

## Handreiking ADC-toets

oktober 2019

### 1. Inleiding en afbakening

De ADC-toets is in de systematiek van de Habitatrichtlijn de laatste stap die doorlopen kan worden, nadat uit de passende beoordeling naar voren is gekomen dat significante negatieve effecten **niet** (volledig) uitgesloten kunnen worden. De ADC-toets wordt daarom door de Europese Commissie ook wel aangeduid als een 'last resort'. De ADC-toets is gebaseerd op artikel 6, vierde lid van de Habitatrichtlijn (hierna Hrl 6.4), terwijl de passende beoordeling gebaseerd is op artikel 6, derde lid van de richtlijn (Hrl 6.3).

Vóór de uitvoering van een ADC-toets is al een aantal stappen doorlopen. Dit zijn achtereenvolgens:

1. Het nemen van bronmaatregelen om te komen tot een zo gering mogelijke emissie (inclusief intern salderen);
2. Onderbouwing in de passende beoordeling in hoeverre een toename van stikstofdepositie leidt tot een significant negatief effect (ecologische onderbouwing)<sup>1</sup>;
3. Het treffen van mitigerende maatregelen overeenkomstig Hrl 6.3 (waaronder extern salderen).

Bovenstaande volgorde is dwingend voorgeschreven. De ADC-toets komt pas aan de orde als de voorgaande stappen zijn doorlopen.

Indien de passende beoordeling van een plan of project (of programma) niet de vereiste zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast, kan alleen toestemming voor een plan of project worden verleend indien:

- A** - Er geen alternatieven zijn,
- D** - Sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en
- C** - De nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.

In zijn algemeenheid geldt dat hoe groter de aantasting van de natuurwaarden, hoe zwaarder de eisen die gesteld worden aan de onderbouwing en afweging in het kader van de toetsing van de alternatieven en dwingende reden van groot openbaar belang.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Wanneer uit ecologisch onderzoek bijvoorbeeld blijkt dat stikstofdepositie voor de duur van de vergunning geen knelpunt is voor het behalen van de instandhoudingsdoelstelling, kan teruggevallen worden op het spoor van een ecologische beoordeling en is compensatie niet noodzakelijk. Dit geldt ook in gevallen waarbij ondanks een overschrijding van de KDW en in het licht van de uitgevoerde natuurmaatregelen en het gebiedsbeheer geconcludeerd kan worden dat stikstofdepositie geen knelpunt vormt voor de betreffende instandhoudingsdoelstelling.

<sup>2</sup> Deze conclusie volgt met name uit jurisprudentie m.b.t. de soortenbescherming. In artikel 16 lid 1 en sub c Hr voor soortenbescherming worden evenals in artikel 6 lid 4 Hr voor de gebiedsbescherming ook de begrippen 'geen andere bevredigende oplossing' en 'dwingende reden van openbaar belang' gebruikt. Aangenomen mag worden dat beide begrippen op dezelfde manier geïnterpreteerd moeten worden, ongeacht of het gaat om bescherming van gebieden of van soorten.

In de volgende hoofdstukken/ paragrafen wordt een toelichting gegeven op de drie onderdelen van een ADC-toets.<sup>3</sup>

## 2. Criterium 'Geen Alternatieven'

Een eerste vereiste voor toestemmingverlening wanneer niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast, betreft de afwezigheid van alternatieven. Dit begrip is verder niet gedefinieerd en is rechtstreeks afkomstig uit de [Habitatrichtlijn](#). De invulling van dit begrip geschiedt via de jurisprudentie en richtsnoeren van de Europese Commissie.

Uit het alternatievenhoofdstuk van de ADC-toets moet blijken dat er géén reële alternatieven zijn die geen of minder aantasting van de natuurwaarden veroorzaken én waarmee de projectdoelstelling kan worden gehaald. Het gaat er niet om dat het meest geschikte alternatief is gekozen.<sup>4</sup>

De bespreking van de alternatieven kan via de volgende stappen plaatsvinden. De afweging tussen de verschillende alternatieven moet voldoende navolgbaar zijn.

1. Beschrijf welke reële alternatieven zijn onderzocht. Hierbij moet ook worden gekeken naar de 'nul-optie', d.w.z. de situatie waarbij het project of plan niet wordt uitgevoerd.<sup>5</sup>
2. Reële alternatieven zijn in ieder geval de alternatieven die zijn onderzocht in het MER, indien een MER moet worden opgesteld. Daarin zijn alle reële alternatieven beschouwd, te weten, alternatieven die technisch haalbaar en redelijkerwijze betaalbaar zijn<sup>6</sup>, en op het eerste oog probleemoplossend kunnen zijn. De volgorde in tijd of de wijze waarop de alternatieven zijn ontstaan is in beginsel niet relevant, tenzij dit noodzakelijk is om de alternatieven te begrijpen en van elkaar te kunnen onderscheiden (navolgbaarheid).
3. Vaak is in het MER-proces uiteindelijk gebleken dat een aantal alternatieven onvoldoende bijdraagt aan de projectdoelstelling. De projectdoelstelling wordt dan niet behaald. Licht kort toe welke alternatieven dit waren en waarom. Deze alternatieven vallen af. Het is dus niet relevant welke natuureffecten die alternatieven hebben. Hetzelfde geldt voor de alternatieven die zijn afgevallen omdat ze bijvoorbeeld technisch niet uitvoerbaar zijn of vanwege andere randvoorwaarden niet voldoen.
4. Er is niet in alle gevallen een MER-procedure doorlopen en ook zijn in het MER (met één alternatief) niet altijd alle alternatieven afdoende onderzocht. Kijk dus los van het MER of er vanuit het natuurbelang nog alternatieven zijn.
5. Resultaat van de stappen 1 tot en met 4 zijn de alternatieven waarmee de projectdoelstelling zou kunnen worden bereikt, die technisch uitvoerbaar zijn en aan de overige randvoorwaarden voldoen. Van deze alternatieven moeten de natuureffecten tegen elkaar worden afgewogen. Hieruit kunnen vier resultaten komen:
  - a. De alternatieven hebben grotere stikstofeffecten dan het Voorkeursalternatief (VKA);

---

<sup>3</sup> Hierbij is rekening gehouden met de richtsnoeren van de Europese Commissie d.d. 21 november 2018, "Managing Natura 2000 sites The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC", nr C(2018) 7621 final (hierna aangeduid met Richtsnoeren EC 2018).

<sup>4</sup> ABRvS 27 april 2000, JB 2000/176

<sup>5</sup> Richtsnoeren EC 2018 par. 5.3.1.

<sup>6</sup> Richtsnoeren EC 2018 par. 5.3.1.

- b. De alternatieven hebben kleinere stikstofeffecten dan het VKA, maar hebben andere zwaardere effecten op Natura 2000, waardoor het VKA toch gunstiger is;
  - c. De alternatieven en het VKA zijn niet onderscheidend. De effecten op natuur zijn qua orde van grootte ongeveer gelijk;
  - d. Het oorspronkelijke VKA leidt tot een significante aantasting en een van de alternatieven niet.
6. Als de alternatieven wat betreft effecten op N2000 niet onderscheidend zijn, maakt het voor de ADC-toets niet uit welke wordt gekozen. Leg in dat geval kort uit waarom de keuze op het VKA is gevallen.
  7. Wanneer er een alternatief is dat beter scoort qua natuur dan het VKA, dan dient deze verder worden uitgewerkt.

Mogelijke oplossingen zijn de keuze van alternatieve locaties of routes, de vaststelling van andere ontwikkelingsschalen of -ontwerpen of de overstap naar alternatieve processen.<sup>7</sup>

Zie voor een voorbeeld van een uitspraak waarin de ABRvS uitgebreid toetst of er geen alternatieven voor een project zijn: ABRvS 25 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3623](#) (Reevediep; overwegingen 8.1 – 8.6).

### **3. Criterium 'Dwingende reden van groot openbaar belang'**

Het tweede criterium van de ADC-toets is de dwingende reden van groot openbaar belang (hierna afgekort tot Drgob). Er kan alleen toestemming voor een project worden verleend op basis van de ADC-toets als het project noodzakelijk is vanwege een dwingende reden van groot openbaar belang. Dit criterium kent een aantal aspecten waaraan het bevoegd gezag moet toetsen.

Er moet sprake zijn van:

- Een reden van openbaar belang;
- Dwingendheid;
- Een voldoende zwaarwegend (groot) belang.
- Een sluitende onderbouwing waaruit volgt dat de aangevoerde reden openbaar, dwingend en voldoende zwaarwegend is.

Initiatiefnemers zullen in hun onderbouwing moeten aantonen dat het project voldoet aan deze aspecten. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Veel belangen kunnen – naast de menselijke gezondheid, openbare veiligheid of met wezenlijk gunstige effecten voor het milieu - een Drgob zijn. Er moet sprake zijn van een openbaar belang, maar dat kan ook behartigd worden door een particulier/commercieel initiatief;
- Het verwezenlijken van de Drgob moet aantoonbaar onontbeerlijk zijn;
- Ondubbelzinnig moet vast staan dat het belang van de realisering van het project op lange termijn zwaarder weegt dan het belang van de bescherming van de aanwezige natuurwaarden;
- Het belang waarop een beroep wordt gedaan moet kenbaar (expliciet) worden afgewogen tegen het belang van de bescherming van de aanwezige flora en fauna;

---

<sup>7</sup> Europese Commissie, *Richtlijn voor de toepassing van art. 6 lid 4 Habitatrichtlijn 2007*, p. 6-7.

- De Drgob moet afdoende worden onderbouwd met actuele gegevens. De vraag wanneer gegevens nog actueel zijn, hangt mede af van de dynamiek van een gebied. Een indicatie voor een termijn is 2 jaar<sup>8</sup>.

### 3.1 Bijzondere positie prioritair soorten of habitattypen: advies EC vereist

Het is van belang om in een zo vroeg mogelijk stadium vast te stellen of het plan of project significante gevolgen kan hebben voor een prioritair habitatype of een prioritair soort. In bijlage 1 is een lijst opgenomen van prioritair habitattypen en -soorten.

Als het project NIET aantoonbaar onontbeerlijk is voor de behartiging van een van de volgende belangen:

- Menselijke gezondheid of
- Openbare veiligheid of
- Indien het project of plan wezenlijk gunstige effecten heeft voor het milieu,

maar wel vanwege andere dwingende redenen van groot openbaar belang, dan mag het project alleen worden toegestaan **na een advies** van de Europese Commissie met betrekking tot de belangentoets. In zijn richtsnoeren stelt de Europese Commissie dat haar advies over de 'andere dwingende redenen' niet juridisch bindend is<sup>9</sup>. De nationale instanties kunnen besluiten een negatief advies niet te volgen en het plan of project toch uit te voeren. De Commissie verwacht dan dat in het besluit ingegaan wordt op de argumenten van de Commissie en dat wordt toegelicht waarom van het advies wordt afgeweken. De Commissie zal indien zij dat nodig acht passende juridische stappen ondernemen.

In de Habitatrictlijn is geen termijn opgenomen voor het vaststellen van het advies door de EC. Hoewel de EC heeft toegezegd er alles aan te doen om zo spoedig mogelijk te adviseren, is op basis van ervaringsgegevens gebleken dat het gemiddeld tussen de 9 maanden tot een jaar duurt. Bij complexere projecten is een paar jaar niet ongebruikelijk.

In bijlage 2 is beschreven hoe de procedure van het verzoek om advies verloopt.

### 3.2 Groot openbaar belang

*Wanneer is een belang openbaar?*

Het gaat alleen om openbare belangen, ongeacht of deze belangen door een overheidsorgaan of een particuliere organisatie worden behartigd. Dat betekent dat projecten die uitsluitend de belangen van een bedrijf of (individuele) personen dienen, daar niet onder vallen. (Overheids)werken met het oog op de vestiging of de uitbreiding van een onderneming vervullen die voorwaarden slechts in uitzonderlijke gevallen.

*Voorbeeld:*

De aanleg van infrastructuur ten behoeve van een administratief centrum van een private vennootschap voor een Belgische luchthaven werd niet als dwingende

<sup>8</sup> Zie ook artikel 3.1.1a BOR en (het nog niet in werking getreden) artikel 16.15 lid 1 Omgevingswet.

<sup>9</sup> Dit staat expliciet in par. 5.5.3 van de vorige richtlijnen uit 2000, aangevuld door de richtsnoeren van januari 2007 (met verduidelijking van de volgende begrippen: alternatieve oplossingen, dwingende redenen van groot openbaar belang, compenserende maatregelen, algehele samenhang, advies van de commissie), die door de huidige richtsnoeren van 2018 zijn vervangen. Hoewel minder expliciet overgenomen in de huidige richtsnoeren, mag ervan worden uitgegaan dat dit niet is gewijzigd (zie par. 3.10 e.v. Richtsnoeren EC 2018)

reden van groot openbaar belang aangemerkt<sup>10</sup>. De uitbreiding van een productielocatie van een commerciële vliegtuigfabrikant echter wel, omdat dit bij zou dragen aan de concurrentie positie van de Europese luchtvaartsector als geheel en het creëren van hoogwaardige werkgelegenheid in een regio waar sprake was van industriële krimp.<sup>11</sup>

*Om welke redenen van openbaar belang gaat het?*

Bij een valide Drgob moet het gaan om redenen die gericht zijn op de bescherming van voor het leven van de burger fundamentele waarden. Om welke openbare belangen het precies moet gaan, is niet limitatief bepaald. In de Wet natuurbescherming staan specifiek genoemd:

- Menselijke gezondheid of;
- Openbare veiligheid of;
- Het plan of project is nodig vanwege de wezenlijk gunstige effecten voor het milieu.

In de jurisprudentie zijn ook de volgende redenen erkend:

- Werkgelegenheid;
- Woningbehoefte;
- Drinkwatervoorziening;
- Verbeteren van de verkeersdoorstroming of ontsluiting;
- Verbetering van de leefbaarheid;
- Duurzaamheid;
- Ontwikkeling van de economie.

Bovenstaande opsomming is niet limitatief. Daarom is het niet uitgesloten dat een hiervoor niet genoemd belang wel als zodanig kan kwalificeren. In bijlage 3 zijn voorbeelden uit de jurisprudentie van erkende belangen opgenomen.

### **3.3 Dwingende reden**

*Wanneer is een reden dwingend?*

De aangevoerde reden van openbaar belang moet dwingend zijn. Dit houdt in dat:

- Het verwezenlijken van de reden aantoonbaar onontbeerlijk moet zijn;
- Alleen op lange termijn persistente openbare belangen dwingend kunnen zijn;
- Het niet voldoende is dat het plan of project zorgt voor een verbetering van een bestaande situatie. Die verbetering moet ook echt aantoonbaar nodig zijn.

*Voorbeeld:*

Door het verleggen van een vaarweg verbetert de geluidbelasting op dichtbijgelegen woningen. Hiermee is niet automatisch sprake van een dwingende reden vanwege verbetering van de leefbaarheid. Het verlagen van de geluidbelasting moet ook werkelijk noodzakelijk zijn. Bijvoorbeeld omdat de normen ter plaatse worden overschreden.

Het is echter niet noodzakelijk dat de dwingende reden ook de belangrijkste reden is voor het ondernemen van het project of het opstellen van het plan. Zolang met het plan of project maar een dwingende reden van groot openbaar

---

<sup>10</sup> HvJ EG 16 februari 2012, ECLI:EU:C:2012:82, C-182/10, MenR 2012/73, Solvay e.a.).

<sup>11</sup> Advies EC d.d. 14 april 2000, E/610/2000.

belang is gediend, hoeft deze niet ook in de doelstellingen te zijn opgenomen en daarmee ten grondslag zijn gelegd aan de besluitvorming<sup>12</sup>.

Voor voorbeelden van dwingendheid: zie bijlage 4.

#### *Wanneer is een reden voldoende zwaarwegend?*

De betreffende dwingende reden of redenen hoeven niet op zichzelf stand zwaarwegend te zijn. De initiatiefnemer moet onderbouwen en het bevoegd gezag moet beoordelen of de reden voldoende zwaarwegend is in het licht van de aantasting van de natuurwaarden die het plan of project veroorzaakt. Met andere woorden: het belang van het project moet worden afgewogen tegen het belang van het behoud van de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden.

#### *De afweging van de betrokken belangen moet kenbaar gebeuren*

Voor het project Westerschelde Container Terminal oordeelde de ABvRS dat wel was aangevoerd dat de WCT economisch belang had, maar was niet afgewogen waarom dit belang zwaarder moest wegen dan het natuurbelang<sup>13</sup>.

#### *Onderbouwing*

Het daadwerkelijk bestaan van de aangevoerde dwingende reden zal door de initiatiefnemer moeten worden aangetoond. Daarbij geldt dat:

- De enkele stelling dat een dwingende reden aanwezig onvoldoende is;
- Zo veel als mogelijk gebruik wordt gemaakt van cijfermatige gegevens om de dwingende reden te staven.

## **4 Criterium 'Compensatie' oftewel de Compensatie-toets**

Compenserende maatregelen beogen de negatieve resteffecten van het plan of project die overblijven na het doorlopen van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn te compenseren voor de betrokken habitattypen of soorten, dus na het nemen van mogelijke mitigerende maatregelen.

### **4.1 Definitie compensatie?**

Het begrip 'compensatie' of 'compenserende maatregelen' in de zin van artikel 6 lid 4 Habitatrictlijn is noch in de Habitatrictlijn noch in de Wet natuurbescherming nader gedefinieerd. In de richtsnoeren van de EC 2018 is in par. 5. de volgende omschrijving van 'compenserende maatregelen' in de zin van artikel 6 lid 4 Hrl opgenomen:

*Compenserende maatregelen zijn plan of projectspecifieke maatregelen die worden genomen naast de normale plichten die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrictlijn. Deze maatregelen beogen precies die negatieve gevolgen van het plan of project te compenseren voor de betrokken soorten en habitats. Zij vormen het 'laatste redmiddel' en worden alleen toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet zijn uitgeput, en wanneer het besluit is genomen om een project of plan toch uit te voeren dat ongunstige gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied of wanneer dergelijke effecten niet kunnen worden uitgesloten.*<sup>14</sup>

### **4.2 Wanneer compensatie?**

<sup>12</sup> ABRvS d.d. 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3654

<sup>13</sup> ABRvS d.d. 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872

<sup>14</sup> <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=handreiking+EC+art+6%2C+lid+4>

De bepalingen van artikel 6 lid 4 Hr gelden wanneer de conclusies van de passende beoordeling overeenkomstig het derde lid van artikel 6 Hrl negatief of onzeker zijn. Dat wil zeggen:

1. Het plan of project zal schadelijke gevolgen hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied; of
2. Er blijven twijfels bestaan of het betrokken plan of project geen negatieve gevolgen zal hebben voor de natuurlijke kenmerken van het gebied.

#### **4.3 Wettelijke eisen aan compensatie**

De Habitatrictlijn en de Wet natuurbescherming schrijven voor dat de 'compenserende maatregelen moeten waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft'.

Compenserende maatregelen zijn een 'laatste redmiddel'. Zij worden alleen toegepast wanneer de andere beschermingsmaatregelen waarin de richtlijn voorziet, ondoeltreffend blijken en wanneer het besluit werd genomen om een project of plan dat ongunstige gevolgen heeft voor een 'Natura 2000'-gebied, toch uit te voeren.

Hierbij wordt opgemerkt dat het toepassen van de richtsnoer van de Europese Commissie 2018 op stikstofdepositie lastig is. Het mogelijke negatieve effect dat door stikstofdepositie wordt veroorzaakt onderscheidt zich immers in belangrijke mate van meer 'traditionele' negatieve effecten zoals verstoring door geluidtoename of oppervlakteverlies. Daarvoor zijn wel compensatiemethoden beschikbaar. Bij stikstofdepositie wordt een relatief klein maar mogelijk wel negatief effect op een groter oppervlak veroorzaakt. Dit vraagt ook om een andere aanpak voor een afdoende compensatie.

#### **4.4 Ecologische onderbouwing compensatie-opgave doorslaggevend**

Voor de aard en omvang van de benodigde compensatie om te voldoen aan het vereiste van de Habitatrictlijn is een goede ecologische onderbouwing van essentieel belang. Daarbij kan onder meer gebruik worden gemaakt van de gebiedsanalyses.

In de rechtszaken die tot nu toe hebben gediend, hebben de gebiedsanalyses geen noemenswaardige rol gespeeld. De verwachting is dat dit bij vergunningverlening zonder PAS wel het geval zal zijn. De gebiedsanalyses zijn voor een deel niet meer bruikbaar, omdat ze zijn gebaseerd op aannames uit de passende beoordeling van het PAS.

De in de meest recente versies van de gebiedsanalyses (GA) van het PAS opgenomen beschrijving van de habitattypen en de leefgebieden van soorten, de kwaliteit daarvan en de relevante knelpunten kunnen wel als uitgangspunt dienen voor de ecologische beoordeling<sup>15</sup>. Voor gebieden waarvoor de gebiedsanalyses slechts beperkte informatie bevatten over bijvoorbeeld de actuele kwaliteit zal men dit zelf moeten aanvullen, bijv. door veldonderzoek of andere bronnen voor de beschrijving van habitattypen/soorten.

---

<sup>15</sup> Hoewel de gebiedsanalyses onderdeel zijn van de Passende beoordeling van het PAS en daarmee juridisch niet langer gebruikt kunnen worden om toestemming te verlenen bevatten zij wel de meest recente informatie/wetenschappelijke inzichten over de beschrijving van het voorkomen van de aangewezen habitattypen en de leefgebieden van soorten, de kwaliteit daarvan en de relevante knelpunten in het Natura 2000-gebied. Deze informatie is dus nog steeds van belang voor de projectspecifieke passende beoordeling en voor de bepaling van de compensatie-opgave.

Ook is een kritische blik bij de in de gebiedsanalyses opgenomen beheermaatregelen nodig, omdat die maatregelen niet als compensatie gebruikt mogen worden indien de maatregelen al nodig zijn om de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied te behalen (instandhoudingsmaatregelen op grond van art. 6 lid 1 Hrl), verslechtering tegen te gaan (passende maatregelen op grond van art. 6 lid 2 Hrl) of de negatieve effecten van het plan of project zoveel mogelijk te beperken (beschermende of mitigerende maatregelen op grond van art. 6 lid 3 Hrl). Bovendien dienen de maatregelen op grond van de leden 1 en 2 van art. 6 Hrl al uitgevoerd te zijn én het positieve effect ervan dient vast te staan, alvorens er in het kader van de passende beoordeling van lid 3 rekening mee mag worden gehouden in het kader van de beoordeling van de staat van instandhouding.

#### **4.5 Vaststellen van de compensatie-opgave**

Bij het vaststellen van de compensatie-opgave dient vastgesteld te worden of er in het kader van het project of plan *aanvullende* maatregelen nodig zijn om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

##### *Omvang van de compensatie-opgave*

Wanneer is vastgesteld voor welke habitattypen en soorten en in welke omvang binnen het Natura 2000-gebied compensatie nodig is, moet dit worden vertaald naar compenserende maatregelen elders in het gebied of daarbuiten.

De ecologische effecten van de stikstofdepositie op een bepaald habitatype bepalen de aard van de aantasting en dus ook de richting waarin compensatie gezocht dient te worden. Te denken valt aan effecten als verzuring en/of vermessing en daarvan afgeleide effecten als uitspoeling van mineralen, veenafbraak, verzuivering, effecten op de kwaliteit van kwelstromen etc.

De Habitatrictlijn noch de Wet natuurbescherming schrijven een bepaalde methode voor ter bepaling van de omvang van het gebied waar de compenserende maatregelen worden getroffen. De richtsnoeren voor compensatie lijken weinig toegespitst op de kenmerken van stikstofdepositie (klein effect over een groot oppervlak). Zoals hiervoor onder paragraaf 4.2 vermeld, is er met de compensatie van de negatieve gevolgen van stikstofdepositie nog weinig ervaring opgedaan.

Hierbij is het van belang op te merken, dat de hoogste bestuursrechter geen enkele methode heeft aangemerkt als de (enig) juiste methode. Wat een geschikte methode is, is afhankelijk van de aard van het project in relatie tot het daardoor veroorzaakte effect. Gaat het om een éénmalige depositie of permanente deposities, hoge of lage deposities, zeer lokaal of juist over een groot oppervlak, de aard van de natuurwaarde die in het geding is en de mate waarin een initiatiefnemer in de gelegenheid is (of wordt gesteld) om compenserende maatregelen uit te voeren. Voor iedere methode geldt dat er een robuuste ecologische onderbouwing is vereist.

Tenslotte: in theorie kan de realisatie/uitvoering van compenserende maatregelen negatieve gevolgen hebben voor instandhoudingsdoelstellingen, bijvoorbeeld als hiervoor kap- of graafwerkzaamheden in een Natura 2000-gebied nodig zijn. Deze gevolgen dienen in de compensatietoets passend beoordeeld te worden.

#### *Afstemming met voortouwnemer van het beheerplan van het Natura 2000-gebied vereist*

De initiatiefnemer is verplicht om in overleg met de voortouwnemer van het beheerplan van het betreffende Natura 2000-gebied om de compenserende maatregelen vorm te geven. Het bevoegd gezag zal de inbreng van de voortouwnemer van het beheerplan bij zijn beoordeling van de compenserende maatregelen betrekken. Indien compensatie is voorzien buiten een Natura 2000-gebied, dient in overleg te worden getreden met de provincie op wiens grondgebied de compensatie wordt beoogd.

#### *Meldplicht compenserende maatregelen EC*

Lidstaten zijn verplicht om compenserende maatregelen bij de Europese Commissie te melden. Dit gebeurt door het bevoegd gezag voor de toestemmingsverlening en – indien het bevoegd gezag niet de minister van LNV is – via deze minister. Zie voor meer informatie over de meldprocedure bijlage 2.

Vooralsnog dient ervan worden uitgegaan, dat het doen van een melding slechts kan leiden tot een bericht van ontvangst met de mededeling dat er geen behoefte is aan aanvullende informatie of een bericht dat die informatie wel nodig is. Bij een melding zal relatief snel duidelijk zijn dat de EC-akkoord is met het treffen van de gemelde compenserende maatregelen. De toestemmingverlening is evenwel niet afhankelijk van het akkoord van de EC.

### **4.6 Uitvoering van de compensatie-opgave inclusief monitoring**

#### *Planning/extra compensatie*

Hoewel het de voorkeur geniet dat het resultaat van de uitgevoerde compensatiemaatregelen zichtbaar is op het moment dat de te compenseren natuurwaarden worden aangetast door de uitvoering van het plan of project is het niet altijd mogelijk om zo lang te wachten met de uitvoering van het plan of project. Sommige habitattypen hebben een lange ontwikkelingsduur. Het resultaat van de compenserende maatregelen, hoeft niet te worden afgewacht alvorens het plan of project uit te voeren (en daarmee de te compenseren natuurwaarden aan te tasten). Wel is vereist dat op het moment dat met het project/plan wordt begonnen alle specifieke maatregelen (technisch, juridisch en financieel) genomen zijn om bij eventuele – onvoorziene – verliezen van natuurwaarden die tussentijds optreden direct te kunnen ingrijpen, mede ter voorkoming van vertragingen die de effectiviteit van de compenserende maatregelen kunnen belemmeren. Onder bepaalde omstandigheden kan overcompensatie worden toegepast om tussentijdse verliezen te compenseren.<sup>16</sup> Overcompensatie kan evenwel nooit de oplossing zijn voor ruimtegebrek en/of (blijvende) onzekerheid over het succes van compenserende maatregelen.

---

<sup>16</sup> Richtsnoeren EC 2018, Par. 3.7.15

Randvoorwaarden voor deze overbrugging van tijdverschillen zijn dat ze alleen toegestaan kunnen worden, indien

- Vaststaat dat ze geen afbreuk doen aan de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk (geen netto-verliezen);
- Ze niet leiden tot bijvoorbeeld populatieverliezen van soorten die zijn opgenomen in bijlage II Habitatrichtlijn of bijlage I Vogelrichtlijn. Hierbij nemen de prioritaire soorten of habitattypen een extra belangrijke plaats in.

Soms is het mogelijk om compenserende maatregelen uit te stellen afhankelijk van het tijdstip waarop de significant negatieve effecten zich voor zullen doen: op de korte, middellange of lange termijn. Als die negatieve effecten zich op pas op lange termijn manifesteren, mogen de compenserende maatregelen ook wat later genomen worden.

#### *Monitoring*

Samenhangend met de planning is monitoring een belangrijk aandachtspunt bij de uitvoering van compenserende maatregelen.

De natuur is grillig en laat zich niet altijd sturen en voorspellen. Bij compenserende maatregelen kan derhalve sprake zijn van een mate van onzekerheid over het te behalen succes en de tijdigheid daarvan. Monitoring van de ontwikkeling van habitattypen en leefgebieden van soorten dient dan ook nadrukkelijk onderdeel uit te maken van het compensatieplan, alsook voorstellen voor extra compensatie, wanneer de monitoring tot een negatief oordeel leidt.

#### *Compensatie binnen het Natura 2000-gebied*

Het treffen van de compenserende maatregelen wordt juridisch geborgd door het opnemen daarvan in de vergunningvoorschriften. Dat kan een natuurvergunning zijn (zie art. 2.8 lid 7 Wnb) of – bij aanhaken – een omgevingsvergunning (zie art. 5.22 lid 1 BOR). Daarmee zijn de maatregelen door het bevoegd gezag afdwingbaar. Het is van belang dat de initiatiefnemer zelf van de beheerder(s) van het compensatiegebied toestemming heeft om de maatregelen uit te voeren. Indien die ontbreekt kan de initiatiefnemer problemen krijgen met het bevoegd gezag dat de vergunning heeft verleend. Daarvoor kan hij niet als excuus gebruiken dat de beheerder niet meewerkt. Het bevoegd gezag zal vóór het verlenen van de vergunning om stukken vragen waaruit blijkt dat er met de beheerder overeenstemming is bereikt, bijvoorbeeld door het overleggen van (getekende) contracten met de beheerder.

Deze afspraken dienen niet alleen te gaan over het treffen van de compenserende maatregelen zelf (bijv. het geschikt maken van de compensatiegebieden voor bepaalde habitattypen), maar ook over het vervolgbeheer (bijvoorbeeld het regelmatig maaien van de locatie). Dit laatste kan het bevoegd gezag ook meenemen in het beheerplan. De compensatiegebieden moeten geschikt blijven om de vervangende functie van het gecompenseerde gebied te kunnen vervullen.

Het bevoegd gezag heeft de taak om ervoor te zorgen dat de compensatie blijvend wordt geborgd. Dit wil zeggen dat de nieuwe locaties bij de habitatkartering moeten worden geregistreerd als te beschermen locaties voor het betreffende habitat. Deze aanpassing dient vervolgens meegenomen te worden bij overige toestemmingsverlening.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Hiervoor is het relevant dat de habitatkaarten in AERIUS periodiek geactualiseerd worden.

### *Compensatie buiten het Natura 2000-gebied*

Compensatie binnen een Natura 2000-gebied verdient de voorkeur.<sup>18</sup> Er is algemene consensus dat de lokale omstandigheden, die vereist zijn voor het herstel van de bedreigde natuurwaarden, zo dicht mogelijk bij het door het plan of project beschadigde gebied moeten liggen. Daarom verdient het de voorkeur compensatiemaatregelen toe te passen in of dichtbij het betrokken Natura 2000-gebied op een locatie waar de omstandigheden bevorderlijk zijn voor het welslagen van de compensatiewerkzaamheden.

Indien er geen mogelijkheden zijn binnen bestaande Natura 2000-gebied is het raadzaam *zo dicht mogelijk bij, of aangrenzend aan* bestaande Natura 2000-gebieden te compenseren.

Compensatie buiten bestaande Natura 2000-gebieden is mogelijk. Er zijn omstandigheden denkbaar, bijvoorbeeld ontwikkelingen die maatschappelijk van zeer groot belang zijn, waarin deze optie uitkomst kan bieden. De voorwaarden die daaraan worden verbonden zijn:

- De initiatiefnemer moet aantonen dat compensatie binnen bestaande Natura 2000-gebieden niet tot de mogelijkheden behoort;
- Het bevoegd gezag moet in de overwegingen betrekken of bestaande activiteiten of andere ontwikkelingen daardoor in hun mogelijkheden worden beperkt.

Daarnaast zijn de volgende artikelen van de Wet natuurbescherming van toepassing op compensatie buiten Natura 2000-gebieden:

- De gronden waarop de maatregelen worden uitgevoerd worden alsnog aangewezen als Natura 2000-gebied (art. 2.8 lid 8 Wnb);
- De gronden die nodig zijn voor compensatie – vooruitlopend op de aanwijzing als Natura 2000-gebied – kunnen worden aangewezen als bijzonder nationaal natuurgebied (art. 2.11 lid 1 onderdeel c Wnb).

---

<sup>18</sup> Van zowel de Europese Commissie als de Commissie Remkes (zie Advies 'Niet alles kan' d.d. 25 september 2019, pag 43).

## **Bijlage 1: Overzicht van prioritaire habitattypen en -soorten**

- H2130 - Grijze duinen
- H2140 - Duinheide met kraaihei
- H2150 - Duinheide met struikhei
- H6110 - Pionierbegroeiingen op rotsbodem
- H6120 - Stroomdalgraslanden
- H6230 - Heischrale graslanden
- H7110 - Actieve hoogvenen
- H7210 - Galigaanmoerassen
- H7220 - Kalktufbronnen
- H91D0 - Hoogveenbossen
- H91E0 - Vochtige alluviale bossen
- H1340 - Noordse woelmuis
- H1078 - Spaanse vlag

## **Bijlage 2: Procedure richting Europa bij toepassen van de ADC-toets**

Hieronder wordt de procedure beschreven in situaties waarbij een advies aan de EC wordt gevraagd (zie par. 3.1) en compenserende maatregelen worden gemeld (zie par. 4.4).

In artikel 2.8, zesde lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) worden de melding en het advies procedureel ingekaderd: het advies wordt door de Minister van LNV gevraagd, het bestuursorgaan/gedeputeerde staten doen daartoe een verzoek aan de Minister. In het zevende lid staat dat ook de melding van de nodige compenserende maatregelen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft, door het bestuursorgaan/gedeputeerde staten gedaan wordt aan de minister van LNV die de Europese Commissie van de maatregelen op de hoogte stelt.

In de praktijk betekent dit dat projecten die ofwel een melding of een advies willen indienen bij de EC gebruik kunnen maken van het formulier dat via bijgevoegde [link](#) kan worden gedownload (Assessment of Plans and Projects significantly affecting Natura 2000 sites).

Europa breed is er de afgelopen 25 jaar 21 keer een advies aan de EC gevraagd<sup>19</sup>. De melding/vraag om advies geschiedt middels een beschikbaar formulier. Dit formulier wordt ingevuld door het bevoegd gezag dat ook de passende beoordeling uitvoert (dus (kortweg) provincies voor de meeste projecten, LNV voor projecten van nationaal belang en RWS voor tracébesluiten).

Het ingevulde formulier wordt door LNV doorgezet naar de EC. Dit vindt plaats op ambtelijk niveau.

---

<sup>19</sup> Zie voor een overzicht van de adviezen van de EC:  
[https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion\\_en.htm](https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/opinion_en.htm).

### **Bijlage 3: Voorbeelden van tot dusver aangevoerde openbare belangen**

#### *Openbare veiligheid en volksgezondheid*

Openbare veiligheid en volksgezondheid zijn reeds 'wettelijk erkend' als Drgob (zie hiervoor), maar ook deze belangen dienen per project of plan geconcretiseerd te worden. Hierbij kan gedacht worden aan hoogwaterveiligheid, verkeersveiligheid, vereiste verbetering van luchtkwaliteit of schadelijke geluidsniveaus en een betrouwbare, continue elektriciteitsvoorziening.

Hierbij kan niet alleen aan grotere aanlegprojecten worden gedacht, maar ook aan noodzakelijk beheer en onderhoud. Plannen of projecten die strekken tot onderhoud van wegen, vaarwegen of waterkeringen kunnen het belang van de openbare veiligheid dienen. Onvoldoende onderhoud van wegen of vaarwegen brengt risico's voor het weg- en scheepvaartverkeer mee en onvoldoende onderhoud van waterkeringen brengt het risico van overstromingen met zich, waarbij de veiligheid van de bevolking in gevaar komt.

Voorbeelden daarvan zijn de maatregelen die zijn uitgevoerd in het kader van het project van RWS Ruimte voor de Rivieren<sup>20</sup>. De aanleg van een randweg in de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen vormde een Drgob omdat de doorstroming van het verkeer daarmee verbeterde en de verkeersveiligheid en leefbaarheid werd vergroot<sup>21</sup>.

Voor het project Blankenburgverbinding werd het creëren van een extra ontsluitingsroute bij incidenten een dwingende reden van groot openbaar belang geacht door de Afdeling<sup>22</sup>.

Een later voorbeeld in het kader van de ontheffing soortenbescherming betreft de uitspraak van de 'Haak om Leeuwarden', een rijksweg die de A31 bij Marsum en de N31 bij Hemriksein verbindt. De ABRvS vond dat met de aanleg ervan voldoende was onderbouwd dat de volksgezondheid ermee werd gediend, omdat de verslechtering van de luchtkwaliteit werd beperkt, de verkeersveiligheid verbeterde en een aantal vormen van overlast werd voorkomen<sup>23</sup>.

#### *(Drink)watervoorziening*

Het leveren van voldoende water voor menselijk verbruik, industrieel gebruik en de landbouw, werd succesvol toegepast als dwingende reden van groot openbaar belang bij het project voor het La Breña II-reservoir in Spanje. Het Guadalquivirbekken kon in de huidige toestand niet in deze behoeften voorzien.

#### *Verbetering van de doorstroming*

Het hiervoor genoemde project (aanleg van een randweg in de gemeenten Beverwijk, Heemskerk en Velsen) laat zien dat verbetering van de doorstroming ook een dwingende reden van groot openbaar belang kan zijn<sup>24</sup>.

Bij verkeerprojecten wordt extra waarde gehecht aan de Europese status van een project. Zo was bij het project TGV-Est in Frankrijk sprake van een door de Europese Raad verkozen prioritair (infrastructuur)project. Ook bij verschillende Duitse snelwegen is verwezen naar de bijdrage die zij leveren aan het TNT-netwerk van Europa.

<sup>20</sup> ABRvS d.d. 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1046 (Cortenoever), ABRvS d.d. 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3623 (Reevediep)

<sup>21</sup> ABRvS d.d. 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8324

<sup>22</sup> ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2454

<sup>23</sup> ABRvS d.d. 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:3654

<sup>24</sup> Zie in dit verband ook ABRvS d.d. 24 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2560 (Veldhoven/ N69)

### *(Regionale) werkgelegenheid*

Een regionaal werkgelegenheidsbelang kan een Drgob zijn, mits dat belang overtuigend wordt aangetoond en het project ook op de lange termijn (dus blijvend) bijdraagt aan de werkgelegenheid. De eisen die de Afdeling daaraan stelt zijn hoog.

In een Friese zaak werd het Polderhoofdkanaal bevaarbaar gemaakt waarmee een voor recreatie en watersport aantrekkelijk gebied zou ontstaan en daaraan gerelateerde werkgelegenheid. Na nadere onderbouwing stelde de ABRvS vast dat de betrokken gemeenten deel uitmaken van een krimpregio en te maken hebben met een relatief hoge werkloosheid. Een project waarmee werkgelegenheid in de gemeenten wordt gecreëerd kan daarmee een drgob dienen. Op basis van de onderzoeksresultaten komt de ABRvS tot de conclusie dat met ruim 100 nieuwe banen, gezien de werkloosheid in de regio, het hiermee gestelde werkgelegenheidsbelang van het project overtuigend is aangetoond<sup>25</sup>.

Voor de aanleg van de Westerschelde Container Terminal kon geen succesvol beroep worden gedaan op de werkgelegenheid als drgob. De ABRvS oordeelde dat onvoldoende was aangetoond dat het project daadwerkelijk nodig was voor de werkgelegenheid. Uit de stukken bleek niet waarop de verwachting van een significante neergang van de werkgelegenheid in de Zeeuwse havengebieden was gebaseerd. Daarnaast was aangevoerd dat het project werkzoekenden van buiten de regio Zeeland zou aantrekken, maar niet was duidelijk hoe dit zich verhiel tot de stelling dat de aanleg van de WCT nodig was om werkgelegenheid in de havens te behouden en de bestaande werkloosheid onder de Zeeuwse bevolking te bestrijden<sup>26</sup>.

Relevante projecten van buiten de landsgrenzen zijn de aanleg van de snelweg A20 in Duitsland om daarmee de bereikbaarheid te verbeteren en de uitzonderlijk hoge werkloosheid in het gebied te bestrijden. De aanleg van het bedrijventerrein van Daimler Chrysler Aerospace Airbus in Duitsland zou bijdragen aan het concurrentievermogen van de Europese (lucht-)vaartindustrie en zorgen voor een groot aantal nieuwe, hooggekwalificeerde banen. Dit zou een tegengewicht kunnen vormen voor de aanzienlijke werkgelegenheidsdaling in de plaatselijke industrie.

### *Woningbehoefte*

De ABRvS oordeelde dat in het woningbouwproject IJburg in Amsterdam genoegzaam was aangetoond dat een dringende noodzaak voor woningbouw bestond ten behoeve van de gemeente Amsterdam en directe omgeving<sup>27</sup>.

Ook kleinere woningbouwprojecten kunnen als dDgob aangemerkt worden. Zo heeft de ABRvS geoordeeld dat een project met 1.050 nieuwbouwwoningen en 150 woon(zorg)eenheden in de gemeente Edam-Volendam ook als Drgob kan worden aangemerkt, omdat voldoende was aangetoond dat met het bouwproject zowel aan de gemeentelijke als regionale woningbehoefte werd tegemoet gekomen. Daarbij was van belang dat de verwachting was dat het inwoneraantal van de gemeente zou blijven groeien en er veel ingeschrevenen voor een nieuwbouwwoning waren geregistreerd. Ook was de vergrijzing in de regio van belang, die naar verwachting het landelijk gemiddelde zou overstijgen<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> ABRvS d.d. 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:112

<sup>26</sup> ABRvS d.d. 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872

<sup>27</sup> ABRvS d.d. 11 januari 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AH6955

<sup>28</sup> ABRvS d.d. 21 januari 2009, ECLI:NL:2009:BH0446

Ook de sloop en sanering in het kader van de herontwikkeling van een voormalig ziekenhuis in een woningbouwlocatie waarbij 350 woningen zouden worden gerealiseerd, werd als drgob aangemerkt, omdat vast stond dat:

- Er behoefte bestond aan het type woningen waarin het project voorziet;
- Met de uitvoering van het project een noodzakelijke doorstroming op de woningmarkt wordt bereikt;
- Het project het mogelijk maakt dat op het terrein ook woningen in de sociale sector worden gerealiseerd<sup>29</sup>.

#### *Belang van de Nederlandse economie*

Dit belang was aan de orde bij het Project Mainportontwikkeling Rotterdam en de baanverlenging van Groningen Airport Eelde.

In 2005 oordeelde de ABRvS dat in het Project Mainportontwikkeling Rotterdam de drgob overtuigend was aangetoond, omdat de landaanwinning moest worden uitgevoerd vanwege – onder meer - de volgende elementen:

- De haven – en industriële activiteiten in het gebied rond Rotterdam vormen een van de hoekstenen van de Nederlandse economie;
- De verwachte groei in de sectoren internationale containeroverslag en – vervoer en industriële chemie zal tot een grotere vraag naar ruimte leiden, waaraan moet kunnen worden voldaan, wil de Rotterdamse haven zijn concurrentiepositie in het gebied Hamburg- Le Havre kunnen behouden;
- De Rotterdamse haven is een essentieel multimodaal kruispunt in het Trans-EU Netwerk Transport en is aldus van communautair belang<sup>30</sup>.

Groningen Airport Eelde is een regionale luchthaven gericht op Noord-Nederland. De baanverlenging was nodig om de functie die de luchthaven vervult als internationale luchthaven te versterken. Daarmee zou ook het internationaal vestigingsklimaat van de regio verbeteren en dat zou weer positief zijn voor de werkgelegenheid. Naast nog vele andere voordelen voor de regio maakte dat de baanverlenging gezien werd als een Drgob<sup>31</sup>.

Een internationaal voorbeeld is de uitbreiding van de Prosper Haniel-kolenmijn in Duitsland. Hier was sprake van het open houden van de kolenmijn vanwege het belang van een continue energievoorziening, het behoud van de leidende positie van de Europese energietechnologie en de economische en sociale gevolgen voor de regio (banenverlies). De sluiting van deze mijn zou onaanvaardbare rechtstreekse en onrechtstreekse economische en sociale gevolgen hebben voor de regio, zoals onmiddellijk banenverlies in de mijnsector, de toeleverende industriële bedrijven en de dienstleveringsondernemingen verderop in de keten.

#### *Duurzaamheid*

Het opwekken van duurzame energie kan eveneens een drgob zijn, gelet op de stijgende behoefte aan duurzame energie en de nationale en internationale doelstellingen die erop gericht zijn om de uitstoot van broeikasgassen terug te dringen.

De ABRvS oordeelde dat bij slechts 3 windmolens in de Sabinepolder sprake was van een dwingende reden van groot openbaar belang<sup>32</sup>. Dat het project slechts

---

<sup>29</sup> ABRvS 13 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI3701

<sup>30</sup> Maasvlakte II, ABRvS d.d.26 januari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS3915

<sup>31</sup> ABRvS d.d. 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3968

<sup>32</sup> ABRvS d.d. 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:438

een kleine bijdrage levert aan een grote opgave hoeft dus geen beletsel te vormen.

#### **Bijlage 4: Voorbeelden van dwingendheid**

Het project N31 Haak om Leeuwarden werd volgens de doelstellingen van het project uitgevoerd vanwege de bereikbaarheid van Leeuwarden, de regionale economische ontwikkeling en de verstedelijkingsopgave van Leeuwarden. Er was echter ook sprake van een verslechtering van de luchtkwaliteit in de regio in de bestaande situatie, die door het project werd beperkt. Daarnaast werden verkeersveiligheidsknelpunten verholpen. De ABRvS oordeelde dat het feit dat uitsluitend de bereikbaarheid van Leeuwarden, de regionale economische ontwikkeling en de verstedelijkingsopgave van Leeuwarden als belangen ten grondslag zijn gelegd aan het Tracébesluit, niet betekent dat met de aanleg van de Haak om Leeuwarden het belang van de volksgezondheid of openbare veiligheid niet zou zijn gediend of zwaarwegend is<sup>33</sup>.

Bij het project Westerschelde Container Terminal oordeelde de ABRvS dat de verwachte groei van het containervervoer bij realisatie van de WCT en de geschiktheid van het terrein voor de aanleg geen rol kunnen spelen bij de beantwoording van de vraag of sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang. Deze factoren bepalen immers enkel de geschiktheid van de gekozen ontwikkeling en geven geen antwoord op de vraag of het belang van het creëren van werkgelegenheid in dit geval als dwingende reden van groot openbaar belang moet worden aangemerkt<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> ABRvS d.d. 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9455

<sup>34</sup> ABRvS d.d. 16 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9872