

VI. bepaalt dat van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant een griffierecht van € 548,00 wordt geheven.

8240

ECLI:NL:RVS:2025:4556

Raad van State – Afdeling bestuursrecht-spraak

24 september 2025

(mrs. M.M. Kaajan, J. Gundelach en J.J.W.P. van Gastel)

(Voorlinden)

Met noot van mr. dr. D. Korsse

Stikstof. Natuurvergunning. Projectbegrip.

[Habitatrichtlijn, art. 6 lid 2 en 3; Wet natuurbescherming, art. 2.7 lid 1; Omgevingswet, art. 5.1 lid 1 onder e]

De Afdeling bestuursrechtspraak herroept de natuurvergunning voor het tweede parkeerterrein en de uitbreiding van het bestaande parkeerterrein bij Museum Voorlinden. De vergunning is in strijd met de natuurbeschermingsregels verleend, omdat de ontwikkeling als zelfstandig project is beoordeeld. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland moet een nieuw besluit op de vergunningaanvraag nemen.

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (hierna: MOB), gevestigd in Nijmegen, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 juni 2023 in zaak nrs. 21/4807 en 21/4971 in het geding tussen:

MOB

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland. Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2020 heeft het college aan Stichting Voorlinden een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) verleend voor de aanleg en het gebruik van een parkeerterrein en de uitbreiding inclusief het

gebruik daarvan van een bestaand parkeerterrein aan de Buurtweg 90 in Wassenaar.

Bij besluit van 8 juni 2021 heeft het college het daartegen door MOB gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 12 oktober 2020 gehandhaafd onder aanvulling van de motivering.

Bij uitspraak van 23 juni 2023 heeft de rechtbank het door MOB daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft MOB hoger beroep ingesteld.

Het college en Stichting Voorlinden hebben schriftelijke uiteenzettingen gegeven.

MOB heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 2 juli 2025, waar MOB, vertegenwoordigd door mr. V. Wösten, rechtsbijstandsverlener in Den Haag, en het college, vertegenwoordigd door M. de Koning, mr. I.W.A. Blom en mr. T. van Ooijen, zijn verschenen. Verder is op zitting Stichting Voorlinden, vertegenwoordigd door [partij A] en [partij B], bijgestaan door mr. A.M. Nijboer, advocaat in Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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

De aanvraag om een natuurvergunning is ingediend op 31 maart 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Stichting Voorlinden exploiteert een museum aan de Buurtweg 90 in Wassenaar. Het museum ligt op het terrein van het landgoed Voorlinden. Dat landgoed ligt voor een deel in en voor het overige naast het Natura 2000-gebied “Meijendel & Berkheide” (hierna: het natuurgebied). Het museum ligt niet in het natuurgebied. Op 31 mei 2013 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Wassenaar aan Stichting Voorlinden een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een tentoonstellingsgebouw met omliggende terreinwerken op het landgoed Voorlinden. Tot die omliggende terreinwerken behoorde de aanleg van het bestaande parkeerterrein. Ten behoeve van die omgevingsvergunning is door het college op 27 augustus 2012 een verklaring van

geen bedenkingen als bedoeld in artikel 47b, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 afgegeven (hierna: de natuurvergunning uit 2013). Indertijd is op het terrein van landgoed Voorlinden een tweede parkeerterrein aangelegd.

3. Stichting Voorlinden heeft op 31 maart 2020 een natuurvergunning aangevraagd voor de wijziging van het museum. De aanvraag heeft betrekking op de aanleg van het tweede parkeerterrein en de uitbreiding van het bestaande parkeerterrein voor busparkeerplaatsen.

Het college heeft de natuurvergunning verleend. Uit de bij de aanvraag gevoegde stikstofdepositieberekening met AERIUS-Calculator (hierna: de stikstofberekening) volgt dat de wijziging ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van 0,03 mol N/ha/jaar op het natuurgebied. Volgens het college is daarom niet op voorhand uitgesloten dat het aangevraagde project ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kan hebben. Het college heeft de gevolgen van de stikstofdepositie van het project daarom beoordeeld en geconcludeerd dat de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het natuurgebied niet zal aantasten. Het college heeft zich hiervoor gebaseerd op de passende beoordeling “Aanvullende ecologische beoordeling stikstofdepositie Parkeerplaats Museum Voorlinden” van 31 juli 2020, opgesteld door Sweco Nederland B.V. (hierna: de passende beoordeling).

Aangevallen uitspraak

4. De rechtbank heeft het beroep van MOB ongegrond verklaard.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid, omdat het niet is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en ook anderszins niet is gebleken dat voldoende gelegenheid tot inspraak is geboden. Maar de rechtbank heeft dit gebrek gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college terecht de referentiesituatie heeft ontleend aan de natuurvergunning uit 2013. Volgens de rechtbank heeft het college zich ook op het standpunt mogen stellen dat uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de stikstofdepositie als gevolg van de aanleg en het gebruik van de parkeerterreinen de natuurlijke kenmerken van het natuurgebied niet zal aantasten. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college geen voorschriften aan de vergunning heeft hoeven verbinden om het gebruik van de parkeerterreinen te reguleren, omdat in de stikstofberekening is uitgegaan van een maximaal gebruik van de parkeerterreinen.

Beoordeling hoger beroep

Ingetrokken hoger beroepsgrond

5. Op de zitting heeft MOB de hoger beroepsgrond dat de rechtbank ten onrechte aanleiding heeft gezien het door haar geconstateerde inspraakgebrek te passeren, ingetrokken. Daar gaat de Afdeling dus niet meer op in.

Passende beoordeling – beoordeling gevolgen project

6. MOB betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bij verlening van de natuurvergunning ten onrechte alleen de gevolgen van de stikstofdepositietoename vanwege de wijziging van het project en niet de gevolgen van het gehele project na wijziging heeft onderzocht. MOB betoogt ook dat de rechtbank niet heeft onderkend dat daarbij ten onrechte geen toets aan het additionaliteitsvereiste heeft plaatsgevonden. Dat is niet in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (hierna: 18 december-uitspraak), zo brengt MOB naar voren.

6.1. Het college heeft zich op de zitting op het standpunt gesteld dat dit betoog van MOB voor het eerst in hoger beroep is aangevoerd en daarom buiten beschouwing moet blijven. Verder hebben het college en Stichting Voorlinden zich op de zitting op het standpunt gesteld dat de aanvraag voor de natuurvergunning ziet op een nieuw project en niet op de wijziging van een project, omdat de uitbreiding van het bestaande parkeerterrein en de aanleg van het tweede parkeerterrein niet onlosmakelijk samenhangen met de bestaande natuurvergunde situatie. Volgens het college kunnen de parkeerterreinen namelijk onafhankelijk van het museum functioneren. Omdat uit de passende beoordeling volgt dat de stikstofdepositie vanwege het project de natuurlijke kenmerken van het natuurgebied niet aantast, is de natuurvergunning terecht verleend, zo stellen het college en Stichting Voorlinden. Voor zover de Afdeling twijfelt over de vraag wat de omvang van het project is, heeft Stichting Voorlinden de Afdeling nog verzocht om prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof).

6.2. De Afdeling overweegt dat in het omgevingsrecht beroepsgronden in beginsel niet voor het eerst in hoger beroep kunnen worden aangevoerd. Maar anders dan het college heeft gesteld, zijn de betogen van MOB over de beoordeling van de gevolgen van het project en het additionaliteitsvereiste geen nieuwe beroepsgronden. Het zijn nadere argumenten die, gelet op de gewijzigde rechtspraak over intern salderen zoals neergelegd in de 18 december-uitspraak, een nadere onderbouwing zijn van het door MOB al

eerder gevoerde betoog dat het college een onjuiste referentiesituatie heeft gehanteerd. In hoger beroep mogen ter onderbouwing van een bij de rechtbank aangevoerde beroepsgrond nieuwe argumenten worden aangevoerd. Er bestaat dan ook geen aanleiding om het betoog van MOB niet bij de beoordeling te betrekken.

6.3. Stichting Voorlinden heeft een natuurvergunning aangevraagd voor de aanleg van het tweede parkeerterrein en de uitbreiding van het bestaande parkeerterrein op landgoed Voorlinden en het gebruik ervan (hierna: de nieuwe activiteiten).

6.4. Zoals onder andere overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471, moet een aanvraag voor een natuurvergunning betrekking hebben op alle activiteiten die samen één project vormen. Op die wijze is gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken. De beoordeling van de gevolgen van het gehele project moet uitgangspunt zijn van de voortoets en van de passende beoordeling. Dit kan ook worden afgeleid uit de rechtspraak van het Hof, waarin meermalen is geoordeeld dat een passende beoordeling betrekking heeft op alle aspecten van een plan of project (zie bijvoorbeeld het arrest van het Hof van 11 april 2013, Sweetman, ECLI:EU:C:2013:220). Het opknippen van een project is dan ook in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

6.5. De vraag of bepaalde activiteiten samen één project vormen is afhankelijk van de feiten en omstandigheden in het concrete geval. Van belang bij de vraag of bepaalde activiteiten samen één project of afzonderlijke projecten zijn, is onder meer of de activiteiten naar aard, tijd en ruimte van elkaar te onderscheiden zijn, of er sprake is van een onlosmakelijke samenhang en of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteit te kunnen uitvoeren.

6.6. De Afdeling deelt het standpunt van het college en Stichting Voorlinden dat de aanvraag voor de natuurvergunning ziet op een afzonderlijk nieuw project en niet op de wijziging van een bestaand project, niet. De Afdeling is van oordeel dat de nieuwe activiteiten naar aard, ruimte en tijd niet te onderscheiden zijn van en onlosmakelijk samenhangen met het bestaande vergunde project, zijnde het museum en het bestaande parkeerterrein op die locatie, en daarom één project vormen. De Afdeling betreft hierbij dat de nieuwe activiteiten zijn aangevraagd in verband met de toename van de bezoekersaantallen van het museum en dus zijn bedoeld om de parkeerbehoefte

van het museum op te vangen. Naar zijn aard zijn deze parkeeractiviteiten dus niet te onderscheiden van het museum. De Afdeling betreft hierbij ook dat de parkeerterreinen zijn gelegen op gronden van Stichting Voorlinden, in de directe nabijheid van het museum. Ook ruimtelijk gezien is er samenhang. Dat de bestaande parkeerplaats enerzijds en de nieuwe activiteiten anderzijds los van elkaar kunnen functioneren, zoals het college en Stichting Voorlinden stellen, doet aan het voorgaande niet af. Dit betekent dat de aanvraag voor de natuurvergunning betrekking heeft op de wijziging van een eerder vergund project en daarmee op een nieuw project. Dat nieuwe project is het bestaande project zoals dat na de wijziging zal worden voortgezet (vergelijk 17.5 van de 18 december-uitspraak).

6.7. In de 18 december-uitspraak heeft de Afdeling in 17.7 uiteengezet dat de aanvraag voor de natuurvergunning voor de wijziging van een bestaand vergund project betrekking heeft op het gehele project na wijziging, dus inclusief de ongewijzigde onderdelen van een project die worden voortgezet. Voor dat nieuwe project moet worden beoordeeld of een vergunning nodig is (vergelijk 17.5-17.7 van de 18 december-uitspraak). Bij die beoordeling mag, zo volgt uit de 18 december-uitspraak, niet langer een vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de bestaande vergunde situatie en de gevolgen van het project na wijziging (intern salderen). Bij die beoordeling moeten de gevolgen van het project op zichzelf worden onderzocht. Als uit die beoordeling (voortoets) volgt dat significante gevolgen niet op voorhand zijn uitgesloten, dan is voor het project een natuurvergunning nodig. Voor het project zal dan een passende beoordeling moeten worden gemaakt, waaruit de zekerheid wordt verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten. De referentiesituatie mag onder voorwaarden wel als mitigerende maatregel in een passende beoordeling worden betrokken. Een van die voorwaarden is het additionaliteitsvereiste.

De rechtbank heeft het beroep van MOB beoordeeld op basis van de rechtspraak over intern salderen zoals die voor de 18 december-uitspraak luidde. Uit het voorgaande volgt dat MOB terecht betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte niet de gevolgen van het gehele project na wijziging heeft onderzocht. Het college heeft in de passende beoordeling namelijk alleen onderzocht of de wijziging van het project, dat wil zeggen de stikstofdepositietoename als gevolg van de nieuwe activiteiten, leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het natuurgebied. Uit het voorgaande

volgt ook dat MOB terecht betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat ten onrechte geen toets aan het additionaliteitsvereiste heeft plaatsgevonden. In de passende beoordeling is namelijk de referentiesituatie betrokken, terwijl het college niet heeft beoordeeld of is voldaan aan het additionaliteitsvereiste.

Het betoog slaagt.

6.8. Uit het voorgaande volgt dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de opgeworpen vraag. Gelet op de arresten van het Hof van Justitie van 6 oktober 1982, Cilfit, ECLI:EU:C:1982:335, punt 16 en 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management, ECLI:EU:C:2021:799, punten 39 en 40, bestaat dan ook geen aanleiding tot het stellen van prejudiciële vragen.

7. Het hoger beroep is alleen al hierom gegrond. De aangevallen uitspraak zal worden vernietigd. Het besluit van 8 juni 2021 zal worden vernietigd en het college zal een nieuw besluit moeten nemen. De Afdeling behandelt hieronder nog een beroepsgrond die van belang kan zijn voor dat nieuw te nemen besluit. De overige beroepsgronden van MOB hoeven nu geen bespreking.

Beperking bezoekersverkeer

8. MOB betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen voorschriften om het gebruik van de parkeervoorziening te reguleren aan de natuurvergunning heeft hoeven verbinden. Volgens MOB had het college dat wel moeten doen, omdat het aantal bezoekers of bezoekersverkeer of de toegelaten stikstofemissies/-deposities vanwege het project niet zijn beperkt.

8.1. Het college stelt dat in de stikstofberekening is uitgegaan van het aantal verkeersbewegingen behorende bij een maximale benutting van de parkeerterreinen. Volgens het college kan het project daarom niet meer stikstofdepositie veroorzaken dan in het besluit is beoordeeld. Het college heeft daarom geen aanleiding gezien om extra voorschriften aan de vergunning te verbinden.

8.2. De Afdeling overweegt dat in de stikstofberekening is uitgegaan van 50.000 extra bezoekers ten opzichte van 75.000 bezoekers in de referentiesituatie die gebruik maken van de parkeerterreinen. De Afdeling acht niet uitgesloten dat een aantal van 50.000 extra bezoekers een reëel en aannemelijk uitgangspunt is voor het maximale gebruik dat van de aangevraagde parkeerterreinen kan worden gemaakt. Maar de Afdeling kan uit het dossier niet afleiden hoe het maximale gebruik van de parkeerterreinen is bepaald. Het college heeft het besluit van 8 juni 2021 op dit punt dan ook ontoereikend gemotiveerd. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Conclusie

9. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende wat de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van MOB bij de rechtbank gegrond verklaren, het besluit van 8 juni 2021 vernietigen wegens strijd met artikel 2.7, derde lid, van de Wnb, en het besluit van 20 oktober 2020 herroepen.

10. Het college moet een nieuw besluit op de aanvraag nemen. Daarbij moet het college deze uitspraak, de uitspraak van de rechtbank voor zover deze niet of tevergeefs is aangevochten, en het beoordelingskader uit de uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, in acht nemen. Zoals onder 1 van deze uitspraak is weergegeven, is op dat besluit het recht van toepassing zoals dat onmiddellijk vóór 1 januari 2024 gold. Dat zijn in dit geval de relevante bepalingen over de verlening van een natuurvergunning uit de Wnb, het Besluit natuurbescherming en de Regeling natuurbescherming (hierna: Rnb). Daarbij geldt dat, in afwijking van het bepaalde in artikel 2.1 van de Rnb, de versie van AERIUS-Calculator moet worden gebruikt die op grond van artikel 1.4, eerste lid, van de Omgevingsregeling in samenhang gelezen met bijlage II bij de Omgevingsregeling, geldt op het moment van het nemen van het nieuwe besluit (vergelijk de uitspraak van 4 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3356).

11. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit, waarop de procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is, alleen bij haar beroep kan worden ingesteld. Omdat het besluit van 12 oktober 2020 niet is voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure en dat wel moet, zal een nieuw besluit vooraf moeten gaan van een ontwerpbesluit dat ter inzage wordt gelegd.

12. Het college moet de proceskosten van MOB in bezwaar, beroep en hoger beroep vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 23 juni 2023 in zaak nr. 21/4807;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;
- IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 8 juni 2021 met kenmerk ODH-2020-00133990;

V. herroept het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 12 oktober 2020 met kenmerk PZH-2021-776932269;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. in verband met de behandeling van het bezwaar, het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 6.759,50, waarvan € 4.922,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand en waarvan € 1.837,50 kosten van deskundigen betreft; dit laatste bedrag moet worden vermeerderd met de daarover verschuldigde omzetbelasting;

VIII. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. het door haar voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep betaalde griffierecht van € 908,00 vergoedt.

Noot

Deze uitspraken zijn van belang, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) daarin een uitleg geeft over wat moet worden verstaan onder het begrip ‘project’ in art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn. Dat artikel schrijft voor dat alleen toestemming kan worden verleend aan een project (in de vorm van een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit als bedoeld in art. 5.1 lid 1 onder e van de Omgevingswet) als is uitgesloten dat dit project significante effecten heeft op de natuurlijke waarden binnen een Natura 2000-gebied. Dit impliceert logischerwijs dat de effecten van het project als geheel beoordeeld moeten worden. Aan de omstandigheid dat de effecten van een deel van het project niet significant zijn, kunnen immers geen conclusies worden verbonden ten aanzien van het totaal aan effecten van alle delen van het project tezamen. Het is daarom vaste jurisprudentie van het Europees Hof en de Afdeling dat een aanvraag om een vergunning betrekking moet hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen en dat de gevolgen van het gehele project voor een Natura 2000-gebied bij de beoordeling moeten worden betrokken.

De vervolgvraag is dan welke activiteiten onder een project worden geschaard en welke activiteiten daarbuiten vallen (en dus een zelfstandig project

vormen). Uit de jurisprudentie van de Afdeling kan worden afgeleid dat hierbij moet worden gekeken naar een samenhang- en noodzakelijkheids criterium. Dit criterium houdt kort gezegd in dat als een activiteit een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het verrichten van een andere activiteit, beide activiteiten samen één project vormen. Als twee activiteiten naar aard en tijd van elkaar te onderscheiden zijn, dan kwalificeren zij als zelfstandige projecten en mogen de gevolgen ook zelfstandig beoordeeld worden (hierover uitgebreid bijvoorbeeld J. Verbeek, ‘Gebiedsbescherming in de Wet natuurbescherming’, Zutphen: uitgeverij Paris 2016, p. 178-180). Zo vormen de bouw van een kolencentrale en de uitbreiding van een haven samen één project, omdat de uitbreiding van de haven noodzakelijk is voor het functioneren van de kolencentrale. De verdieping van de vaargeul maakt echter geen deel uit van dat project, omdat het functioneren van de kolencentrale daarvan niet afhankelijk is (ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684).

In de voorliggende uitspraken overweegt de Afdeling dat het antwoord op de vraag of bepaalde activiteiten samen één project vormen afhankelijk is van de feiten en omstandigheden in het concrete geval. Daarbij is volgens de Afdeling onder meer van belang of de activiteiten naar aard, tijd en ruimte van elkaar te onderscheiden zijn, of er sprake is van onlosmakelijke samenhang en of de ene activiteit een noodzakelijke voorwaarde is om de andere activiteiten te kunnen uitvoeren. Inmiddels is deze overweging herhaald in een uitspraak van 24 december 2025, ECLI:NL:RVS:2025:6396 (Yara Sluiskil), zodat mag worden aangenomen dat het gaat om een vaste lijn in de jurisprudentie. Interessant is dat de Afdeling bij de toepassing van deze maatstaf in de voorliggende uitspraken de nadruk lijkt te leggen op de samenhang tussen de activiteiten naar aard, tijd en ruimte. De omstandigheid dat alternatieven bestaan voor één van de betrokken activiteiten, zodat de desbetreffende activiteit niet noodzakelijk is voor het verrichten van de overige activiteiten, lijkt geen leidend argument meer te zijn om van verschillende projecten te spreken.

Dit komt uitdrukkelijk naar voren in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2025:4529 (SABIC). In deze uitspraak ligt de vraag voor of een nieuwe biomassa installatie (bmi) en een nieuw hete olie-fornuis tezamen met de bestaande installaties en bedrijfsactiviteiten op het terrein van SABIC één project

vormen. Het argument dat die overige installaties en bedrijfsactiviteiten reeds plaatsvinden, zodat de bmi en het hete olie-fornuis niet noodzakelijk zijn voor het functioneren van SABIC, wijst de Afdeling uitdrukkelijk van de hand. In plaats daarvan oordeelt de Afdeling dat wel degelijk sprake is van één project, omdat de nieuwe installaties samen ter vervanging dienen van een andere, bestaande installatie en producten leveren die noodzakelijk zijn om de bedrijfsactiviteiten te kunnen blijven verrichten. Naar hun aard zijn het hete olie-fornuis en de bmi dan ook niet te onderscheiden van de andere bedrijfsactiviteiten en bedrijfsinstallaties van SABIC, aldus de Afdeling. Daaraan wordt nog toegevoegd dat geen sprake is van een ruimtelijke scheiding tussen de nieuwe en de bestaande installaties. Dat de bmi ook stoom opwekt die zal worden geleverd aan een ander bedrijf is volgens de Afdeling niet doorslaggevend. Het merendeel van de stoom zal namelijk worden benut door SABIC zelf en bovendien heeft SABIC de controle en het beheer over de bmi. Dat er alternatieve methodes zijn van stoomopwekking of daarvoor andere installaties kunnen worden gebruikt, is volgens de Afdeling in dit geval niet doorslaggevend.

In de uitspraak ECLI:NL:RVS:2025:4556 (museum Voorlinden) is een natuurvergunning aan de orde voor het aanleggen van een nieuw parkeerterrein en het uitbreiden van een bestaand parkeerterrein bij het museum. De Afdeling oordeelt dat de nieuwe parkeergelegenheid samen met het museum en het bestaande parkeerterrein één project vormt. De reden daarvoor is dat de nieuwe parkeergelegenheid is bedoeld om de parkeerbehoefte van het museum op te vangen. Naar zijn aard zijn deze parkeeractiviteiten dus niet te onderscheiden van het museum, aldus de Afdeling. De Afdeling voegt hier nog aan toe dat sprake is van ruimtelijke samenhang, omdat de nieuwe parkeerterreinen in de directe nabijheid van het museum liggen, op gronden die eigendom zijn van de stichting die ook het museum beheert. Dat het bestaande parkeerterrein enerzijds en de nieuwe parkeergelegenheid anderzijds ook los van elkaar kunnen functioneren, doet hier volgens de Afdeling niet aan af. Ook hier schuift het criterium van de noodzakelijkheid naar de achtergrond. Het museum is immers al in bedrijf. Daar zijn de nieuwe parkeerterreinen niet voor nodig. In plaats daarvan acht de Afdeling doorslaggevend of de activiteiten naar aard, tijd en ruimte van elkaar te onderscheiden zijn. Die vraag beantwoordt de Afdeling in negatieve zin.

In zowel de uitspraak over SABIC als de uitspraak over museum Voorlinden verwijst de Afdeling terug naar een uitspraak van 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4471 (Vliegveld Twenthe Evenementenlocatie). Ook in deze uitspraak is de nadruk op de vraag of activiteiten naar aard, tijd en ruimte te onderscheiden zijn al te herkennen. De vraag die in de uitspraak voorligt is of de evenementen die worden georganiseerd op een evenementenlocatie, alsmede de exploitatie van de evenementenlocatie zelf, gezamenlijk als één project moeten worden aangemerkt. Het betoog dat dit niet het geval is, omdat de organisatie van het ene evenement niet noodzakelijk is voor de organisatie van het andere evenement, wordt door de Afdeling van de hand gewezen. De Afdeling acht doorslaggevend dat het gaat om een terrein dat is bedoeld en ingericht voor de organisatie van evenementen, met voorzieningen voor die evenementen en dat sprake is van een bestendig gebruik van het terrein voor evenementen. De Afdeling oordeelt daarom dat de evenementenlocatie en de exploitatie daarvan dus niet los worden gezien van de daar georganiseerde evenementen.

Op basis van deze jurisprudentie kan de vraag worden gesteld of sprake is van een subtile koerswijziging in de jurisprudentie. Ter illustratie kan worden gewezen op een uitspraak van 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3002 (veehouderijen Noord-Brabant). In deze uitspraak spitst de vraag of sprake is van één project zich toe op twee naastgelegen bedrijven. Deze bedrijven zijn organisatorisch verbonden, omdat het jongvee van het ene bedrijf (een melkveehouderij) wordt opgefokt in een stal van het andere bedrijf. De melkveehouderij voert aan dat deze werkwijze noodzakelijk is voor de continuïteit van haar bedrijfsvoering. De Afdeling oordeelt echter dat deze omstandigheid onvoldoende is om de bedrijven te kwalificeren als één project, omdat het huisvesten en opfokken van het jongvee ook op een andere manier georganiseerd zou kunnen worden. De huisvesting van het jongvee in de stal van het andere bedrijf is dus geen noodzakelijke voorwaarde voor het functioneren van de melkveehouderij. In het licht van de uitspraken SABIC en Voorlinden is goed denkbaar dat de Afdeling hierover thans anders zou oordelen.

mr. dr. D. Korsse