handhaving in een concreet geval onevenredig te achten in verhouding tot het natuurbelang en daarvan tot medio 2025 af te zien. Die vijf bijzondere omstandigheden zijn:

- de individuele belangen van de PAS-melders;
- de rechtszekerheid die PAS-melders aan het PAS-regime mochten ontleen;
- de verschillende uitlatingen van de overheid na de PAS-uitspraak dat PAS-melders zullen worden gelegaliseerd;
- het legalisatieprogramma dat ervan uitgaat dat medio 2025 alle PAS-melders een natuurvergunning kunnen aanvragen; en
- het feit dat het legalisatieprogramma⁴³ in uitvoering is en de bedrijven daarin de mogelijke stappen hebben ondernomen.

Of provinciebesturen daadwerkelijk kunnen afzien van handhaving vergt nog wel een nadere belangenafweging. Zij zullen moeten nagaan of er een redelijk evenwicht is tussen enerzijds het bedrijfsbelang van de PAS-melders bij niet-handhaven tot medio 2025, en anderzijds het natuurbelang dat juist wel gediend is met handhavend optreden. Daarvoor is nodig dat per geval de gevolgen van het niet-handhavend optreden voor de natuur in beeld zijn en zijn

Of provinciebesturen daadwerkelijk kunnen afzien van handhaving vergt nog wel een nadere belangenafweging

afgewogen voor ten minste de periode dat van handhaving wordt afgezien, dus tot uiterlijk medio 2025. Om aan het natuurbelang tegemoet te komen kunnen provinciebesturen ook natuurmaatregelen treffen, zoals bijvoorbeeld het instellen van een bestedingsverbod. Als zij daarvoor kiezen zullen die maatregelen ook moeten doorlopen tot medio 2025.

Twijfel over emissiebeperking bij nog meer emissiearme stalsystemen

In de vorige kroniek gingen we al kort in op een Afdelingsuitspraak waarin twijfels over de effectiviteit van emissies-arme stalsystemen in de praktijk ertoe leiden dat voor de oprichting van deze stalsystemen een Wnb-vergunning is vereist. Vanwege deze twijfels is op grond van objectieve gegevens namelijk niet uitgesloten dat significante gevolgen optreden door stikstofemissies vanuit deze stalsystemen. In de uitspraken van 3 oktober 2023 trekt

37. Zie onder meer F. Onrust, 'Natuurbescherming 2024 – Gebiedsbescherming (deel 1)', *BR* 2024/60; en A. Collignon, E.C. Berkouwer & J.H.N. Ypinga, 'Stikstof en bouwen: bijna vijf jaar na PAS-uitspraken. Het kan wel, maar het gaat langzaam', *BR* 2024/14; en N.G.M. Valkering, 'Overzichtskroniek stikstofjurisprudentie sinds de PAS-uitspraken', *TBR* 2024/124; Ch. Backes,

'Uitweg uit de stikstofcrisis? Enkele gedachten over lange-termijn-visies en korte-termijn-blokkades', *TvAR* 2023, p. 16-31.

38. ABRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129.

39. ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, *MenR* 2021/41, m.nt. M.M. Kajaan en *AB* 2021/266, m.nt. R.H.W. Frins.

40. ABRvS 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299.

41. PAS-melders konden onder vigeur van de PAS volstaan met een melding van bedrijfsactiviteiten waarvan de stikstofneerslag onder de drempelwaarden van 1 mol per jaar viel. Zij hoefden daarvoor geen vergunning aan te vragen, totdat de Afdeling een streep zette door de PAS.

42. ABRvS 28 februari, ECLI:NL:RVS:2024:844,

ECLI:NL:RVS:2024:852 en ECLI:NL:RVS:2024:838.

43. Volgens de Afdeling bood het legalisatieprogramma nog onvoldoende concreet zicht op legalisatie (op korte termijn), zodat dit geen reden was om een uitzondering van de handhavingsplicht te aanvaarden.

de Afdeling deze jurisprudentie door voor een drietal andere emissiearme stalsystemen.⁴⁴

Kort geding Greenpeace vs. Staat

Greenpeace heeft in een civielrechtelijk kort geding gevorderd dat de Staat een plan van aanpak maakt en uitvoert om ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie in de voor stikstofgevoelige natuur wordt teruggedrongen om te voorkomen dat meest kwetsbare habitats (op de Rode Lijst) na eind 2025 onherstelbaar beschadigd (dreigen te) raken. De situatie is voor deze natuur volgens Greenpeace zodanig ernstig dat de uitkomst van de bij de rechtbank aanhangige bodemprocedure niet kan worden afgewacht. De rechtbank⁴⁵ constateert dat partijen het eens zijn dat stikstofreductie noodzakelijk is om verdere schade aan de stikstofgevoelige natuur te voorkomen. Bovendien staat volgens de rechtbank vast dat de stikstofgevoelige natuur in slechte staat is en dat het huidige stikstofbeleid van de Staat er niet toe zal leiden dat de stikstofdepositie in de meest kwetsbare habitats op korte termijn tot een verantwoord niveau wordt teruggebracht. In het licht van bovenstaande is volgens de rechtbank daarom niet uit te sluiten dat de Staat er op grond van artikel 6 lid 2 Habitatrichtlijn zorg voor moet dragen dat in meerdere concrete gevallen de stikstofdepositie (lokaal) op zeer afzienbare termijn verder wordt teruggedrongen om verdere verslechtering van de desbetreffende Natura 2000-gebieden te voorkomen. Toch worden de vorderingen van Greenpeace in kort geding door de rechtbank afgewezen, omdat onvoldoende duidelijk is dat de Europeesrechtelijke verplichtingen meebrengen dat de stikstofdepositie in alle habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de kritische depositiewaarde moeten zijn gebracht. Voor welke concrete habitats op de Staat de plicht rust om op zeer korte termijn tot actie over te gaan, kan de rechtbank in kort geding niet vaststellen. De vraag is dan ook hoe de bodemzaak zal uitpakken. Daarop zullen wij in een volgende kroniek nog terugkomen.

2.2. Europese ontwikkelingen: Natuurherstelverordening⁴⁶ en een inbreukprocedure

Ook op Europeesrechtelijk vlak signaleren wij twee belangrijke ontwikkelingen voor het Nederlandse natuurbeschermingsrecht. In de eerste plaats de recente inwerkingtreding van de Natuurherstelverordening, die

gevreesd werd dat de verplichtingen uit deze verordening, en dan met name het daarin opgenomen verslechteringsverbod, Nederland nog verder op slot zouden zetten.⁴⁸

De aanleiding voor de Natuurherstelverordening is het biodiversiteitsverlies en de achteruitgang van ecosystemen binnen Europa, dat ondanks de geldende EU-wetgeving, die als sinds de jaren negentig geldt, is opgetreden en nog steeds optreedt.⁴⁹

Het specifieke doel van de verordening is om gedgegradeerde ecosystemen in de gehele EU tegen 2050 in een goede staat te brengen en tegen 2030 op de goede weg richting herstel. In 2030 moeten daarom maatregelen voor natuurherstel zijn ingevoerd voor ten minste 20% van de aangetaste land- en zeegebieden van de EU, en in 2050 voor alle ecosystemen die herstel behoeven. Hiertoe worden in het voorstel meerdere op herstel gerichte bindende streefdoelen en verplichtingen voor natuurherstel vastgesteld in zes specifieke ecosystemen: terrestrische, kust- en zoetwatersystemen, mariene ecosystemen, stedelijke ecosystemen, rivieren en bijbehorende overstromingsgebieden, landbouwecosystemen en boscosystemen.

In de natuurherstelverordening worden nieuwe hersteldoelen en verplichtingen in het leven geroepen voor gebieden en ecosystemen die niet onder bestaande EU-regelgeving vallen, zoals juridisch bindende biodiversiteitsdoelen voor de stedelijke omgeving en het agrarisch landschap. Daarnaast vult de Natuurherstelverordening de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn aan door termijnen vast te stellen voor het bereiken van de streefdoelen en concrete juridische verplichtingen om ook ecosystemen buiten het Natura 2000-netwerk te herstellen.⁵⁰

In de Natuurherstelverordening worden streefdoelen, termijnen en andere verplichtingen voor natuurherstel vastgelegd, zoals het verslechteringsverbod, maar wordt niet voorgeschreven hoe de lidstaten deze doelen moeten bereiken. Hoe lidstaten dat willen gaan doen, moeten zij in hun nationale herstelplannen aangeven. Daarbij hebben zij een ruime mate van keuzeruimte en kunnen zij rekening houden met specifieke omstandigheden binnen hun eigen lidstaat. De nationale herstelplannen moeten ter goedkeuring aan de Europese Commissie worden voorgelegd, die vervolgens beoordeelt of de plannen toereikend en doeltreffend zijn.

Signaleringswaardig is ook de inbreukprocedure die de Europese Commissie is gestart tegen Nederland, omdat onvoldoende maatregelen worden getroffen die nodig zijn om de grutto en andere weidevogels conform de Vogelrichtlijn⁵¹ te beschermen.⁵² De exacte redenen voor de Europese Commissie om de inbreukprocedure te starten zijn vooralsnog niet duidelijk, omdat de inbreukprocedure vertrouwelijk is en de stukken die in dat kader worden gewisseld niet openbaar zijn.

2.3. Woningisolatie en vleermuizen

In deze kroniek willen wij twee spraakmakende uitspraken over soortbescherming uitlichten. De eerste uitspraak ziet op de vraag of een isolatiebedrijf dat woningen na-isoleert met zijn onderzoekinspanningen naar aanwezigheid van vleermuizen in de woning voldaan heeft aan de zorgplicht die op grond van artikel 1.11 Wet natuurbescherming (oud) op dat bedrijf rust.⁵³ Op grond van deze zorg-

Nederland heeft onder druk van de Tweede Kamer als een van de weinige lidstaten tegen de Natuurherstelverordening gestemd

lange tijd mede door toedoen van Nederland op losse schroeven stond.⁴⁷ Nederland heeft namelijk onder druk van de Tweede Kamer als een van de weinige lidstaten tegen de Natuurherstelverordening gestemd, omdat er

plicht dient het isolatiebedrijf de noodzakelijke maatregelen te treffen om nadelige gevolgen voor vleermuizen te voorkomen of, voor zover deze gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Het bevoegd gezag heeft het isolatiebedrijf een last onder dwangsom opgelegd, omdat met de gebruikte (beperkte) onderzoeksmethode niet aan de zorgplicht is voldaan. De Afdeling sluit zich in hoger beroep aan bij dat oordeel en overweegt dat het isolatiebedrijf met een beperkt endoscopisch onderzoek in de spouwmuren en lopen van een ronde om betreffende woning niet heeft voldaan aan de op hem rustende zorgplicht. Met deze werkwijze is namelijk niet uit te sluiten dat er vleermuizen aanwezig zijn. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de vleermuizen een strikt beschermde soort zijn. Bovendien is van belang dat de spouw niet volledig wordt bekeken en dat er zich in de spouw vaak bouwafval bevindt, waardoor er een (grote) kans is dat (kleine) vleermuizen of sporen daarvan over het hoofd worden gezien. Bovendien hebben vleermuizen gedurende het jaar verschillende verblijfslocaties, zodat er op verschillende momenten onderzoek moet worden verricht. Ook speelt een rol dat het zien en herkennen van sporen van een vleermuis lastig is voor een niet-getraind oog.

Bijzonder in deze zaak is dat de Afdeling hierbij ook uitdrukkelijk verwijst naar de reacties van ‘meedenkers’ die in de *amicus curiae*-procedure zijn ingebracht. De Afdeling heeft in deze zaak voor toepassing van deze procedure gekozen, omdat deze uitspraak van groot belang is voor alle andere na-isolatieprojecten van particuliere woningeigenaren.⁵⁴ Daarom wilde de Afdeling door het betrekken van ‘meedenkers’ in de procedure een goed inzicht krijgen in de potentieel conflicterende belangen, met aan de ene kant het belang van het behalen van klimaatdoelen en de financieel-economische belangen van woningeigenaren en isolatiebedrijven, en aan de andere kant het belang van soortenbescherming. Daarnaast stelde de *amicus curiae*-procedure de ‘meedenkers’ in staat de gevolgen van na-isolatie van spouwmuren voor vleermui-

De wolf is (vooralsnog) een strikt beschermde soort zodat de noodzaak tot vangen en verstoren goed moet worden onderbouwd

zen, de gevolgen van de onderzoeksplicht voor woningeigenaren die hun woningen willen na-isoleren en de eventuele alternatieve onderzoeksmethoden voor de Afdeling inzichtelijk(er) te maken.⁵⁵

2.4. In de ban van de wolf

Een andere soortbeschermingsuitspraak die veel stof heeft doen opwaaien is de schorsing door de voorzieningenrechter van de Rechtbank Midden-Nederland van een omgevingsvergunning voor het vangen (en vervolgens verdoven en zenderen) en verstoren met een paintballgeweer van een vermeende probleemwolf.^{56, 57} De voorzieningenrechter heeft de door gedeputeerde staten van Utrecht verleende omgevingsvergunning geschorst, omdat volgens hem de noodzaak van het vangen en verstoren van de wolf op het moment van de uitspraak onvoldoende door het bevoegd gezag is onderbouwd. Hij stelt daarbij voorop dat de wolf (vooralsnog) een strikt beschermde soort is,⁵⁸ zodat de noodzaak tot vangen en verstoren goed moet worden onderbouwd. De onderbouwing ontbreekt volgens de voorzieningenrechter in dit geval, omdat er onvoldoende inzicht is geboden in het (probleem)gedrag van de wolf en de wijze waarop deskundigen dat hebben vastgesteld. Ook is de escalatieladder van het IPO⁵⁹ niet gevolgd, zo is zenderen daarin bijvoorbeeld niet genoemd als monitoringsmethode, en zijn afwijkingen van de ladder onvoldoende gemotiveerd. Tot slot is niet duidelijk in hoeverre het vangen, verdoven en zenderen – naast het gebruik van een paintball-

44. ABRvS 4 oktober, ECLI:NL:RVS:2023:3699, ECLI:NL:RVS:2023:3695 en ECLI:NL:RVS:2023:3689.
45. Rb. Den Haag 6 juni 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:8736, *M en R* 2024/90, m.nt. Ch.W. Backes.
46. Verordening (EU) 2024/1991.
47. Zie daarover onder meer P. Mendelts, ‘De nieuwe Europese Natuurherstelverordening na behandeling door het Europees Parlement’, *M en R* 2023/88; en B.J. de Leeuw & Ch.W. Backes, ‘Het verslechteringsverbod in de Natuurherstelverordening’, *NIER* 2023-7-8, p. 142-150.
48. ‘Kabinet vreest nieuwe natuurplannen van EU, bouw mogelijk nog meer “op slot”’, NOS 24 april 2023, nos.nl/nieuwsuur/collectie/13901/artikel/2472674-kabinet-vreest-nieuwe-natuurplannen-van-eu-bouw-mogelijk-nog-

meer-op-slot.
49. Zie overweging 26 e.v. van de considerans van de Natuurherstelverordening.
50. Ook bouwt de Natuurherstelverordening voort op internationale afspraken, zoals het Akkoord van Parijs en het Biodiversiteitsverdrag.
51. Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand.
52. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_24_3228.
53. ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2969, *MenR* 2023/98, m.nt. P. Mendelts. Zie ook S.D.P. Kole, ‘Een gedragscode voor de verduurzaming van woningen of toch een ander instrument?’, *MenR* 2023/51.
54. Uit de reacties van de meedenkers is gebleken dat er een werkwijze is gevonden voor een grootschaligere aanpak van na-isolatie, waarbij ook het belang van de

bescherming van vleermuizen wordt betrokken. Die aanpak wordt vooralsnog toegepast door woningbouwverenigingen en andere grote partijen, maar is mogelijk ook kansrijk voor particuliere na-isolatie. Die werkwijze maar maakte echter geen onderdeel uit van het bestreden besluit, zodat de Afdeling daarop niet nader ingaat.
55. Zie ook G.A. van der Veen, ‘Vleermuizen en de vrienden van de rechter’, *TO* 2023/2-3.
56. Rb. Midden-Nederland 16 september 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:5435.
57. Op grond van art. 5.1 lid 2 sub g Owjo. art. 11.46 lid 1 onder a en b Bal is het verboden om zonder omgevingsvergunning een wolf opzettelijk te vangen of opzettelijk te verstoren. Zie over de bescherming van de wolf: L. Boerema, ‘Wee de wolf die in een kwaad gerucht staat. Over de wettelijke bescherming van de wolf in Nederland’,

AA 2024, p. 100-108; C. Dijkstra, ‘Een poot over de grens: de wolf in Nederland en Duitsland’, *TO* 2023/4, p. 106-113.
58. De Europese Commissie wil de status van de wolf verlagen van strikt ‘beschermd’ naar ‘beschermd’. De EU-lidstaten hebben daarmee ingestemd. Alvorens de beschermde status van de wolf in het EU-recht (Habitatrichtlijn) kan worden verlaagd, is een wijziging nodig van het Verdrag van Bern, waarbij de EU en haar lidstaten partij zijn. De Commissie zal een voorstel daartoe inbrengen. Zie: consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/09/26/bern-convention-eu-will-propose-changing-the-conservation-status-of-wolves/. Zie daarover: A.A. Freriks, ‘De wolf: strikte bescherming ter discussie’, *TvAR* 2024/9, p. 524-532.
59. IPO, *Interventie richtlijnen – interprovinciaal wolvenplan*, Den Haag: IPO 2023.

geweer – als negatief conditioneren van de wolf wordt ingezet. Voor zover dit gebeurt, moet deugdelijk gemotiveerd worden waarom dat in dit geval gerechtvaardigd is. Die motivering ontbreekt volgens de voorzieningenrechter vooralsnog. De voorzieningenrechter gaat niet in op het gebruik van het paintballgeweer, omdat daartoe pas kan worden overgegaan als de wolf is gezenderd, en hij de noodzaak daarvoor vooralsnog onvoldoende onderbouwd acht. Wel geeft hij het bevoegd gezag nog in overweging om in bezwaar duidelijker te maken in welke situatie en onder welke voorwaarden de inzet van een paintballgeweer als (tweede) middel van negatief conditioneren mogelijk is.

Nu de omgevingsvergunning is geschorst, kan de wolf dus voorlopig niet worden gevangen of verstoord. De voorzieningenrechter geeft echter wel aan dat de noodzaak daartoe gedurende de schorsing van de vergunning alsnog kan ontstaan. Daarvan zou in onze ogen sprake kunnen zijn als de wolf daadwerkelijk mensen of aangelijnde honden aanvalt. In dat geval kunnen gedeputeerde staten om opheffing van de schorsing verzoeken.

3. Een nieuw kabinet, een nieuwe wind

Exit Nationaal Programma Landelijk Gebied

In het Regeerprogramma is een nieuwe koers uitgezet om op een andere manier te gaan werken aan de Internationale en Europese doelstellingen voor natuur, water en klimaat, al zal die koers nog verder moeten worden uitgewerkt.⁶⁰ Duidelijk is wel dat men gericht wil inzetten op innovatie en vrijwillige en ruimhartige stoppersregelingen voor agrariërs. Ook zullen er langjarig middelen voor agrarisch natuurbeheer beschikbaar komen, die zullen worden

Met deze nieuwe koers heeft het kabinet de stekker uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied getrokken

ingezet waar ze het meeste effect sorteren. Het gaat dan om gebieden waar de gebiedsspecifieke opgaven en uitdagingen voor de agrarische sector het grootste zijn en waar een specifieke aanpak nodig is om ondernemers te ondersteunen om de doelen te bereiken, zoals in de veenweidegebieden, gebieden rondom kwetsbare Natura 2000-gebieden, brede beekdalen en grondwaterbeschermingsgebieden. Naast een gebiedsgerichte aanpak van stikstofreductie, moeten volgens het kabinet ook andere drukfactoren op beschermde natuurwaarden worden aangepakt.

Met deze nieuwe koers heeft het kabinet de stekker uit het Nationaal Programma Landelijk Gebied getrokken. Met dat programma wilde het vorige kabinet met behulp van een integrale gebiedsgerichte aanpak een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de Europese natuur-, water- en klimaatdoelstellingen voor het landelijk

gebied. Al eerder werd duidelijk dat middelen die daarvoor in het transitiefonds zouden worden gereserveerd (zo'n € 25 miljard), zouden komen te vervallen. Provincies en waterschappen waren al volop aan de slag met het NPLG, maar zullen, met name vanwege het wegvallen van de rijksmiddelen, hun ambities en maatregelen in veel gevallen noodgedwongen moeten bijstellen.⁶¹

Stikstof: van depositie- naar emissiegestuurd

Het nieuwe kabinet wil af van de kritische depositiewaarde (KDW) die nu nog als stikstofdoelstelling (omgevingswaarden) in de Omgevingswet is opgenomen. Men wil de KDW vervangen door een juridisch houdbaar alternatief, waarbij de gemeten staat van de natuur centraal staat. In plaats van depositiesturing wil het kabinet naar doelsturing met realistische emissiedoelen, waarmee agrariërs concrete handvatten worden geboden om emissiereductie binnen hun bedrijf zelf te realiseren.⁶² Daarbij zullen ook (technische) innovaties een belangrijke rol spelen. Een juridisch houdbaar alternatief voor de KDW is echter nog niet gevonden, zodat het kabinet tot die tijd de huidige wettelijke stikstofdoelstellingen zal monitoren. Uit recente monitoringsresultaten blijkt dat deze doelstellingen niet zullen worden gehaald.⁶³

Water en bodem sturend?

Evenals het vorige kabinet, onderkent het huidige dat 'Water en bodem sturend' moeten zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen.⁶⁴ Het is echter nog onduidelijk in hoeverre het kabinet ook alle 33 structurerende keuzes omarmt die het vorige kabinet in dat verband heeft gemaakt. Hoewel decentrale overheden juridisch niet gebonden zijn aan dit rijksbeleid, omdat de juridische doorwerking daarvan naar decentrale ruimtelijke besluitvorming in de meeste gevallen (nog) niet geborgd is, en er bovendien op grond van het uitgangspunt 'comply or explain' van die keuzes kan worden afgeweken, ging daarvan wel een belangrijke boodschap uit naar andere overheden, burgers en bedrijven. In de onderbouwing van de structurerende keuzes wordt duidelijk aangegeven dat water- en bodemsystemen in Nederland hun grenzen hebben bereikt en dat we, mede vanwege klimaatverandering, voor urgente, ingrijpende en omvangrijke water- en bodemopgaven staan om Nederland ook in toekomst leefbaar, gezond en welvarend te houden. Met het oog daarop wilde het vorige kabinet niet overal bouwactiviteiten meer toestaan, zoals in beekdalen, uiterwaarden en diepe polders en om ruimte voor water te reserveren. Deze structurerende keuze is door het Rijk nader uitgewerkt in een niet-juridisch bindend 'Ruimtelijk afwegingskader klimaatadaptieve gebouwde omgeving'.⁶⁵ Op locaties waar bouwactiviteiten nog wel mogelijk zijn, zal dat klimaatadaptief moeten gebeuren. De door het vorige kabinet ontwikkelde landelijke 'Maatlat voor een groene klimaatadaptieve gebouwde omgeving' kan daarbij ondersteunend zijn.⁶⁶ Een andere in het oog springende structurerende keuze is een verhoging van grondwaterpeilen in veenweidegebieden (tussen 20 en 40 cm onder het maaiveld),⁶⁷ die zeer ingrijpende gevolgen zou kunnen hebben voor het bestaande agrarisch grondgebruik in deze gebieden.

Hoewel het nieuwe kabinet het uitgangspunt 'Water en bodem sturend' in algemene zin lijkt te willen voort te

zetten, lijkt het daar vanuit een ander perspectief naar te kijken dan het vorige kabinet. Men wil vooral kijken naar wat wel kan.⁶⁸ De recente uitlatingen van de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in een commissiedebat dat er weliswaar rekening moet worden gehouden met water en bodem bij ruimtelijke ontwikkelingen, maar dat deze daarvoor niet 'sturend' zouden moeten zijn, staat daar haaks op.⁶⁹ Het is dan ook afwachten of, en zo ja, op welke wijze de structurerende keuzes en de doorwerking daarvan juridisch uiteindelijk zullen worden geborgd.⁷⁰

4. Waterkwaliteit: nog een aanhoudende zorg van de regering

In de vorige kroniek vroegen we ons af of de Nederlandse waterkwaliteit zou kunnen leiden tot een nieuwe crisis. De zorgen omtrent de waterkwaliteit en niet voldoen aan de doelen van de Kaderrichtlijn water (KRW) zijn sindsdien toegenomen.⁷¹ De Raad voor de leefomgeving en

Volgens de Rli is het urgentiebesef te laag, het beleid te vrijblijvend en worden taken en verantwoordelijkheden voor de verbetering van de waterkwaliteit gebrekkig ingevuld

infrastructuur (Rli) heeft geconcludeerd dat de KRW-doelen met het huidige beleid redelijkerwijs niet meer in 2027 kunnen worden gehaald.⁷² Volgens de Rli is het urgentiebesef te laag, het beleid te vrijblijvendheid en worden taken en verantwoordelijkheden voor de verbetering van de waterkwaliteit gebrekkig ingevuld. De Rli doet een aantal aanbevelingen om het KRW-doelbereik dichter-

bij te brengen. Het bereiken van de KRW is een gezamenlijke bevoegdheid van alle overheden. De KRW zou dan ook beter juridisch moeten doorwerken naar andere beleidsterreinen dan het waterbeheer, zoals ruimtelijke ordening en de regulering van het gebruik van mest- en gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast heeft de Rli een aantal concrete aanbevelingen gedaan, zoals een vergunning- of meldplicht voor alle wateronttrekkingen uit zowel grondwater als oppervlaktewater, ruimtelijke reserveringen voor drinkwaterwinning, vermindering van de nutriëntenconcentratie in grond en oppervlaktewater door aanscherping van de mestregelgeving en verbetering van de zuivering van rioolwaterzuiveringsinstallaties, en een doorrekening van de effecten van alle huidige en voorgestelde maatregelen om zicht te krijgen op de restopgave (of het doelgat).

De (vorige) regering heeft erkend dat hoewel ruim driekwart van het totaal aan KRW-doelen in alle waterlichamen in Nederland gehaald zal worden, er een substantieel gat tot het KRW-doelbereik is en dat het tempo van de noodzakelijke verbeteringen nog te laag ligt. Het wordt volgens de regering dan ook spannend of de huidige aanpak voldoende is om de KRW-doelen in 2027 te bereiken.^{73, 74} Mede naar aanleiding van het Rli-advies is het Rijk samen met de regio in 2023 gestart met het KRW-Impulsprogramma, bedoeld om maatregelen aan te vullen, te intensiveren en de uitvoering daarvan te versnellen. Daarnaast wordt binnen dit programma gewerkt aan de onderbouwing van KRW-uitzonderingen, waarop in aanloop naar 2027 mogelijk een beroep zal worden gedaan. Ook wordt getracht rechtszaken te voorkomen en daarop alvast te anticiperen.⁷⁵

De aanbeveling van de Rli dat KRW-doelen juridisch zouden moeten doorwerken naar de wet- en regelgeving voor (de toelating van) gewasbeschermingsmiddelen, prioritaire stoffen, opkomende stoffen en medicijnen, heeft de (vorige) regering inmiddels ter harte genomen. De regering wil namelijk een nationaalrechtelijke grondslag creëren voor het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb) om voorafgaand aan de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en de herziening daarvan te toetsen aan de KRW-normen.⁷⁶ Eind 2024 komt het Ministerie van IenW met een tussenevalu-

60. De minister heeft toegezegd om eind 2024 met een nadere uitwerking te komen. Kamerbrief Publicatie Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden 2024, 1 oktober 2024, p. 4.

61. Hoewel het NPLG is gesneuveld, is het instrument 'programma' onder de Omgevingswet wel een van de kerninstrumenten van de wet. Zie over de programma-aanpak in brede zin: L. Braaksma, *The Programmatic approach in environmental law. Towards a legal design in the European Union and the Netherlands that pursues sustainability* (diss. Groningen), 2023.

62. Zie daarover uitgebreider: Ch. Backes, 'Juridische instrumenten voor een effectiever en efficiënter stikstofbeleid',

NJB 2023/1473.

63. Kamerbrief Publicatie *Monitor stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden* 2024, 1 oktober 2024.

64. *Kamerstukken II* 2024/25, 36600 XII, nr. 2, p. 22-25.

65. klimaatadaptatienederland.nl/aan-de-slag/overheden/klimaatadaptief-bouwen/ruimtelijk-afwegingskader/

66. klimaatadaptatienederland.nl/aan-de-slag/overheden/klimaatadaptief-bouwen/landelijke-maatlat/.

67. Structurerende keuze 25, WBS-brief, p. 22.

68. Voorlopig verslag van een commissiedebat van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat, 24 september 2024,

p. 64.

69. Commissiedebat Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening 2 oktober 2024.

70. Zie ook de zogenaamde borgingskalender: rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/17/bijlage-2-borgingskalender-wbs.

71. Zie bijvoorbeeld F.A.G. Groothuijs & M.H.W.F. van Rijswijk, 'Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water', uu.nl/sites/default/files/rebo-ESSAY%20KRW%20NBWB%2022%20september%20FINAL.pdf. Ook zijn er zorgen over de mogelijke gevolgen voor

de woningbouw: L.C.E. Augustinus & S. Handgraaf, 'Valt de vergunningverlening voor woningbouw in het water?', *TBR* 2024/55.

72. Rli-advies 'Goed watergoed geregeld', mei 2023, rli.nl/sites/default/files/briefadvies_krw_aan_minienw_-_goed_water_goed_geregeld.pdf.

73. *Kamerstukken II* 2023/24, 27625, nr. 672.

74. Kamerbrief Voortgang waterkwaliteitsbeleid en KRW d.d. 27 juni 2024, p. 2.

75. *Kamerstukken II* 2023/24, 27625, nr. 672.

76. *Kamerstukken II* 2023/24, 27625, nr. 671.

atie, waarin uiteen zal worden gezet hoe de voortgang van het bereiken van de KRW-doelen verloopt.

Andere beoordelingswijze toelating van gewasbeschermingsmiddelen door het Ctgb

Ook een uitspraak van het Hof van Justitie van de EU⁷⁷ dwingt tot een andere werkwijze van het Ctgb bij de beoordeling van toelating van gewasbeschermingsmiddelen op de Nederlandse markt. Niet langer kan het Ctgb volstaan met een verwijzing naar een eerdere risicobeoordeling die een andere lidstaat heeft uitgevoerd bij de beslissing op een aanvraag om een gewasbeschermingsmiddel op de markt toe te laten.⁷⁸ Volgens het Hof is het Ctgb bij de beslissing op een verzoek om toelating van een gewasbeschermingsmiddel op de Nederlandse markt niet gebonden aan de risicobeoordeling die een andere lidstaat eerder heeft verricht. Het Ctgb heeft een eigen verantwoordelijkheid om bij een beslissing over nationale toelating op basis van de meest betrouwbare en wetenschappelijke technische gegevens te beoordelen of een gewasbeschermingsmiddel onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens en dier of voor het milieu heeft. In geschillen over de toelating van gewasbeschermingsmiddelen kunnen deze gegevens naar het oordeel van het Hof bij zowel het Ctgb als de rechter worden aangevoerd om aan te tonen dat een wetenschappelijke risicobeoordeling op grond waarvan een andere lidstaat over de toelating van het gewasbeschermingsmiddel heeft beslist, ondeugdelijk is gemotiveerd. Indien het Ctgb van mening is dat de risicobeoordeling door de andere lidstaat ondeugdelijk is gemotiveerd op het punt van bezorgdheid over de gezondheid van de mens en dier of het milieu als gevolg van lidstaat-specifieke milieu- of landbouwomstandigheden, hoeft het Ctgb deze lidstaat volgens het Hof niet bij de eigen risicobeoordeling te betrekken.

Inbreukprocedure tegen Nederland wegens niet-naleven KRW

De Europese Commissie is een inbreukprocedure gestart tegen Nederland door een aanmaningsbrief te sturen wegens het niet-naleven van de Kaderrichtlijn water.⁷⁹ Op grond van de KRW moeten lidstaten voor ieder daarbinnen gelegen stroomgebiedsdistrict een maatregelenprogramma vaststellen om een goede toestand van de daarbinnen gelegen waterlichamen te waarborgen. Dit maatregelenprogramma maakt onderdeel uit van het stroomgebiedbeheerplan dat iedere zes jaar moet worden vastgesteld en aan de Europese Commissie moet worden gerapporteerd. In het maatregelenprogramma moeten de in de KRW omschreven basismaatregelen worden opgenomen, waarmee significant negatieve gevolgen voor wateren moeten worden beheerst, waaronder beheersingsmaatregelen voor wateronttrekkingen, puntbronlozingen en diffuse verontreinigingsbronnen. Lidstaten moeten verleende watervergunningen voor deze activiteiten periodiek herzien en zo nodig wijzigen. Naar het oordeel van de Europese Commissie kunnen in Nederland vergunningen voor wateronttrekkingen en lozingen voor onbepaalde termijn worden verleend en vindt geen periodieke toetsing daarvan plaats. Dat is volgens de Europese Commissie in strijd met de KRW. De stukken omtrent de inbreukprocedure, waaronder de aan Nederland verstuurd

de aanmaningsbrief zijn strikt geheim, zodat we het moeten doen met een persbericht. Daarin is niet precies omschreven waaruit de strijdigheid met KRW volgens de Europese Commissie bestaat.

Het klopt dat omgevingsvergunningen voor lozingsactiviteiten in Nederland in beginsel voor onbepaalde tijd worden verleend, maar dat is op zichzelf nog niet in strijd met de KRW. Wel verplicht de KRW in dat geval tot periodieke actualisering en zo nodig bijstelling van toestemmingen als dat nodig is voor het KRW-doelbereik.⁸⁰ Ook daarin voorziet de Nederlandse wet- en regelgeving in bepaalde gevallen. In Nederland moeten omgevingsvergunningen voor lozingsactiviteiten namelijk regelmatig worden geactualiseerd.⁸¹ Actualisering is in ieder geval wettelijk verplicht als de vergunning niet meer in overeenstemming is met de beste beschikbare technieken⁸² of als de milieuverontreiniging die de lozingsactiviteit veroorzaakt door de ontwikkeling van technische mogelijkheden kan worden ingeperkt of door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt.⁸³ Een belangrijke vraag is of de Nederlandse wettelijke actualiseringsplicht in alle gevallen geldt waarin de KRW dat

Een belangrijke vraag is of de Nederlandse wettelijke actualiseringsplicht in alle gevallen geldt waarin de KRW dat ook vereist

ook vereist. Naar ons oordeel is dat niet meteen duidelijk, zodat van een duidelijke en nauwkeurige implementatie van de KRW op dit punt geen sprake lijkt, terwijl het Hof dat wel eist. Maar ook als dit wel het geval zou zijn, dan nog moet die wettelijke actualiseringsplicht daadwerkelijk worden uitgevoerd. Uit onderzoek blijkt dat het daaraan in Nederland lange tijd heeft geschort. Wij zijn benieuwd of de Commissie (en eventueel het Hof van Justitie van de EU als de procedure wordt doorgezet) van oordeel is dat het Nederlandse wettelijke stelsel in strijd is met de periodieke actualiseringsplicht van de KRW of dat de Nederlandse wettelijke actualiseringsplicht weliswaar in overeenstemming is met de KRW, maar dat deze onvoldoende is (en wordt) nageleefd. Overigens is voor veruit de meeste lozingsactiviteiten geen vergunning vereist, maar vallen deze onder algemene regels die geacht worden te zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken.⁸⁴ Het is dus ook zaak om te bezien of de algemene regels in het licht van KRW-doelbereik aanpassing behoeven.

Mestoverschotten door gefaseerde intrekking derogatie Nitraatrichtlijn

De Europese Commissie heeft de duimschroeven aangedraaid door de gefaseerde intrekking van de derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn die Nederlandse boeren heb-

ben gekregen om onder bepaalde voorwaarden⁸⁵ meer dierlijke mest op hun land te brengen dan de gebruiksnorm in de Nitraatrichtlijn voorschrijft. Die gebruiksnorm draagt bij aan het doel van de Nitraatrichtlijn om waterverontreiniging van zowel grond- als oppervlaktewater vanuit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging vanuit die bronnen te voorkomen. Lidstaten mogen van de gebruiksnorm afwijken (derogatie) als ze met objectieve criteria kunnen aantonen dat ze geen afbreuk doen aan de doelstellingen van de Nitraatrichtlijn. De Nederlandse regering heeft ter onderbouwing van de derogatie aangevoerd dat grasland in Nederland een lang groeiseizoen en een hoge stikstofopname heeft en dat de graslandbodem nitraat vrij snel omzet in onschadelijk stikstofgas.

De Europese Commissie heeft de derogatie op 30 september 2022 gefaseerd ingetrokken, omdat zij van oordeel is dat Nederland onvoldoende doet om de waterkwaliteit te verbeteren.⁸⁶ Tijdens de afbouw van de derogatie gelden extra voorwaarden om daarop een beroep te doen, zoals de plicht om grenzend aan oppervlaktewateren (bredere) bufferstroken aan te wijzen waarbinnen geen mest mag worden opgebracht.⁸⁷ Bovendien moet het nationale mestproductieplafond met 10% ten opzichte van dit jaar worden verlaagd. Naast het al ingezette voerspoor en de vrijwillige beëindigingsregelingen,⁸⁸ wil minister Wiersema⁸⁹ met ook een afomingspercentage voor fosfaat- en productie-/dierrechten bij overdracht buiten familieverband invoeren.⁹⁰ Aan de andere kant wil de minister agrariërs meer lucht geven door hun meer ruimte te bieden voor mestplaatsing. Daartoe wil de minister de derogatievrije zones rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden verkleinen van 250 naar 100 meter en een hogere stikstofcorrectiefactor (gasvormige verliezen) toe passen, waardoor er meer mest geplaatst kan worden binnen de geldende gebruiksnorm. Het uiterlijkseizoen voor mest voor 2024 was met dat doel al eer-

der verlengd.⁹¹ Ook wil de minister mestverwerking stimuleren, onder meer door bevordering van de exportmogelijkheden.

5. Tot slot

Zoals uit deze kroniek blijkt, is de druk op de fysieke leefomgeving in Nederland onverminderd groot en zal deze door klimaatverandering alleen maar groter worden. De realisering van milieu- en klimaatdoelstellingen zal ingrijpende gevolgen hebben voor de ruimtelijke inrichting van grote delen van Nederland en een aanzienlijk beslag leggen op de fysieke ruimte. Ruimte die ook voor andere maatschappelijke opgaven, zoals woningbouw, defensie terreinen, bedrijvigheid en infrastructuur, nodig is. Dit vraagt om keuzes en complexe afwegingen op verschillende overheidsniveaus met ingrijpende gevolgen voor de juridische positie van burgers en bedrijven in Nederland. Die keuzes en afwegingen zullen met de Omgevingswet moeten worden gemaakt en uitgevoerd.⁹² Vanwege de aard van de problematiek zal dat ook onder de Omgevingswet complex blijven.

De Rli heeft geconstateerd dat de bewaking van de rechtstaat te eenzijdig bij de rechter is komen te liggen, terwijl het evenzeer een taak is van regering en parlement om de rechtsstaat te bewaken en de regels van het recht te respecteren.⁹³ De Rli adviseert daarom onder meer bij de omzetting van Europese richtlijnen in nationale wetten en regels voor een robuuste invulling te kiezen, die zich niet beperkt tot de minimumeisen en om de juridische functie op de wetgevingsafdelingen van de ministeries te versterken.

Op 20 januari 2023 overleed Ben Schueler plotseling. Hij heeft deze kroniek meerdere jaren verzorgd. Bij het schrijven van deze kroniek hebben we ons meerdere malen afgevraagd hoe Ben over de beschreven ontwikkelingen zou denken. Hij was en blijft een inspiratie voor velen en wordt gemist.⁹⁴ •

77. HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:350, *MenR* 2024/69, m.nt. B. Arentz.

78. Op grond van art. 35 Verordening nr. 1107/2009 onderzoekt een lidstaat binnen dezelfde geografische zone de aanvraag om toelating van een gewasbeschermingsmiddel tot de markt. Dat kan de lidstaat zijn waar de aanvraag wordt ingediend, maar ook een andere lidstaat binnen dezelfde zone.

79. ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_24_3228, onder 1. Milieu, kenmerk: (INFR(2022)2161).

80. Art. 11 lid 5 KRW.

81. Art. 5.38 lid 1 sub c Ow.

82. Art. 8.98 Bkl. Beste beschikbare technieken worden in de bijlage bij de Ow gedefinieerd als: het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van

speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met als doel emissies en gevolgen voor het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, te beperken, waarbij wordt verstaan onder: (...) b. «beschikbare»: op zodanige schaal ontwikkeld dat de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken wel of niet binnen Nederland worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn (...).

83. Art. 8.99 lid 1 Bkl.

84. Deze algemene regels voor lozingsactiviteiten zijn opgenomen in het Bal en de waterschapsverordeningen.

85. Zo kunnen alleen melkveehouders met minimaal 80% grasland derogatie krijgen.

86. Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069.

87. De gefaseerde intrekking van de derogatie kan volgens sommigen ook averechts werken voor water- en klimaatdoelstellingen. Zo zouden agrariërs in plaats van dierlijke mest kunstmest kunnen gaan gebruiken, hetgeen een negatieve impact heeft op het bereiken van de klimaatdoelstellingen, omdat voor de productie daarvan veel energie nodig is. Of graslanden worden omgezet in andere teelten (zoals mais) die minder stikstof opnemen dan grasland, waardoor de nitraatmissies zullen toenemen.

88. De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (plus).

89. Zie de Kamerbrief over het mestbeleid van 13 september 2024 (*Kamerstukken II* 2023/24, 33037, nr. 559).

90. 30% voor melkveehouderijen, 25%

voor de varkenshouderijen en 15% voor de pluimveebedrijven.

91. *Stcrt.* 2024, 28077.

92. Zie ook M.N. Boeve, K.J. de Graaf, F.A.G. Groothuise & H.D. Tolma, 'Juridische uitdagingen in het omgevingsrecht. Een overzicht naar aanleiding van vier oraties', *TO* 2024/1. Zie voor andere oraties die ingaan op uitdagingen in de fysieke leefomgeving: J. (Han) Somsen, 'De constitutionele rechtstaat: hervormingsagenda', *TO* 2023/2-3; en A. Trouwborst, *Restoring what is broken: wildlife law in an era of ecological emergency, eye-opening science, and maturing morality*, Tilburg University, 2024.

93. Rli, *Met recht balanceren. Juridisering in de leefomgeving*, juni 2024.

94. Zie B.J. van Ettehoven e.a. (red.), *Evenwichtig bestuursrecht. Voortbouwen op het wetenschappelijke werk van Ben Schueler*, Den Haag: Boom 2024.