

# Zwaluw Juridisch Advies

Digitaal ingediend  
Raad van State  
Afdeling Bestuursrechtspraak  
Postbus 20019  
2500 EA Den Haag

Uw kenmerk: 202601587 [REDACTED]  
Ons kenmerk: 85-RTHA [REDACTED]  
Betreft: reactie verzoek voorlopige voorziening minister

Wageningen, 22 juli 2026

Hoogedelgestreng college,

Bij brief van 3 juli 2026 heeft u het verzoek tot een voorlopige voorziening van de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur toegestuurd. In dit verzoek wordt verzocht tot schorsing van de uitspraken van rechtbank Gelderland met de zaaknummers ARN 24/7459 en ARN 24/7550 WET, voor zover de minister daarin wordt opgedragen om binnen acht weken nieuwe besluiten te nemen.

Bij brief van 8 juli 2026 heb ik u reeds mijn verhinderdata doen toekomen.

Namens coöperatie Mobilisation for the Environment, vereniging Bewonersgroep tegen Vliegtuigoverlast, stichting Brabantse Milieufederatie en vereniging Natuurmonumenten (hierna: cliënten) reageer ik middels dit schrijven op de verzoekschriften van de minister. Deze reactie is als volgt:

## **1. Geen spoedeisend belang**

*De minister stelt dat de door de rechtbank opgelegde beslistermijn van acht weken niet toereikend is om aan de opdracht van de rechtbank te kunnen voldoen en dat een zorgvuldige besluitvorming binnen deze termijn niet kan plaatsvinden. Gelet hierop acht de minister het spoedeisend belang een gegeven bij onderhavige voorlopige voorziening, die ertoe strekt dat de beslistermijn wordt geschorst.*

Cliënten menen dat geen sprake is van een spoedeisend belang. In dit verband stellen cliënten vast dat de door de rechtbank opgelegde beslistermijn al was verlopen op het moment dat het verzoek om een voorlopige voorziening is ingediend. Ook was vóór de indiening van het verzoekschrift namens cliënten beroep ingesteld bij uw Afdeling vanwege het niet tijdig nemen van een nieuw besluit op bezwaar (namelijk op 17 juni 2026). Deze feiten leiden ertoe dat er op dit moment geen sprake (meer) kan zijn van een spoedeisend belang. Immers, de door de rechtbank opgelegde beslistermijn heeft zijn werking in feite verloren, nu deze reeds is verlopen. Aan het niet naleven van de beslistermijn zijn ook geen dwangsommen verbonden.

Postbus 365  
6700 AJ Wageningen  
[zwaluw.advies@\[REDACTED\]](mailto:zwaluw.advies@[REDACTED])  
06 [REDACTED]

Daarnaast is een voorlopige voorziening evenmin nodig om een nieuwe en latere beslistermijn vast te stellen. Immers, uw Afdeling zal een dergelijke beslistermijn reeds opleggen in het kader van het beroep niet tijdig beslissen dat door cliënten is ingediend. Cliënten zijn weliswaar van mening dat er geen aanleiding bestaat om een beslistermijn te stellen, zoals de minister heeft verzocht, maar desalniettemin kunt u bij het bepalen van deze nieuwe beslistermijn wel rekening houden met hetgeen de minister naar voren heeft gebracht. Naast de beroepsprocedure omtrent het ten onrechte uitblijven van een nieuw en tijdig besluit, is er dus geen afzonderlijke procedure of voorlopige voorziening noodzakelijk om rekenschap te geven aan de argumenten van de minister. Nu bovendien het beroep niet tijdig beslissen versneld wordt behandeld en dus op korte termijn uitsluitel te verwachten valt over de nieuwe beslistermijn, kunnen cliënten geheel niet volgen waarom er sprake is van een spoedeisend belang in voorliggende procedure.

Ten tweede menen cliënten dat evenmin uit het handelen van de minister kan worden opgemaakt dat sprake is van een spoedeisend belang. Indien er daadwerkelijk sprake was geweest van een spoedeisend belang, had van de minister verwacht mogen worden dat het verzoek om een voorlopige voorziening werd ingediend vóór het verstrijken van de door de rechtbank opgelegde beslistermijn. Immers, slechts dan kon nog voorkomen worden dat de beslistermijn de minister zou dwingen tot een (veronderstelde) onzorgvuldige besluitvorming. Dat de minister niet tot besluitvorming is overgegaan, maar in plaats daarvan de beslistermijn niet heeft nageleefd, maakt dit niet anders. Dat de minister in dit verband rekende op een ingebrekestelling of begrip van de kant van cliënten, kan de te late indiening van het verzoekschrift niet rechtvaardigen. Op grond van de jurisprudentie, zoals aangehaald in het beroepschrift van 17 juni 2026, had de minister kunnen en moeten weten dat een ingebrekestelling achterwege kon blijven. Verder hebben cliënten op geen enkele wijze blijk gegeven van begrip voor een langere beslisperiode, zodat voor de minister geen aanknopingspunt bestond om van een dergelijk begrip uit te gaan.

Ten derde betwisten cliënten dat een beslistermijn van acht weken de minister zou dwingen tot een onzorgvuldige besluitvorming. Daartoe is allereerst van belang dat het verzoek tot het treffen van passende maatregelen op grond van artikel 2.4 Wnb dateert van 25 maart 2021. Dat betekent dat sinds het indienen van het verzoek ruim vijf jaren zijn verstreken. De afgelopen vijf jaren heeft de minister ruimschoots de gelegenheid gehad om tot een zorgvuldige besluitvorming over te gaan. Gelet op dit tijdsverloop achten cliënten het onnavolgbaar dat geen ruimte zou zijn geweest voor een zorgvuldige besluitvorming.

Dit geldt te meer omdat de motiveringsgebreken op basis waarvan het tweede besluit op bezwaar is vernietigd, eerder door de minister geadresseerd had kunnen en moeten worden. In rechtsoverweging 10.11 van de uitspraak van 16 april 2026 vat de rechtbank deze motiveringsgebreken samen. De rechtbank concludeert dat de minister niet heeft gemotiveerd waarom de daling van stikstofdepositie van de aangedragen maatregelen voldoende is om verslechtering van de betreffende Natura 2000-gebieden tegen te gaan. De rechtbank constateert dat de minister in het tweede besluit op bezwaar niet enkel heeft kunnen volstaan met de conclusie dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden. In plaats daarvan had het op de weg van de minister gelegen om, met inachtneming van de kritische depositiewaardes en de actuele natuurdoelanalyses van de betreffende Natura 2000-gebieden, inzichtelijk te maken wat de kenmerken van deze gebieden zijn en wat op basis daarvan nodig is voor de betreffende Natura 2000-gebieden om invulling te geven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn (HrI).

Dat de minister bij afwijzing van het verzoek tot passende maatregelen niet had kunnen volstaan met de enkele conclusie dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden, was echter al glashelder ten tijde van het tweede besluit op bezwaar (8 januari 2025). Immers, in uw uitspraken van 18 december 2024 heeft u (wederom) bevestigd dat een dergelijk verzoek slechts kan worden afgewezen, indien inzichtelijk wordt gemaakt met welke andere passende maatregelen uitvoering wordt gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen afzienbare termijn.<sup>1</sup> De minister had bij het nemen van het tweede besluit op bezwaar dan ook moeten aansluiten bij dit toetsingskader en moeten weten dat het aantonen van een blijvende daling niet zou voldoen in relatie tot artikel 6, tweede lid van de Hrl. Bovendien is gedurende de beroepsprocedure nog duidelijker geworden waaraan de motivering moet voldoen bij afwijzing van een verzoek tot het treffen van passende maatregelen. Zo heeft u in uw uitspraak van 5 juli 2025 verduidelijkt dat deze motiveringsplicht betekent dat een bestuursorgaan niet alleen de te treffen maatregelen in beeld moet brengen, maar ook moet onderbouwen welke daling van stikstofdepositie noodzakelijk is, en binnen welke termijn deze daling van stikstofdepositie kan worden gerealiseerd. Deze onderbouwing moet per Natura 2000-gebied worden gegeven.<sup>2</sup> In rechtsoverweging 10.8 van de uitspraak van 16 april 2026 citeert de rechtbank letterlijk uit deze uitspraak.

Kortom, cliënten concluderen dat het tweede besluit op bezwaar is vernietigd op grond van motiveringsgebreken, waarvan de minister al lang op de hoogte had moeten zijn. De minister heeft ruimschoots gelegenheid gehad om, met inachtneming van deze motiveringsplicht, een zorgvuldig besluit te nemen op het bezwaar van cliënten. Daarnaast had de minister ook gedurende de beroepsprocedure de evidente motiveringsgebreken kunnen herstellen. Nu de inhoud van de uitspraak van 16 april 2026 geen verrassing kan zijn voor de minister, had de minister bovendien kunnen anticiperen op een gegrond beroep en reeds met de voorbereiding van een nieuw besluit kunnen aanvangen, alvorens de rechtbank definitief uitspraak had gedaan. Gelet hierop kunnen cliënten dan ook niet volgen dat de door de rechtbank opgelegde beslistermijn een zorgvuldige besluitvorming onmogelijk maakt.

In dit verband wijzen cliënten er ook nog op dat de wettelijke beslistermijn voor een intrekkingsverzoek van een natuurvergunning 13 weken bedraagt onder de Wet natuurbescherming, mits de reguliere procedure wordt toegepast - waar in dit geval sprake van is.<sup>3</sup> Deze 13 weken worden dus in beginsel voldoende geacht om te beslissen op een verzoek dat het bevoegd gezag voor het eerst te zien krijgt, en waarnaar nog geen enkel onderzoek is gedaan. In het onderhavige geval is sprake van een al vijf jaar lopende procedure, waarin de (juridische) vragen en gebreken steeds meer zijn afgebakend. Gelet op de wettelijke beslistermijn van 13 weken, moet een beslistermijn van 8 weken in dit geval dus toereikend zijn voor een zorgvuldige besluitvorming.

Al met al constateren cliënten dat een zorgvuldige besluitvorming niet in het geding is geweest. Daaruit volgt dat evenmin een noodzaak bestaat om de door de rechtbank opgelegde beslistermijn met spoed te schorsen of te verlengen. Ook om die reden ontbreekt derhalve een spoedeisend belang.

Als laatste merken cliënten op dat de minister lijkt te suggereren dat als nu een besluit genomen moet worden, het enkel mogelijk is om het verzoek van cliënten toe te wijzen. Immers, in punt 2.2 van het verzoekschrift stelt de minister dat het enige wat op korte termijn mogelijk zou zijn,

---

<sup>1</sup> ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 25.5 en ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 21.3.

<sup>2</sup> ECLI:NL:RVS:2025:2969, r.o. 11.1.

<sup>3</sup> ECLI:NL:RVS:2026:363, r.o. 14.

een individuele slag in de lucht is met verstreckende gevolgen voor de luchthavens en zonder dat de natuur daar merkbaar iets aan heeft. Ook uit het vervolg van het verzoekschrift blijkt dat het verzoek van cliënten alleen kan worden toegewezen. Immers, geïmpliceerd wordt dat op dit moment onvoldoende andere concrete en uitgewerkte maatregelen voorhanden zijn die een afwijzing van het aanschrijvingsverzoek zouden kunnen rechtvaardigen. Cliënten kunnen het subsidiaire verzoek van de minister om de beslistermijn te verlengen tot na er meer duidelijkheid bestaat over de recent aangekondigde maatregelen in ieder geval niet anders interpreteren. Ook uit de belangenafweging maken cliënten op dat de minister op dit moment uitsluitend een toewijzing mogelijk acht. Immers, in de belangenafweging zet de minister het wél nemen van een besluit in de vorm van een toewijzing tegenover het ongewijzigd laten voortbestaan van de exploitatie van de luchthavens conform het primaire verzoek om schorsing.

In het geval dat toewijzing van het verzoek de enige mogelijkheid is, vormt dit echter geen gegronde reden om een spoedeisend belang aan te nemen bij het treffen van een voorlopige voorziening. Integendeel, er bestaat dan juist gerede spoed om tot inwilliging van het aanschrijvingsverzoek van cliënten over te gaan en passende maatregelen jegens de luchthavens te treffen. Immers, het Europese Hof heeft geoordeeld dat het niet is toegestaan te wachten met het treffen van passende maatregelen totdat (verdere) verslechtering of verstoring zich voordoet, gelet op het preventieve karakter van artikel 6, lid 2 van de Hrl.<sup>4</sup> Voor de betrokken Natura 2000-gebieden betekent dit dan ook dat *onverwijld* passende maatregelen moeten worden getroffen om (verdere) verslechtering vanwege de te hoge stikstofdepositie te voorkomen.<sup>5</sup> Nu aan het verzoekschrift van de minister ten grondslag ligt dat, op dit moment, onvoldoende andere passende maatregelen worden getroffen om verslechtering te voorkomen, kan het treffen van passende maatregelen jegens de luchthavens niet worden uitgesteld.

In zoverre is de noodzaak tot het toewijzen van het verzoek dan ook niet het gevolg van de door de rechtbank opgelegde beslistermijn, maar van de verplichtingen die op grond van artikel 6, lid 2 van de Hrl op de minister rusten. Een voorlopige voorziening gericht op het schorsen of verlengen van de beslistermijn, kan de Unierechtelijke verplichting om het aanschrijvingsverzoek in te willigen en passende maatregelen te treffen jegens de luchthavens niet wegnemen of uitstellen. Het door de minister gewenste resultaat - het niet hoeven toewijzen van het verzoek, wat naar zijn mening onzorgvuldig zou zijn - kan dan ook niet met de verzochte voorzieningen worden bereikt. Omdat de gevraagde voorzieningen niet het door de minister beoogde effect kunnen sorteren en in strijd zijn met zijn Unierechtelijke verplichtingen, is ook om deze reden geen sprake van een spoedeisend belang.

Al met al concluderen cliënten dat het spoedeisend belang bij de onderhavige voorlopige voorziening ontbreekt.

---

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:EU:C:2011:768, punt 142; ECLI:EU:C:2016:8, punt 57 en verder.

<sup>5</sup> Vergelijk ECLI:NL:RBDHA:2024:8736, r.o. 6.10. Zie ook de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de betrokken Natura 2000-gebieden, bijvoorbeeld ten aanzien van de volgende gebieden:

Kampina & Oisterwijkse Vennen, blz. 4:  
[https://pas.ecologischeautoriteit.nl/files/ea/5029/5029\\_advies\\_natuurdoelanalyse.pdf](https://pas.ecologischeautoriteit.nl/files/ea/5029/5029_advies_natuurdoelanalyse.pdf)

Nieuwkoopse plassen & de Haack, blz. 2:  
[https://pas.ecologischeautoriteit.nl/files/ea/5006/5006\\_advies\\_over\\_de\\_natuurdoelanalyse.pdf](https://pas.ecologischeautoriteit.nl/files/ea/5006/5006_advies_over_de_natuurdoelanalyse.pdf)

## 2. Het primaire verzoek: schorsing van de uitspraak

*Primair verzoekt de minister tot een gedeeltelijke schorsing van de aangevallen uitspraak - namelijk voor zover de minister daarin wordt opgedragen om binnen acht weken nieuwe besluiten te nemen - totdat uw Afdeling een uitspraak heeft gedaan op het hoger beroep van de minister. Volgens de minister dient allereerst door uw Afdeling de vraag beantwoord te worden of voor de activiteiten van de luchthavens een natuurvergunning vereist is. Wanneer de natuurvergunningplicht geldt, is het volgens de minister de vraag of dat niet het besluit is om ook de verplichtingen ingevolge artikel 6, lid 2, van de Hrl in te betrekken en of er überhaupt ruimte is voor een besluit op grond van artikel 2.4 van de Wnb.*

Cliënten stellen voorop dat de rechtbank reeds uitsluitsel heeft gegeven over het al dan niet bestaan van een natuurvergunningplicht voor de luchthavens. Zoals bekend heeft de rechtbank geoordeeld dat voor zowel Eindhoven Airport als Rotterdam The Hague Airport een natuurvergunningplicht geldt. Het enkele feit dat uw Afdeling in het kader van het hoger beroep van de minister mogelijk tot een ander oordeel komt, vormt op zichzelf onvoldoende grond om de door de minister verzochte voorlopige voorziening te treffen. De minister zou op zijn minst moeten onderbouwen dat er een grote kans bestaat dat zijn standpunt op dit punt in hoger beroep wordt gehonoreerd. In dit verband wijzen cliënten er bovendien op dat Eindhoven Airport begin dit jaar juist een nieuwe aanvraag heeft ingediend voor een natuurvergunning.<sup>6</sup> Niet valt in te zien waarom de luchthaven deze aanvraag zou doen, indien gemeend wordt dat er geen sprake is van een vergunningplicht.

Ook menen cliënten dat schorsing van de opdracht om binnen acht weken nieuwe besluiten te nemen in dit geval niet meer mogelijk is, omdat de minister het verzoek heeft ingediend nadat de beslistermijn reeds was verlopen. Zoals hierboven is betoogd, had van de minister verwacht mogen worden dit verzoekschrift in te dienen vóór het verstrijken van de beslistermijn. In dit verband trekken cliënten een vergelijking met de onmogelijkheid om een wettelijke beslistermijn te verlengen, nadat deze reeds is verlopen. Deze onmogelijkheid is onder meer gebaseerd op het principe dat de aanvrager erop moet kunnen rekenen dat op een vast en kenbaar moment op zijn verzoek wordt beslist. Indien een bestuursorgaan, achteraf, alsnog een beslistermijn kan verlengen of opschorten, dan zou de rechtszekerheid van de aanvrager illusoir zijn. Cliënten menen dat dit principe ook in het onderhavige geval van toepassing is. Cliënten mochten erop rekenen dat een beslissing binnen de door de rechtbank opgelegde termijn zou worden genomen óf dat de minister voor het verlopen van deze termijn een verzoek tot schorsing bij uw Afdeling had ingediend. Nu de minister beiden heeft nagelaten is het in strijd met de rechtszekerheid om nu alsnog een schorsing toe te wijzen.

Ten overvloede merken cliënten bovendien op dat het al dan niet bestaan van de vergunningplicht geen invloed heeft op de mogelijkheid om op dit moment op grond van artikel 2.4 van de Wnb passende maatregelen te treffen jegens de luchthavens. Daartoe is van belang dat de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 2.4 van de Wnb is bedoeld om activiteiten te beperken of te verbieden, voor zover die activiteiten niet worden gereguleerd door een natuurvergunning.<sup>7</sup> Van een niet door een natuurvergunning gereguleerde activiteit is op dit moment hoe dan ook sprake, ongeacht het wel of niet bestaan van een vergunningplicht. Immers, in een eerste scenario zijn de luchthavens weliswaar natuurvergunningplichtig, maar staat vast dat zij momenteel, ten onrechte, niet over een natuurvergunning beschikken. Een tweede optie is dat de rechtbank de luchthavens ten onrechte als natuurvergunningplichtig heeft aangemerkt. In dat geval zou sprake zijn van bestaande activiteiten, die ten tijde van de

<sup>6</sup> Zie <https://www.eindhovenairport.nl/nl/nieuws-en-media/eindhoven-airport-vraagt-natuurvergunning-aan>

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2011-2012, 33 348 nr. 3, blz. 103.

referentiedatum op basis van een milieutoestemming werden uitgevoerd en sindsdien ongewijzigd zijn voortgezet. Aangezien in beide scenario's sprake is van een activiteit die niet door een natuurvergunning wordt gereguleerd, kunnen de bevoegdheden van artikel 2.4, eerste lid van de Wnb in beide gevallen worden ingezet.

Ook uit de rechtspraak van het Europese Hof blijkt dat in beide situaties op grond van artikel 6, tweede lid van de Hrl passende maatregelen jegens de luchthavens genomen kunnen, of zelfs moeten, worden. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld in het *Alto Sil*-arrest van 24 november 2011 bepaald dat artikel 6, lid 2 van de Hrl van toepassing is op een activiteit, waarvoor op grond van artikel 6, lid 3 van de Hrl een toestemming nodig is, maar die zonder vergunning ten uitvoer is gelegd.<sup>8</sup> Bovendien constateert het Hof een schending van artikel 6, lid 2 van de Hrl, omdat de betreffende Lidstaat de illegale situatie voor een periode van vier jaren heeft gedoogd, ondanks de verstorende gevolgen voor de beschermde gebieden. Derhalve oordeelt het Hof dat, in dit geval, Spanje heeft nagelaten zo snel mogelijk de noodzakelijke maatregelen te treffen.<sup>9</sup> Hiermee staat dus vast dat de aanschrijvingsbevoegdheid ingezet kan en moet worden tegen de verslechterende gevolgen van een natuurvergunningplichtige activiteit, die zonder deze natuurvergunning wordt geëxploiteerd. Uit de rechtspraak van het Hof volgt eveneens dat artikel 6, lid 2 van de Hrl van toepassing is op bestaande activiteiten, die voor de referentiedatum werden uitgevoerd en sindsdien ongewijzigd zijn voortgezet.<sup>10</sup> Kortom, duidelijkheid over het al dan niet bestaan van de natuurvergunningplicht voor de luchthavens is dus geenszins een vereiste om te kunnen beslissen op het verzoek van cliënten.

Al met al zien cliënten in hetgeen de minister naar voren heeft gebracht geen aanleiding om de uitspraak gedeeltelijk te schorsen.

### **3. Het subsidiaire verzoek: verlenging beslistermijn tot 1 mei 2027**

*Subsidiair verzoekt de minister tot verlenging van de beslistermijn tot 1 mei 2027. De minister acht deze verlenging noodzakelijk, omdat de minister de effecten van de recent gepresenteerde aanpak voor stikstofreductie en natuurherstel op korte termijn niet kan betrekken in de nieuwe beslissingen op bezwaar.*

Zoals cliënten in het voorgaande reeds hebben aangegeven, bestaat er geen noodzaak om middels een voorlopige voorziening de door de rechtbank opgelegde beslistermijn te verlengen. Immers, in het kader van het beroep niet tijdig beslissen dat door cliënten is ingediend zal uw Afdeling al een nieuwe beslistermijn aan de minister opleggen. Cliënten zijn weliswaar van mening dat er geen aanleiding bestaat om een beslistermijn te stellen, zoals de minister heeft verzocht, maar desalniettemin kunt u bij het bepalen van deze nieuwe beslistermijn wel rekening houden met hetgeen de minister naar voren heeft gebracht. Hiervoor is dus geen afzonderlijke voorlopige voorziening nodig. Enkel al om deze reden menen cliënten dat de verzochte voorlopige voorziening moet worden afgewezen.

Daarnaast achten cliënten het geenszins nodig of zelfs mogelijk om tot 1 mei 2027 te wachten. Cliënten kunnen niet volgen dat zonder een verdergaand inzicht in de recent aangekondigde stikstofaanpak een zorgvuldig besluit op bezwaar onmogelijk is. Immers, het staat reeds vast dat het beperken van de exploitatie van luchthavens bijdraagt aan het voorkomen van verslechtering en dus een passende maatregel betreft. Ook kan de minister op basis van de wél beschikbare kennis beoordelen of op dit moment verslechtering middels andere passende

---

<sup>8</sup> ECLI:EU:C:2011:768, punt 123.

<sup>9</sup> ECLI:EU:C:2011:768, punten 149-152.

<sup>10</sup> ECLI:EU:2016:10; ECLI:EI:C:2010:10; ECLI:EU:C:2018:882.

maatregelen wordt voorkomen. Zo ja, dan kan het verzoek met de benodigde zorgvuldigheid worden afgewezen. Zo nee, dan moet het verzoek worden toegewezen, wat tevens een zorgvuldig besluit zou zijn. De minister mag dan immers niet wachten met het treffen van passende maatregelen, maar moet zo snel mogelijk de noodzakelijke maatregelen treffen. Het niet tijdig treffen van passende maatregelen kan niet worden gerechtvaardigd door de hoop of niet onderbouwde verwachting dat er over een jaar tijd mogelijk een maatregelenpakket klaarligt, dat voldoet aan de vereisten van artikel 6, lid 2 van de Hrl.

Daarnaast achten cliënten een beslistermijn tot 1 mei 2027 ook om andere redenen geenszins redelijk. In dit verband wijzen cliënten er wederom op dat het aanschrijvingsverzoek van cliënten dateert van 25 maart 2021. De minister heeft dus al ruim vijf jaar de tijd gehad om tot een zorgvuldige besluitvorming te komen. Gelet op dit tijdsverloop en de urgentie om (verdere) verslechtering in de betrokken Natura 2000-gebieden tegen te gaan, kan een beslistermijn van meer dan één jaar na de aangevallen uitspraak niet worden beschouwd als redelijk en passend. Daarbij wijzen cliënten er ook nog eens op dat de wettelijke beslistermijn voor intrekkingverzoeken voor natuurvergunningen 13 weken betreft. Ook gelet hierop zien cliënten niet in dat een beslistermijn van meer dan één jaar redelijk is.

Verder menen cliënten dat moet worden meegewogen dat de afgelopen jaren hebben laten zien dat vertraging, tegenvallende resultaten, uitstel en zelfs afstel het stikstofdossier niet vreemd zijn. Dit wordt bijvoorbeeld geïllustreerd door de voortgangsrapportages ten aanzien van het landelijke maatregelenpakket, dat op 24 april 2020 is gepresenteerd, en welke een belangrijke rol hebben gespeeld in de procedure inzake het eerste besluit op bezwaar. Keer op keer lieten deze voortgangsrapportages zien dat er problemen waren met de uitvoering van de aangekondigde maatregelen. Ook werden in elke voortgangsrapportage de verwachte effecten van de maatregelen naar beneden bijgesteld. Mede hierom heeft de rechtbank het eerste besluit op bezwaar vernietigd. Zie rechtsoverweging 14.3, 14.5 en 14.7 van de uitspraken van 16 april 2024.<sup>11</sup> In dit licht is het gerechtvaardigd om te twijfelen aan de haalbaarheid van de onder punt 4.8 van het verzoekschrift gepresenteerde planning alsmede aan de effectiviteit van de aangekondigde aanpak. Daartoe achten cliënten ook van belang de het pakket nog niet is doorgerekend, terwijl tegelijkertijd al wel vaststaat dat de wettelijke reductiedoelstelling voor het jaar 2030 geen ijkpunt is geweest voor het vaststellen van het nieuwe plan. Kortom, een beslistermijn tot 1 mei 2027 biedt geen garantie dat de minister op dat moment daadwerkelijk beschikt over de informatie die hij nodig acht.

Gelet op het voorgaande stellen cliënten zich allereerst op het standpunt dat er geen noodzaak noch ruimte bestaat tot het toewijzen van de verzochte voorlopige voorziening. En ten tweede, als uw Afdeling het verzoek wel toewijst, in zoverre dat u de beslistermijn verlengt, dat een termijn tot 1 mei 2027 geenszins redelijk is.

---

<sup>11</sup> ECLI:NL:RBGEL:2024:2154; ECLI:NL:RBGEL:2024:2155.

#### 4. De belangenafweging

*De minister stelt dat indien toch met spoed een nieuw besluit genomen moet worden, dan noch de luchthavens noch de natuur daarbij gebaat zijn. De minister weegt de gevolgen van het wel nemen van een besluit op korte termijn (in de vorm van een toewijzing) af tegen de gevolgen van het ongewijzigd in stand houden van de luchthavens conform het primaire verzoek om schorsing, om vervolgens te concluderen dat de gevraagde voorziening moet worden toegewezen.*

Allereerst moet worden vastgesteld dat de door de rechtbank opgelegde termijn de minister slechts verplicht om binnen acht weken een nieuw besluit op bezwaar te nemen. De rechtbank heeft niet voorgeschreven hoe dit besluit moet luiden. De verzochte voorlopige voorziening ziet ook enkel op het schorsen of verlengen van de beslistermijn. Gelet hierop menen cliënten dat de belangen die tegen elkaar afgewogen moeten worden enerzijds het belang betreft van een voorspoedige en tijdige besluitvorming, en anderzijds het belang van een zorgvuldige besluitvorming. Cliënten hebben in het voorgaande reeds uiteengezet dat van tegenstrijdigheid tussen deze belangen in de onderhavige zaak geen sprake is. Een tijdige én zorgvuldige besluitvorming is binnen de door de rechtbank opgelegde termijn mogelijk geweest, waardoor de voorlopige voorziening op grond van een belangenafweging niet toegewezen kan worden.

Cliënten constateren dat de minister de belangenafweging in een breder kader plaatst en daarin ook de gevolgen heeft betrokken van het toewijzen van het verzoek. Dat naleving van de beslistermijn de minister ertoe zou dwingen het verzoek toe te wijzen, is echter de invulling van de minister zelf. Immers, de rechtbank heeft de minister hiertoe niet opgedragen. In het geval dat toewijzing van het verzoek de enige mogelijkheid is, vormt dit echter geen reden om op grond van een belangenafweging de besluitvorming uit te stellen. Zoals in het voorgaande uiteen is gezet is het wachten met het treffen van passende maatregelen immers niet toegestaan, maar moeten deze maatregelen onverwijld worden genomen. Een lidstaat heeft weliswaar beoordelingsvrijheid over welke maatregelen getroffen worden, maar die bestaat uitsluitend mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of verstoring optreedt.<sup>12</sup> Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar het treffen van deze maatregelen is verplicht als verslechtering of verstoringen met significante gevolgen dreigen.<sup>13</sup> Bij de toepassing van artikel 6, tweede lid van de Hrl is dan ook geen ruimte voor een belangenafweging.<sup>14</sup>

Ook het Europese Hof heeft meermaals geoordeeld dat een schending van artikel 6, lid 2 van de Hrl niet kan worden gerechtvaardigd door economische of maatschappelijke belangen. Zo heeft het Hof in het eerder genoemde *Alto Sil*-arrest verduidelijkt dat dergelijke belangen slechts aan bod kunnen komen in de procedure van artikel 6, vierde lid van de Hrl. Daarvoor is evenwel vereist dat de gevolgen van de betreffende activiteit eerst zijn beoordeeld overeenkomstig artikel 6, lid 3 van de Hrl. Slechts daarna kan aan de voorwaarden van het vierde lid worden getoetst en kan worden gezien of sprake is van dwingende redenen van openbaar belang, waardoor een activiteit buiten de werkingssfeer van artikel 6, lid 2 van de Hrl kan worden geplaatst.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld ECLI:EU:C:2016:10

<sup>13</sup> ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.

<sup>14</sup> ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 6.5 en 8.1. Vergelijk ook ECLI:NL:RVS:2026:65, r.o. 9.2.

<sup>15</sup> ECLI:EU:C:2011:768, punten 154-160. Zie ook de conclusie van de A-G, ECLI:EU:C:2011:768, punten 60-62 en het arrest van 13 december 2007 ECLI:EU:C:2007:780, punten 261-263.

Toegepast op het onderhavige geval constateren cliënten wederom dat in het verzoekschrift besloten ligt dat op dit moment onvoldoende andere passende maatregelen getroffen worden om een afwijzing van het aanschrijvingsverzoek van cliënten te kunnen rechtvaardigen. Daaruit volgt dat het op korte termijn uitsluitend mogelijk is om het verzoek toe te wijzen. Dat betekent ook dat slechts middels een spoedige toewijzing van het verzoek opvolging wordt gegeven aan de verplichting van artikel 6, lid 2 van de Hrl. Een andere uitkomst zou niet in overeenstemming zijn met het verslechteringsverbod. Aangezien niet-tijdige naleving van artikel 6, lid 2 van de Hrl hoe dan ook niet kan worden gerechtvaardigd door economische of maatschappelijke belangen zolang de procedures van artikel 6, lid 3 en lid 4 niet zijn doorlopen, bestaat er in dit geval geheel geen ruimte voor toewijzing van de verzochte voorlopige voorziening op basis van een belangenafweging.

En zelfs indien in dit geval wel ruimte is voor een belangenafweging, is de door de minister uitgevoerde belangenafweging onjuist en incompleet. Zo stelt de minister ten aanzien van de gevolgen van een toewijzing slechts dat een beperking van de exploitatie van de luchthavens grote financiële gevolgen heeft en een maatschappelijke impact. Deze gevolgen worden echter geenszins nader onderbouwd. De minister lijkt geheel niet onderzocht te hebben welke reductiemaatregelen binnen de luchthavens getroffen kunnen worden. Een verdere reductie van stikstofemissies is bijvoorbeeld al mogelijk door elektrisch taxiën verplicht te stellen en door verdere reductie van overige emissies van de grondoperatie te eisen. Voor zover de noodzakelijke daling van de stikstofdepositie binnen afzienbare termijn niet in zicht is met andere passende maatregelen en ook niet met verdere elektrificatie van het taxi-gebruik en van de grondoperatie op de luchthavens, dient de aanschrijving ook in te grijpen in de omvang van de bestaande vliegtuigbewegingen. Ook daarin bestaan echter verschillende varianten. De minister onderbouwt niet dat al deze mogelijkheden bij voorbaat financieel en maatschappelijk ongewenst zijn.

Daar staat tegenover dat de minister niet heeft meegewogen dat een beperking van de stikstofemissies van de luchthavens tevens positieve gevolgen voor de maatschappij met zich meebrengt. Zo zal de bijdrage van de luchthavens aan de luchtverontreiniging afnemen, met positieve gevolgen voor de gezondheid van werknemers, passagiers en omwonenden. Eveneens zal een afname van het aantal vliegtuigbewegingen de geluidshinder onder omwonenden verminderen. Tevens leidt een kleinere exploitatie van de luchthavens tot een lagere uitstoot van broeikasgassen. Deze positieve gevolgen dienen ook een plek te krijgen in de belangenafweging.

Voor wat betreft het natuurbelang overwegen cliënten bovendien dat vaststaat dat het verminderen van de stikstofemissies van de luchthavens een passende maatregel betreft. Daaruit volgt ook dat het aanschrijven van de luchthavens bijdraagt aan het voorkomen van verslechtering in de betrokken Natura 2000-gebieden. Dat betekent dat een aanpassing of beperking van de exploitatie van de luchthavens hoe dan ook een positief effect heeft op de mate van overbelasting in de nabijgelegen natuurgebieden. Daar staat tegenover dat het ongewijzigd laten voortbestaan van de exploitatie van de luchthavens, betekent dat de luchthavens blijven bijdragen aan deze verslechtering. In dit verband is van belang dat beide luchthavens stikstof deponeren op de meest kwetsbare stikstofgevoelige habitattypen.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Voorbeelden van deze categorie habitattypen, waarop RTHA stikstof deponeert, zijn onder meer H2130B Grijze duinen (kalkarm) in Natura 2000-gebied Meijendel & Berkheide, H2130B Grijze duinen (kalkarm) en H2180A Duinbossen (droog) in Solleveld & Kapittelduinen, H7140A Overgangs- en trilvenen (Trilvenen) en H7140B Overgangs- en trilvenen (Veenmosrietlanden) in het gebied Nieuwkoopse Plassen & de Haeck en

Achtereenvolgende wetenschappelijke studies hebben aangetoond dat de kritische depositiewaarden van deze habitattypen in 2025 moeten worden onderschreden om onomkeerbare schade te voorkomen.<sup>17</sup> Deze ‘ecologische deadline’ is inmiddels ruimschoots overschreden. In dit licht valt niet te begrijpen dat de negatieve stikstoeffecten langer mogen worden voortgezet.

Bovendien brengen cliënten nogmaals in herinnering dat hun verzoek tot aanschrijving dateert van maart 2021. In die zin staat de minister de luchthavens dus in ieder geval sinds 2021 willens en wetens toe om hun schadelijke gevolgen te laten voortduren. Schorsing van de beslistermijn zal er dan ook toe leiden dat de luchthavens in ieder geval voor een periode van 6 tot 7,5 jaar hun negatieve gevolgen voor de relevante natuurgebieden hebben mogen voortzetten. Gelet hierop achten cliënten het onjuist om de gevolgen van deze schorsing te beperken tot uitsluitend de komende 1,5 tot 2 jaren, zoals de minister in punt 5.3 van het verzoekschrift suggereert. Gegeven het imperatieve en preventieve karakter van artikel 6, lid 2 van de Hrl, dient in de belangenafweging een groot gewicht te worden toegekend aan de positieve natuureffecten van aanschrijving en de negatieve effecten van het uitstellen van besluitvorming.

Voor zover de minister er nog op wijst dat de emissies door de exploitatie van de luchthavens in de periode tot een nieuwe besluit is begrensd, merken cliënten op dat deze begrenzing niet verder gaat dan de ‘geclaimde’ referentiesituaties van de luchthavens. Niet alleen menen cliënten dat deze referentiesituaties te ruim zijn vastgesteld, ook behelst deze begrenzing geen *beperking* van de exploitatie van de luchthavens ten opzichte van voorgaande jaren. In plaats daarvan wordt het de luchthavens toegestaan om te blijven opereren binnen de maximaal mogelijke stikstofruimte op basis van eerdere milieutoestemmingen, zonder dat de procedure van artikel 6, lid 3 van de Hrl is doorlopen. Niet valt in te zien hoe het natuurbelang daarmee is gediend. Dit geldt temeer nu de minister weigert handhavend op te treden tegen overschrijdingen van deze emissieplafonds. In het nieuwe besluit op het handhavingsverzoek van cliënten met betrekking tot Eindhoven Airport erkent de minister weliswaar dat het emissieplafond wordt overschreden, maar ziet hij desondanks geen aanleiding om tegen deze overtreding op te treden. Dit roept ernstige twijfel op of de emissies van Eindhoven Airport in de praktijk daadwerkelijk worden ‘begrensd’.

Ten slotte wijzen cliënten erop dat het besluit om de luchthavens vooralsnog niet aan te schrijven en een definitief besluit hierover opnieuw uit te stellen, ertoe leidt dat stikstofreductiemaatregelen onevenredig zwaar bij andere sectoren worden neergelegd. Hiermee lijkt de minister het advies van het Adviescollege Stikstofproblematiek om van alle

---

H2130B Grijze duinen (kalkarm), H2130C Grijze duinen (heischraal) en H2180A Duinbossen (droog) in Natura 2000-gebied Voornes Duin.

Voorbeelden van deze categorie habitattypen, waarop Eindhoven Airport stikstof deponeert, zijn onder meer H2330 Zandverstuivingen en H4030 Droge Heiden in Natura 2000-gebied Leenderbos, Groote Heide & De Plateaux, en H2130 Stuifzanden met struikheide, H2330 Zandverstuivingen en H4030 Droge Heiden in het gebied Kampina & Oisterwijkse Vennen.

<sup>17</sup> *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen: een overzicht*, Bobbink, R., G. van Dijk, E. Remke & H. Tomassen Onderzoekcentrum B-WARE, Nijmegen. Rapportnummer RP-21.117.21.95 (2022): [https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-0bobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp\\_finalfinal.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2022/02/6c62b831-0bobbinketal2022rapportherstelbaarheidvoorgp_finalfinal.pdf)

Zie ook een aanvulling op bovenstaand rapport: <https://www.rvo.nl/sites/default/files/2022-05/Resultaten-quick-scan-programma-SN.pdf>

En een laatste update van bovenstaand rapport uit 2024: Zie ook *Herstelbaarheid van door stikstofdepositie aangetaste Natura 2000-habitattypen - Update urgentietabel 2023, update urgentietabel* (2024), Bobbink, R. en H. Tomassen, Onderzoekcentrum B-WARE: [https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2024/03/bc87ade5-notitie-update-urgentietabel-gp\\_9feb2024\\_final-2.pdf](https://www.greenpeace.org/static/planet4-netherlands-stateless/2024/03/bc87ade5-notitie-update-urgentietabel-gp_9feb2024_final-2.pdf)

sectoren een gelijkwaardige emissiereductie te vragen naast zich neer te leggen.<sup>18</sup> Voor wat betreft de reductie van NOx is dit des te kwalijker, aangezien het relatieve aandeel van de luchtvaartsector in de NOx-emissies is verviervoudigd, omdat veel andere sectoren qua emissies zijn gedaald, terwijl de luchtvaartsector juist is gegroeid.<sup>19</sup>

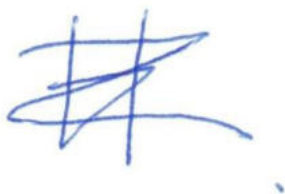
Al met al stellen cliënten vast dat de verzochte voorlopige voorziening niet op basis van een belangenafweging kan worden toegewezen.

## 5. Conclusie

Gelet op het voorgaande verzoeken cliënten de voorzieningenrechter van uw Afdeling om het verzoek van de minister af te wijzen.

Een kopie van deze brieven is rechtstreeks per e-mail aan de gemachtigden van de minister en de luchthavens verstuurd.

Hoogachtend,



mr. drs. H.M. Zwetsloot

---

<sup>18</sup> *Niet alles kan overal*, Eindadvies over structurele aanpak, Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), blz. 150.

<sup>19</sup> *Adviesrapport Luchtvaart*, Adviescollege Stikstofproblematiek (2020), blz. 20.