

Notitie

van 5.1.2.e en 5.1.2.e
datum 29 april 2026
inzake Advies handhavingskwestie piekbelaster 5.1.2.e
zaaknr 11024092

1 Inleiding en vraagstelling

- 1.1 MOB heeft een handhavingsverzoek ingediend jegens de veehouderij aan de 5.1.2.e
5.1.2.e MOB verzoekt om een handhavingsmaatregel die erop is gericht om het houden van dieren op de locatie zonder vergunning voor een Natura 2000-activiteit (hierna: **natuurvergunning**) te beëindigen c.q. terug te brengen tot de omvang van het project waarvoor geen natuurvergunning nodig is. Daartoe dient de omvang van het project, zo stelt MOB, terug te worden gebracht tot de referentiesituatie. De referentiesituatie bestaat volgens MOB uit een rundveestel voor het houden van maximaal 91 melk- en kalfkoeien, zoals vergund in de Hinderwetvergunning van 30 oktober 1990.
- 1.2 In de procedure over het intrekings-/aanschrijvingsverzoek die eveneens jegens de veehouderij aanhangig is, is als uitgangspunt genomen dat de referentiesituatie van de veehouderij wordt ontleend aan de milieuvergunning van 12 oktober 2005. Deze milieuvergunning (revisievergunning) is verleend voor het houden van 89.500 legkippen en 131 melkkoeien. De milieuvergunning heeft de provincie in die procedure beschouwd als een vergunning als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: **Wnb**) (thans: artikel 2.4, vijfde lid, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet). MOB stelt nu, in het handhavingsverzoek, dat er geen beroep kan worden gedaan op deze overgangsrechtelijke bepaling, omdat op het moment dat de milieuvergunning werd verleend Vogelrichtlijngebieden al onder de reikwijdte van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 vielen. De habitattoets had volgens MOB destijds dus al via een Nbw-vergunning moeten verlopen.
- 1.3 In het licht van het voorgaande heeft de provincie ons een aantal vragen gesteld. Die beantwoorden wij in deze notitie.
- 2 *Duidelijk is dat het bedrijf voor de huidige feitelijke situatie geen natuurvergunning heeft. In het handhavingsspoor zouden we het bedrijf kunnen gelasten om het uitvoeren van het project zonder natuurvergunning te beëindigen en beëindigd te*

houden. Kunnen wij het bedrijf als optie ook gelasten om terug te gaan naar de referentiesituatie, ontleend aan een milieutoestemming?

- 2.1 Vooropgesteld wordt dat een besluit waarin de veehouderij wordt gelast terug te gaan naar de referentiesituatie, niet strekt tot volledige beëindiging van de overtreding. Naar wij begrijpen wordt in deze variant namelijk enkel gelast om qua dieren aantallen terug te gaan naar de referentietoestemming. Van de voortzetting van één-en-hetzelfde-project ten opzichte van die toestemming is dan geen sprake, onder andere omdat er feitelijk andere stalsystemen zijn gerealiseerd dan vergund in de referentietoestemming.
- 2.2 Op zichzelf biedt artikel 5:31d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: **Awb**) de mogelijkheid om een last onder dwangsom op te leggen die strekt tot het slechts *gedeeltelijk* herstellen van de overtreding.

Zie artikel 5:31d van de Awb:

"Onder last onder dwangsom wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

 - a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en
 - b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd." [Onze onderstreping]
- 2.3 Dit mag echter niet zomaar. Met een dergelijke last wordt de overtreding deels in stand gelaten. Er wordt dus deels van handhaving afgezien. Dat is alleen toegestaan als zich een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving voordoet.
- 2.4 Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat als uitgangspunt geldt dat een bestuursorgaan in de regel gebruik moet maken van een bevoegdheid om handhavend op te treden (de beginselplicht tot handhaving). De reden voor deze beginselplicht is dat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie. Door middel van handhavend optreden wordt dit bereikt. Dat is het algemeen belang dat is gediend met handhaving.
- 2.5 Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in een concreet geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. De Afdeling noemt dit een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen

zich volgens de Afdeling bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.¹

- 2.6 Wij beschikken niet over informatie waaruit volgt dat een geslaagd beroep kan worden gedaan op het gelijkheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel.

Het ligt in de rede dat de veehouderij in het kader van het vertrouwensbeginsel wijst op de brief van de provincie van 17 november 2014. Hierin heeft de provincie aangegeven dat voor de activiteit waarvoor de veehouderij in 2008 een natuurvergunning had aangevraagd, geen natuurvergunning nodig is. Van de provincie hebben wij begrepen dat uit gesprekken met de veehouderij echter blijkt dat zij feitelijk in werking is conform de milieuvergunning van 12 augustus 2013 met ambtshalve wijziging van 17 juni 2014 (zij het dat zij de rundveestall niet (zelf) gebruikt). Dit blijkt ook uit een controleverslag uit 2021. Die bedrijfssituatie is niet het project van de (ingetrokken) natuurvergunning van 17 december 2008. Daarmee ligt een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel voor het project dat de veehouderij nu uitvoert, niet in de rede. Te meer nu in de brief van 17 november 2014 ook is aangegeven: "Mocht u echter van plan zijn om in de toekomst een uitbreiding of wijziging binnen uw bedrijf aan te brengen dan dient hiervoor natuurlijk wel een vergunning voor de Natuurbeschermingswet 1998 te worden aangevraagd."

- 2.7 Om gedeeltelijk van handhaving te kunnen afzien, zal naar onze inschatting dan ook gemotiveerd moeten kunnen worden dat dat vanuit evenredigheidsperspectief aangewezen is.
- 2.8 Op basis van de informatie die wij nu tot onze beschikking hebben, is voor ons niet volledig te overzien of die motivering te geven is. Wij merken wel het volgende op.
- 2.9 Bij de belangenafweging kan een rol spelen of de overtreder een verwijt kan worden gemaakt.² Duidelijk is dat de veehouderij een eigen verantwoordelijkheid heeft om te onderzoeken of zij voor de verrichte wijzigingen in haar bedrijfsvoering een natuurvergunning nodig had. Ervan uitgaand dat de veehouderij reeds vóór 2020 conform de milieuvergunning van 2013 en de ambtshalve wijziging van 2014 in werking is, had de veehouderij voor die bedrijfswijziging een natuurvergunning bij GS moeten aanvragen.³ Tegelijkertijd heeft de veehouderij voor andere wijzigingen in het verleden wel een natuurvergunning aangevraagd, maar concludeerde de provincie dat die niet nodig was. De veehouderij heeft dus niet altijd al verwijtbaar gehandeld.

¹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

² Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838 (PAS-meldersuitspraak).

³ Is de bedrijfswijziging tussen 1 januari 2020-1 januari 2025 doorgevoerd, dan komt de overgangperiode uit de 18 december-uitspraak in beeld. Zie ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (de 18 december-uitspraak).

Daarbij komt dat handhaving naar onze inschatting aanzienlijke financiële consequenties kan hebben voor de veehouderij.

- 2.10 Ook relevant kan zijn dat, om de overtreding volledig te beëindigen, de veehouderij ofwel volledig zou moeten stoppen, ofwel volledig terug zou moeten gaan naar het project dat is vergund in de referentietoestemming. Dit laatste zou betekenen dat in de veehouderij weer oude (niet emissiearme) stallen moeten worden geplaatst. Dat is onlogisch, ook vanuit het perspectief bezien van de bescherming van de Natura 2000-gebieden. In dat opzicht lijkt het passender om te gelasten dat het bedrijf slechts qua dieren aantallen teruggaat.
- 2.11 Voor het gedeeltelijk kunnen afzien van handhaving, lijkt ons voorts van belang dat aangetoond kan worden dat de overtreding die resteert een tijdelijk karakter heeft. Dat kan onzes inziens door ofwel te motiveren dat op den duur een natuurvergunning verleend kan worden voor het resterende project, ofwel door te motiveren dat de veehouderij op termijn volledig zal moeten stoppen (maar dat dit vanuit evenredigheidsperspectief in 'stapjes' gebeurt).
- 2.12 Wij wijzen daarbij nog op het volgende. Parallel aan deze handhavingszaak loopt de intrekings-/aanschrijvingszaak. Daar is de vraag aan de orde of tot beperking of zelfs volledige beëindiging van de referentiesituatie moet worden overgegaan als passende maatregel. Het lijkt logisch om hier een koppeling te leggen. Als in de intrekings-/aanschrijvingszaak tot de conclusie wordt gekomen dat de referentiesituatie volledig beëindigd moet worden of substantieel beperkt moet worden, dan zien wij geen ruimte om in de handhavingszaak 'slechts' te gelasten dat de veehouderij de omvang van het project moet beperken tot de referentiesituatie. Het natuurbelang vraagt immers om meer. Dit kan anders zijn als gekozen wordt voor de gefaseerde aanpak (waarbij de veehouderij in stapjes moet afschalen, en dit een eerste stap is). Andersom is het zo dat, als uit de intrekings-/aanschrijvingszaak volgt dat een beperkt gedeelte van de referentiesituatie mag worden behouden, gesteld kan worden dat het natuurbelang er niet aan in de weg staat te gelasten dat de overtreding wordt beperkt tot dat deel van de referentiesituatie. Temeer nu in dat geval ook snel aannemelijk kan worden gemaakt dat de resterende overtreding op termijn gelegaliseerd kan worden (omdat voor dat deel voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste).
- 2.13 Tot slot nog dit. Mocht de provincie overgaan tot volledige handhaving en mocht de bestuursrechter uiteindelijk oordelen dat dit ten onrechte is, dan is er een aansprakelijkheidsrisico. De provincie zou dan aansprakelijk kunnen worden gehouden voor de schade als gevolg van de onterechte handhaving. Wij kunnen ons voorstellen dat dit een relevante factor is in de afweging van de provincie waartoe besloten wordt.
- 3 *Klopt de stellingname van MOB dat artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb niet van toepassing is op de milieuvergunning van 12 oktober 2005? Ervan uitgaande dat in de*

milieuvergunning van 12 oktober 2005 artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn in acht zijn genomen en dat dit besluit onherroepelijk is, zou onzes inziens betoogd kunnen worden dat de vraag of een toetsing reeds voor 1 februari 2009 via de Nbw had moeten plaatsvinden en of de toetsing al dan niet terecht in de milieuvergunning van 12 oktober 2005 heeft plaatsgevonden, niet relevant is, ook gezien de letterlijke tekst van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb. Zie ook ECLI:NL:RBDHA:2025:13631. Hoe zien jullie dit? Is jullie Afdelingsjurisprudentie hierover bekend?

- 3.1 Ons is hierover geen Afdelingsjurisprudentie bekend. Uit de (beperkte) uitspraken van de Afdeling over artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, volgt dat – om een beroep op deze bepaling te kunnen doen – in de milieuvergunning op zijn minst een expliciete beoordeling in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn moet hebben plaatsgevonden. De Afdeling heeft zich echter nog niet uitgelaten over de vraag hoe indringend die beoordeling vervolgens moet zijn, en hoe het zit met Vogelrichtlijngebieden.

Zo kan uit de uitspraak van 4 oktober 2023 bijvoorbeeld worden afgeleid dat op zijn minst een beoordeling moet zijn verricht “om te bezien of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten voor Natura 2000-gebieden”.⁴

Zie ook recenter de uitspraak van 15 april 2026, waarin de Afdeling overweegt:

“De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank dat uit de tekst van de milieuvergunning van 27 maart 2008 niet kan worden afgeleid dat daarbij is getoetst aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn en de onder 8.2.2 - 8.3 opgenomen overwegingen waarop dat oordeel is gebaseerd. Daarbij betreft de Afdeling dat de tekst van de milieuvergunning, zoals weergegeven onder 8.2.1 van de uitspraak van de rechtbank, geen aanknopingspunten biedt voor het oordeel dat de milieuvergunning is verleend met in achtneming van artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Ook betreft de Afdeling daarbij dat de rechtbank met de woorden ‘toetsen aan’ geen andere invulling heeft gegeven aan artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb waarin ‘met in achtneming van’ staat. De rechtbank heeft dus terecht geoordeeld dat de milieuvergunning van 27 maart 2008 geen besluit is als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb.”⁵
[Onze onderstreping]

- 3.2 Nu hier nog geen duidelijkheid over is, moet een lijn worden gekozen. Wij zijn het in dat verband eens dat betoogd zou kunnen worden dat de vraag of een toetsing reeds voor 1 februari 2009 via de Nbw had moeten plaatsvinden en of de toetsing al dan niet

⁴ Zie ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3699, r.o. 11.3. Zie ook ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1147, M en R 2024/54, m.nt. T. Röttscheid.

⁵ Zie ABRvS 15 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:2076, r.o. 5.2.

terecht in de milieuvergunning van 12 oktober 2005 heeft plaatsgevonden, niet relevant is.

- 3.3 De gedachte achter overgangsrecht in algemene zin – en ook bij de bepaling van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb – is het bieden van rechtszekerheid. Met het overgangsrecht heeft de wetgever beoogd ervoor te zorgen dat activiteiten die reeds aan de vereisten van de Habitatrictlijn zijn getoetst, daaraan niet nogmaals getoetst hoeven te worden. Dit tegen de achtergrond van het feit dat de Habitatrictlijn tot 1 februari 2009 niet volledig correct was omgezet in de nationale natuurbeschermingswetgeving, en daardoor veelal in andersoortige besluiten aan artikel 6 van de Habitatrictlijn werd getoetst. Uit de letterlijke tekst van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb volgt niet de voorwaarde dat de habitattoets niet al via de Nbw 1998 moest kunnen verlopen (omdat voor Vogelrichtlijngebieden wel al een vergunningplicht gold). Dit volgt ook niet uit de wetsgeschiedenis. De overwegingen die de rechtbank Den Haag hier in haar uitspraak van 17 juli 2025 aan heeft gewijd, kunnen wij goed volgen.⁶
- 3.4 Wij wijzen er daarbij ook nog op dat voor Vogelrichtlijngebieden in de praktijk significante gevolgen vanwege stikstofdepositie regelmatig op voorhand konden (en kunnen) worden uitgesloten. Verder is artikel 7 van de Habitatrictlijn relevant: op grond daarvan is artikel 6 van de Habitatrictlijn ook het relevante kader voor Vogelrichtlijngebieden. Als aan artikel 6 van de Habitatrictlijn is getoetst, kan dus gezegd worden dat ook de beoordeling op grond van de Vogelrichtlijn is uitgevoerd.⁷
- 3.5 Anders wordt het als in het overgangsrechtelijke besluit voor Vogelrichtlijngebieden expliciet verwezen is naar de provincie als het bevoegd gezag, en in het besluit zelf alleen een toets is uitgevoerd voor (nog niet aangewezen) Habitatrictlijngebieden. In dat geval is de vraag of het overgangsrechtelijke besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb wel een voldoende dekkende toestemming vormt. Wat ons betreft moet in dat geval minst genomen worden onderzocht of de provincie destijds een natuurvergunning heeft verleend. Daarbij geldt overigens wel dat, als hier niets over gevonden kan worden, dit niet direct betekent dat er een onvoldoende toestemming is, omdat – als gezegd – voor Vogelrichtlijngebieden effecten met regelmaat op voorhand konden worden uitgesloten.
- 4 *Klopt de stellingname van MOB dat de vergunning van 12 oktober 2005, indien deze wel valt onder artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, geen referentiesituatie kan vormen omdat dergelijke vergunningen in het overgangsrecht niet gelijk worden gesteld met natuurvergunningen? De rechtbank Oost-Brabant heeft vorig jaar geoordeeld dat een besluit waarop artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb van toepassing is, inderdaad geen*

⁶ Zie Rb. Den Haag 17 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:13631, specifiek r.o. 7.3 en 7.4.

⁷ Zie ook Rb. Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2962, r.o. 10.7.

referentiesituatie voor een ander project kan opleveren (ECLI:NL:RBOBR:2025:1601, r.o. 5.9). Hoe zien jullie dit? Is jullie Afdelingsjurisprudentie hierover bekend?

- 4.1 Ook ten aanzien van deze vraag heeft de Afdeling nog geen sluitend oordeel gegeven. De Afdeling lijkt zich in ieder geval wel af te vragen of een toestemming in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, de referentiesituatie kan vormen.

Zie ABRvS 20 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1147, r.o. 7:

“Nog daargelaten of een besluit waarbij een project als bedoeld in artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb is toegestaan, kan worden gebruikt als referentiesituatie bij de beoordeling of de aangevraagde wijziging van de varkenshouderij zal leiden tot een toename van stikstofdepositie op relevante Natura 2000-gebieden, oordeelt de Afdeling ten aanzien van de milieuvergunning het volgende. Deze milieuvergunning biedt geen aanknopingspunten voor het oordeel dat bij de verlening daarvan een toets aan artikel 6, tweede, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn heeft plaatsgevonden.” [Onze onderstreping]

- 4.2 In de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 24 maart 2025 overweegt de rechtbank dat een besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb geen referentiesituatie kan vormen, omdat de bepaling een uitzondering op de vergunningplicht behelst maar niet een gelijkstelling van het besluit met een natuurvergunning. De werking van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb is daardoor volgens de rechtbank beperkt: het geldt alleen voor het project dat is vergund in het besluit in kwestie, maar niet voor een daaropvolgend project.
- 4.3 In uitspraken van andere rechtbanken, volgt daarentegen dat een besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, (volgens die rechtbanken) wel als referentiesituatie kan worden aangemerkt.⁸ Daarbij komt dat ook in de annotatie bij de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant, kritiek wordt geuit op dit oordeel van de rechtbank.⁹ Ook hier geldt, kortom, dat de Afdeling nog duidelijkheid zal moeten scheppen, en dat de provincie een lijn moet kiezen. In dat licht merken wij het volgende op.
- 4.4 De uitspraak van de rechtbank lijkt gestoeld op de gedachte dat, voor zover het gaat om besluitvorming na de referentiedatum, alleen aan een natuurtoestemming de referentiesituatie kan worden ontleend. Op zichzelf valt dit oordeel te begrijpen. Het is immers vaste rechtspraak van de Afdeling dat de referentiesituatie in de eerste plaats wordt ontleend aan de geldende natuurtoestemming. Daarbij moet het gaan om een toestemming die door het bevoegd gezag is afgegeven met het oog op de projecttoets in de zin van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Dat kan een natuurvergunning

⁸ Zie bijvoorbeeld Rb. Overijssel 11 mei 2022, ECLI:NL:ROVE:2022:1225, r.o. 4.4.5. Zie ook Rb. Midden-Nederland 14 april 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:1714, r.o. 19.

⁹ Zie Rb. Oost-Brabant 24 maart 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:1601, M en R 2025/57, m.nt. A.W. Batenburg & T. Röttscheid, punt 8.

zijn of een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van een omgevingsvergunning van het bevoegde gezag van het natuurspoor, maar niet om een andersoortige vergunning. Ook niet als daarin een (impliciet) oordeel is gegeven over de verenigbaarheid van de voorgenomen activiteit met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 3 september 2025 dat aan een positieve weigering geen referentiesituatie kan worden ontleend. Een dergelijk besluit wijzigt de rechtspositie van de aanvrager namelijk niet. Het enkele feit dat een natuurvergunning is aangevraagd en de (positieve) weigering daarvan appellabel is, doet hier volgens de Afdeling niet aan af. Evenmin volgt de Afdeling het betoog dat een positieve weigering heel erg lijkt op een natuurvergunning en daardoor met het oog op de rechtszekerheid de referentiesituatie zou moeten vormen.¹⁰

En zo oordeelde de Afdeling in haar uitspraak van 15 mei 2024 dat een bedrijf in overtreding was van de Wet natuurbescherming, ook al werd in de milieuvergunningen van het bedrijf in een aantal passages aandacht besteed aan de natuurbeschermingswetgeving en lag aan een van de milieuvergunningen zelfs een passende beoordeling ten grondslag.¹¹

- 4.5 Wat ons betreft is er in het geval van overgangsrechtelijke besluiten in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb echter ruimte voor een andere benadering. Bij overgangsrechtelijke besluiten is sprake van een toestemming waarin *bij gebrek aan nationale wetgeving* (ook) een toets aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn heeft plaatsgevonden. Voor dergelijke overgangsrechtelijke situaties zou het onzes inziens gerechtvaardigd kunnen zijn om wel aan andere besluiten dan natuurtoestemmingen de referentiesituatie te kunnen ontleenen – het verlenen van een natuurtoestemming was immers toen nog niet mogelijk. Temeer nu ook de Habitatrichtlijn niet vereist dat een project in een sectorale wet aan artikel 6 van de Habitatrichtlijn wordt getoetst.
- 4.6 Bovendien is ook de gedachte achter de referentiesituatie relevant. Bij de referentiesituatie gaat het om de vraag wat op een bepaalde locatie mag plaatsvinden en, vervolgens, in hoeverre het beoogde (gewijzigde) project ten opzichte daarvan zorgt voor andere of grotere negatieve effecten voor een Natura 2000-gebied.¹² In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling weliswaar het projectbegrip verruimd en geoordeeld dat de referentiesituatie een mitigerende maatregel is, maar in de basis is de gedachte achter de referentiesituatie hetzelfde gebleven.¹³ Als sprake is van een overgangsrechtelijk besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, mag de daarin toegestane activiteit in het natuurspoor plaatsvinden. Een logische

¹⁰ Zie ABRvS 3 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4231.

¹¹ Zie ABRvS 15 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2051.

¹² Zie bijvoorbeeld ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2874, r.o. 14.2.

¹³ Zie ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (de 18 december-uitspraak), r.o. 18.

gevolgtrekking hiervan is in onze optiek dat dit dan ook als referentiesituatie kan dienen.

- 4.7 Wat ons betreft is, al met al, verdedigbaar dat een besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb, de referentiesituatie kan vormen.

De vervolgvraag is wat de *omvang* is van de referentiesituatie die in de passende beoordeling als mitigerende maatregel mag worden betrokken. Ten aanzien van natuurvergunningen overweegt de Afdeling dat vereist is dat de gevolgen die zijn toe te rekenen aan de vergunde activiteit aanwezig waren of konden zijn. Dat is het geval als het project alsnog kan worden gerealiseerd en in gebruik kan worden genomen op basis van de natuurvergunning waaraan de referentiesituatie wordt ontleend. Ten aanzien van milieutoestemmingen overweegt de Afdeling dat de gevolgen die zijn toe te rekenen aan bestaande onderdelen van de vergunde activiteit in de referentiesituatie mogen worden betrokken, voor zover die onderdelen feitelijk zijn gerealiseerd en, voor zover deze structureel niet meer in gebruik zijn, zonder natuurtoestemming opnieuw in gebruik kunnen worden genomen.¹⁴ Voor zover de Afdeling zal oordelen dat een besluit in de zin van artikel 9.4, achtste lid, van de Wnb de referentiesituatie kan vormen, zal de vraag zijn welke koers de Afdeling hier kiest. Een overgangsrechtelijk besluit heeft immers kenmerken van beide (milieutoestemming en natuurtoestemming).

5 Afronding

Tot zover ons advies. Vanzelfsprekend zijn wij tot een nadere toelichting altijd bereid.

¹⁴ Zie ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (de 18 december-uitspraak).