

# De Pasgeld-West-uitspraak, principieel en praktisch benaderd

## Intern salderen bij bestemmingsplannen na de 18-december-uitspraken

– Mr. N.G.M. Valkering<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

In dit artikel wordt de *Pasgeld-West*-uitspraak<sup>2</sup> besproken. In deze uitspraak over het bestemmingsplan *Pasgeld-West* trekt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) de rechtspraakwijziging over intern salderen uit haar uitspraken van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909 (hierna: de 18-december-uitspraken), door naar bestemmingsplannen. Kern daarvan is dat intern salderen ook bij (bestemmings)plannen niet langer in de voortoets kan worden betrokken, maar uitsluitend als mitigerende maatregel in de passende beoordeling.

De 18-december-uitspraken hebben al veel reacties opgeroepen. Daarbij is onder meer betoogd dat de daar gekozen uitleg niet de (enige) juiste uitwerking is van het Unierechtelijke kader van art. 6 lid 3 Habitatrictlijn (HrI).<sup>3</sup> *Pasgeld-West* vult de motivering van die 18-december-lijn niet nader in, maar past die wel toe binnen het plantoetsingskader. Kritiek op die lijn zou hier daarom vooral neerkomen op een herhaling van de eerdere kritiek op de 18-december-uitspraken en weinig toevoegen. Dit artikel richt zich daarom op de uitleg die de Afdeling in ro. 13-13.3 geeft aan het begrip ‘plan’

en de daaraan gekoppelde notie ‘ruimtelijke ontwikkeling’.

Hierna wordt eerst de kern van de uitspraak weergegeven (§ 2). Vervolgens komt de door de Afdeling gekozen invulling van het planbegrip aan de orde en wordt deze vergeleken met eerdere Afdelingsjurisprudentie over ruimtelijke plannen (§ 3). Daarna wordt bezien hoe de lijn van de Afdeling zich verhoudt tot het Unierechtelijke planbegrip en welke twee interpretatiepaden zich daarvoor - met enige moeite - laten onderscheiden (§ 4). Vervolgens worden enkele knelpunten gesignaleerd voor consoliderende en thematische (deel)plannen en wordt een oplossing voor die knelpunten gezocht in de rol van planregels (§ 5). Afsluitend wordt vooruitgekeken naar de Omgevingswet: de vraag is daar vooral hoe een meer globale plantoets - die ook in de wetsgeschiedenis wordt bepleit - zich verhoudt tot het door de Afdeling aangescherpte kader, en of binnen zo'n globalere toets de additionaliteitstoets voor de niet-gemeentelijke planwetgever op een hoger abstractieniveau kan worden belegd (§ 6). Er wordt afgesloten met een korte conclusie (§ 7).

### 2. Kern van de *Pasgeld-West*-uitspraak

Het bestemmingsplan *Pasgeld-West* voorziet in het zuiden van Rijswijk in maximaal 1.000 woningen, een integraal kindcentrum, een sporthal, enkele bedrijven en groen en water, als onderdeel van de woningbouwlocatie ‘RijswijkBuiten’.<sup>4</sup> Appellante, de Stichting Pasgeld Natuurlijk, voert onder meer aan dat de raad in de voortoets ten onrechte intern heeft gesaldeerd met de referentiesituatie.

<sup>1</sup> Klaas Valkering is advocaat bij Houthoff.

<sup>2</sup> ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193 (*Pasgeld-West*). Opgenomen elders in dit aflevering, zie: *TBR* 2026/43.

<sup>3</sup> Zie bijv. N.G.M. Valkering & L.J. Wildeboer, ‘Juridische implicaties van de Rendac- en Amercentrale-uitspraak’, *TBR* 2025/42; S.J. Van Winzum, ‘Prejudiciële vragen’, *NBR* 2025/145; P. Mendelts, ‘Het additionaliteitsvereiste en art. 6 Habitatrictlijn’, *NBR* 2025/72; A. Collignon & J. Tingen, ‘Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste’, *BR* 2025/55 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, *JM* 2025/38, m.nt. R. Olivier & S.J. Olierook.

<sup>4</sup> *Pasgeld-West*, ro. 4.

De Afdeling schetst eerst het tot dan toe geldende kader voor intern salderen bij bestemmingsplannen, zoals neergelegd in haar uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212 (*Bergeijk*).<sup>5</sup> Daar gold dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. De referentiesituatie werd daarbij gedefinieerd als de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

Wanneer een bestemmingsplan ten opzichte van de referentiesituatie leidde tot een toename van stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden, moesten de gevolgen van die toename worden onderzocht. Als significante gevolgen niet op voorhand konden worden uitgesloten, was een passende beoordeling vereist. Het plan kon vervolgens worden vastgesteld als de raad uit die beoordeling de zekerheid had verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zou aantasten.<sup>6</sup>

In *Pasgeld-West* concludeert de Afdeling dat er aanleiding is haar rechtspraak over intern salderen bij bestemmingsplannen te wijzigen. In navolging van de 18-december-uitspraken bepaalt zij dat de referentiesituatie niet meer mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in een bestemmingsplan op voorhand zijn uitgesloten.<sup>7</sup> In de voortoets mag dus geen vergelijking worden gemaakt tussen de gevolgen van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie en die van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling.

Voortaan moeten in de voortoets de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die in het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt 'op zichzelf' worden onderzocht.<sup>8</sup> Als significante gevolgen niet op voorhand kunnen worden uitgesloten, is een passende beoordeling vereist. In die passende beoordeling kan intern salderen met de referentiesituatie worden betrokken als mitigerende maatregel. De Afdeling verwijst daarbij naar haar eerdere uitleg - in de 18-december-uitspraken en latere uitspraken - dat intern salderen in de passende beoordeling alleen is toegestaan als wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste: de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie mag niet nodig zijn als instandhoudings- of passende maatregel.<sup>9</sup>

Nieuw is dat de Afdeling voor bestemmingsplannen de motiveringsplicht rond additionaliteit specifiek voor de gemeenteraad vormgeeft als een vergewisplicht. De gemeenteraad kan volgens de Afdeling aan zijn motiveringsverplichting voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegde gezag dat verantwoordelijk is voor instandhoudings- en passende maatregelen (veelal het Rijk of de provincie) de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als zodanige maatregel.<sup>10</sup>

Ten slotte verklaart de Afdeling dat het nieuwe kader voor intern salderen bij bestemmingsplannen direct van toepassing is in lopende procedures. In al lopende beroepsprocedures zal zij de aangevoerde beroepsgronden beoordelen in het licht van het nieuwe beoordelingskader.<sup>11</sup>

### 3. Ruimtelijke ontwikkeling en het planbegrip in de jurisprudentie

#### 3.1 Het nieuwe criterium: de 'ruimtelijke ontwikkeling'

De Afdeling koppelt de kwalificatie van een bestemmingsplan als 'plan' in *Pasgeld-West* expliciet aan het bestaan van een 'ruimtelijke ontwikkeling':

'Een bestemmingsplan is alleen een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb wanneer dit voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling.'<sup>12</sup>

Een bestemmingsplan maakt een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk als het 'meer of ander gebruik toestaat dan de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan'.<sup>13</sup> Ruimtelijke ontwikkelingen kunnen mogelijk worden gemaakt in rechtstreekse bouw- en gebruiksmogelijkheden, wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten, afwijkingsmogelijkheden én in gebruik waarvoor een aanlegvergunningstelsel geldt.<sup>14</sup>

De Afdeling concretiseert dit met drie voorbeelden. In voorbeeld 1 wordt een bedrijventerreinbestemming omgezet in een woonbestemming; de ruimtelijke ontwikkeling is dan de bouw en het gebruik van de woningen.<sup>15</sup> In voorbeeld 2 wordt

<sup>5</sup> ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, ro. 6.1 (*Bergeijk*).

<sup>6</sup> ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, ro. 6.1 (*Bergeijk*).

<sup>7</sup> *Pasgeld-West*, ro. 12.3.

<sup>8</sup> *Pasgeld West*, ro. 14.

<sup>9</sup> *Pasgeld-West*, ro. 18.1 en 22-23.1; vgl. reeds ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, ro. 19.6.

<sup>10</sup> *Pasgeld-West*, ro. 23.2-23.4.

<sup>11</sup> *Pasgeld-West*, ro. 36; kanttekening daarbij is dat de Afdeling in ro. 16 van *Pasgeld-West* aangeeft dat deze zaak alleen 'gaat [...] over rechtstreekse bouw- en gebruiksmogelijkheden, waardoor de Afdeling niet toekomt aan de vraag op welke wijze een ruimtelijke ontwikkeling bestaande uit uitwerkings-, wijzigings-, en afwijkingsmogelijkheden moet worden beoordeeld'.

<sup>12</sup> *Pasgeld-West*, ro. 13.

<sup>13</sup> *Pasgeld-West*, ro. 13.

<sup>14</sup> *Pasgeld-West*, ro. 13.

<sup>15</sup> *Pasgeld-West*, ro. 13.1.

een agrarisch bouwvlak vergroot en wordt tevens (onder het oude plan) onbenutte bebouwingsruimte alsnog benut: de ruimtelijke ontwikkeling bestaat uit zowel het nog niet bebouwde deel van het oude bouwvlak als de extra uitbreiding.<sup>16</sup> In voorbeeld 3 ten slotte is onder het vorige plan reeds een evenementenhal gerealiseerd en volledig benut; het nieuwe plan wijzigt die mogelijkheden niet. Dan is geen sprake van een ruimtelijke ontwikkeling en dus - in de terminologie van de Afdeling - ook niet van een plan in de zin van art. 2.7 lid 1 Wnb / art. 6 lid 3 Hrl.<sup>17</sup>

Daarmee introduceert de Afdeling een nieuwe drempel: alleen voor zover een bestemmingsplan méér of ander gebruik toestaat dan de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie, is sprake van een plan in de zin van art. 2.7 Wnb.

### 3.2 Verhouding tot *Bergeijk* en eerdere rechtspraak

Deze nieuwe drempel moet worden gelezen tegen de achtergrond van de eerdere *Bergeijk*-rechtspraak. In die zaak overwoog de Afdeling dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, 'dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben'.<sup>18</sup>

De Afdeling koppelde in *Bergeijk* de kwalificatie als plan dus nog aan de vraag naar mogelijke significante gevolgen ten opzichte van de referentiesituatie. In *Pasgeld-West* laat de Afdeling die koppeling aan de referentiesituatie los. Eerst wordt vastgesteld of het bestemmingsplan in (delen) voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling; pas daarna komt - binnen dat deel - de vraag aan de orde of significante gevolgen kunnen worden uitgesloten (voortoets) en zo nodig of een passende beoordeling is vereist.

In zoverre is sprake van een duidelijke accentverschuiving. De drempel om tot een plan in de zin van art. 2.7 lid 1 Wnb te komen, wordt in *Pasgeld-West* primair bepaald door de vraag of sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling (meer of ander gebruik), en niet langer door de vraag of de planregeling ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kan hebben. Dat is begrijpelijk vanuit de behoefte om intern salderen uit de voortoets te halen: zodra de referentiesituatie in de kwalificatievraag wordt verdisconteerd, doemt immers al snel de salderingslogica op.

Om haar nieuwe lijn toe te lichten gebruikt de Afdeling in *Pasgeld-West* dezelfde - hiervoor

al besproken - voorbeelden die zij ook in *Bergeijk* gebruikte over agrarische bestemmingen en (nog) niet verwezenlijkte bouwtitels.<sup>19</sup>

### 3.3 Spanningsveld met de projectrechtspraak (één-en-hetzelfde project)

Ondanks de wens van de Afdeling haar rechtspraak voor plannen via *Pasgeld-West* te harmoniseren met de 18-december-uitspraken, laat de door de Afdeling gekozen invulling van 'ruimtelijke ontwikkeling' zich niet zonder meer met die eerdere uitspraken rijmen. In de 18-december-uitspraken heeft de Afdeling immers benadrukt dat bij wijziging van een bestaand project niet alleen de wijziging, maar het volledige 'nieuwe' project moet worden beoordeeld.<sup>20</sup> De ongewijzigde onderdelen die worden gecontinueerd, maken dan deel uit van het project dat aan een passende beoordeling moet worden onderworpen. Dit sluit aan bij de Unierechtelijke lijn over 'één-en-hetzelfde project'.<sup>21</sup>

In *Pasgeld-West* lijkt de Afdeling bij plannen een andere knip te maken. In voorbeeld 2 sluit zij weliswaar aan bij het onderscheid tussen gerealiseerde en niet-gerealiseerde bouwtitels, maar uit de formulering dat het gedeelte van het oude bouwvlak dat reeds is bebouwd géén onderdeel uitmaakt van de ruimtelijke ontwikkeling, lijkt te volgen dat dit deel ook niet tot het plan in de zin van art. 2.7 Wnb behoort. In zoverre is dus geen sprake van een 'één-en-hetzelfde plan'-toets. Dat is voor de praktijk aantrekkelijk, maar niet geheel consistent.

## 4. Het Unierechtelijke planbegrip en twee inpassingslijnen

### 4.1 Ruime Unierechtelijke reikwijdte

Het begrip 'plan' in art. 6 lid 3 Hrl heeft naar Unierechtelijke maatstaven een ruime strekking. De Commissie wijst in haar mededeling *Beheer van Natura 2000-gebieden: de bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn* (2018) op de brede definitie van plannen en programma's in de SMB-richtlijn en benadrukt dat, gelet op het doel van een hoog niveau van milieubescherming, de bepalingen die de werkingssfeer afbakenen ruim moeten worden uitgelegd.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Vgl. *Bergeijk*, ro. 8.3 en *Pasgeld-West*, ro. 13.2.

<sup>20</sup> ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 17.

<sup>21</sup> Vgl. HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

<sup>22</sup> Mededeling Europese Commissie, 'Beheer van Natura 2000-gebieden; de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)', p. 41 e.v. (hierna: Mededeling Commissie 2018); zie ook HvJ EU 22 maart 2012, ECLI:EU:C:2012:159, ro. 24-43 (*Inter-Environnement Bruxelles*); wel geldt een ondergrens: louter bestuurlijke voornemens of een fase van voorlopige bestuurlijke bezinning zonder voldoende mate van precisie vormen nog geen plan, zie: HvJ EU 4 oktober 2007, ECLI:EU:C:2007:578.

<sup>16</sup> *Pasgeld-West*, ro. 13.2.

<sup>17</sup> *Pasgeld-West*, ro. 13.3.

<sup>18</sup> ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, ro. 6.1 (*Bergeijk*).

Bestemmings- en structuurplannen worden expliciet als relevante plannen in de zin van art. 6 lid 3 Hrl genoemd, ook als zij zelf geen directe toestemming voor projecten verlenen maar wel een belangrijke invloed hebben op latere vergunningbesluiten.<sup>23</sup> Het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) heeft dat in de zaak *Commissie/Vereinigd Koninkrijk* bevestigd: ook plannen die, bezien binnen de nationale planhiërarchie, richtinggevend of kaderstellend zijn voor toekomstige toestemmingsbesluiten, kunnen onder art. 6 lid 3 Hrl vallen.<sup>24</sup> In zoverre roept *Pasgeld-West* spanning op: onder de door de Afdeling gekozen benadering vallen sommige louter consoliderende bestemmingsplannen buiten de plan-passende beoordelingsplicht, terwijl zij wel deel kunnen uitmaken van het juridische kader voor later gebruik en latere toestemmingen.

Daar komt bij dat de rechtspraak over art. 6 lid 3 Hrl sterk effectgericht is. In het licht van het voorzorgsbeginsel is een passende beoordeling vereist zodra op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat een plan of project significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.<sup>25</sup> Dat zegt niet zonder meer alles over de precieze afbakening van het planbegrip, maar het onderstreept wel dat het Unierechtelijke zwaartepunt ligt bij mogelijke effecten en niet bij de vraag of een regeling naar nationaalrechtelijke maatstaven als louter consoliderend kan worden getypeerd. Juist daarom roept *Pasgeld-West* de vraag op hoe een plan dat bestaande bebouwing en bestaand gebruik dat kan zorgen voor significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied herbevestigt, en dus ook het kader geeft voor eventueel sloop en nieuwbouw, zich tot dat ruime effectgerichte kader verhoudt. Voor het bepalen van die significante gevolgen mag immers - conform de 18-december-uitspraken en *Pasgeld-West* - geen vergelijking worden gemaakt met de bestaande referentiesituatie.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe de *Pasgeld-West*-uitspraak binnen het Unierechtelijke kader moet worden ingepast.<sup>26</sup> Bij gebrek aan een nadere motivering van de Afdeling op dit punt, onderscheidt dit artikel hieronder twee lijnen waarlangs haar benadering zich - zij het met enige moeite - in dat kader laat plaatsen.

#### 4.2 Eerste inpassingslijn: plan-delen met kaderstellende invloed voor toekomstige ontwikkelingen

De eerste manier waarop de *Pasgeld-West*-lijn in het Unierechtelijke kader kan worden ingepast, is door de aandacht te richten op de kaderstellende delen van het bestemmingsplan. In *Commissie/VK* hecht het Hof er waarde aan dat bestemmingsplannen - via het nationale recht - een belangrijke invloed hebben op latere vergunningbesluiten.<sup>27</sup> Verdedigbaar is dat alleen die onderdelen van een bestemmingsplan die daadwerkelijk kaders geven voor toekomstige activiteiten (de ruimtelijke ontwikkelingen in de zin van ro. 13-13.3) als plan in de zin van art. 6 lid 3 Hrl moeten worden gezien.

In die lezing zijn het dus niet zozeer het bestemmingsplan als document of de plangrens als zodanig die plan-kwalificatie bepalen, maar de onderdelen die op inhoudelijk niveau de besluiten voor toekomstige ontwikkelingen sturen. Het consolideren van reeds volledig gerealiseerde bouw- en gebruiksmogelijkheden (voorbeeld 3) zou dan - in lijn met de door de Afdeling gekozen lijn - inderdaad niet als plan worden aangemerkt, omdat het geen zelfstandige, kaderstellende werking heeft voor toekomstige activiteiten.

Deze inpassing sluit aan bij de Commissie-mededeling, waar wordt benadrukt dat art. 6 lid 3 Hrl zich richt op plannen waarvoor een duidelijk en direct verband bestaat tussen de inhoud van het plan en waarschijnlijke significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden.<sup>28</sup> Die relatie is in ieder geval evident waar een plan nieuwe of verruimde ontwikkelingsmogelijkheden biedt. Zij sluit ook aan bij de parlementaire geschiedenis bij de huidige plan-passende beoordelingsplicht onder de Omgevingswet, waar is overwogen dat de plantoets zo moet worden begrepen dat die delen van plannen worden beoordeeld die kaderstellend of voorwaardenscheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten.<sup>29</sup>

Tegelijkertijd vergt deze uitleg een zekere interpretatieve gymnastiek. Het Unierechtelijke vertrekpunt is dat het planbegrip ruim moet worden uitgelegd en dat het bestaan van mogelijke significante gevolgen beslissend is. Door de plankwalificatie bij bestemmingsplannen te koppelen aan de ruimtelijke ontwikkeling in de zin van toekomstige activiteiten, kunnen delen van een plan die wél potentieel significante gevolgen hebben maar juridisch als consolidatie worden geduid, buiten het planbegrip vallen.<sup>30</sup> Dat schuurt met de door het Hof verlangde ruime uitleg van het planbegrip. Bo-

<sup>23</sup> Mededeling Commissie 2018, p. 41 e.v.; vgl. ook HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenzee*).

<sup>24</sup> HvJ EU 20 oktober 2005, ECLI:EU:C:2005:626 (*Commissie/VK*), ro. 51-56; zie ook HvJ EU 13 december 2007, ECLI:EU:C:2007:780; vgl. recent ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, ro. 13.4.

<sup>25</sup> HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:482, ro. 43-44 (*Waddenzee*).

<sup>26</sup> Zonder daarbij overigens te suggereren dat de eerdere lijn uit *Bergeijk* probleemloos in dat Unierechtelijk kader paste.

<sup>27</sup> HvJ EU 20 oktober 2005, ECLI:EU:C:2005:626, ro. 55 (*Commissie/VK*).

<sup>28</sup> Mededeling Commissie 2018, p. 42-43.

<sup>29</sup> *Stb.* 2021, 22, p. 371 e.v.

<sup>30</sup> Zie het voorbeeld onder par. 4.1.

vendien zouden langs deze lijn plannen die slechts de bestaande situatie consolideren, permanent aan het toetsingskader van art. 6 lid 3 Hrl onttrokken blijven; in de projectjurisprudentie van het Hof is dit onaanvaardbaar geacht.<sup>31</sup>

#### 4.3 Tweede inpassingslijn: 'één-en-hetzelfde plan'

Een tweede mogelijke inpassingslijn is om analogie te zoeken bij de Unierechtelijke en nationale rechtspraak over 'één-en-hetzelfde project'. Voor projecten geldt dat activiteiten waarvoor al vóór inwerkingtreding van het Natura 2000-regime toestemming is verleend en die sindsdien ongewijzigd zijn voortgezet, niet als 'nieuwe' projecten worden aangemerkt waarvoor alsnog een passende beoordeling is vereist.<sup>32</sup>

Die gedachte is in de 18-december-uitspraken door de Afdeling herbevestigd en uitgewerkt: zolang sprake blijft van één-en-hetzelfde project - met een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming qua plaats en vergunningvoorwaarden - ontstaat geen nieuwe passende beoordelingsplicht.<sup>33</sup> Verdedigbaar is dat het deel van een bestemmingsplan dat geen ruimtelijke ontwikkeling vormt, in zekere zin de planologische inbedding vormt van zo'n eerder toegelaten, doorlopende activiteit.

In die benadering wordt het consoliderende deel van het bestemmingsplan functioneel gelijkgesteld met een lopend project dat al vóór de relevante referentiedatum is toegestaan. Alleen het deel van het plan dat 'nieuw' is - de ruimtelijke ontwikkeling - zou dan kwalificeren als plan in de zin van art. 6 lid 3 Hrl.

Deze benadering loopt evenwel vast op de 18-december-uitspraken. Ten eerste heeft de Afdeling in die uitspraken juist haar eerdere lijn verlaten dat, zodra niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project, alleen de wijziging behoeft te worden beoordeeld; in dat geval moet het gehele project opnieuw worden beoordeeld. Voorbeeld 2 in *Pasgeld-West* - over de uitbreiding van een agrarisch bouwvlak waarbij de reeds gerealiseerde 50 m<sup>2</sup> buiten de ruimtelijke ontwikkeling blijft - sluit daar niet zonder meer bij aan. Ten tweede lijkt de Afdeling ook niet te willen voorsorteren op een strikte 'één-en-hetzelfde plan'-benadering naar analogie van de projectlijn. Zo'n benadering zou bij plannen immers een complexe beoordeling vergen of nog steeds sprake is van hetzelfde plan, gelet op con-

tinuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaats waar en de voorwaarden waaronder de in het plan besloten activiteiten worden verricht.<sup>34</sup>

#### 4.4 Tussenconclusie

De doorwerking van de 18-december-uitspraken maakte het voor de Afdeling in feite onvermijdelijk om de focus op significante gevolgen ten opzichte van de referentiesituatie los te laten in de kwalificatievraag of sprake is van een plan. Zou die vergelijking al in de kwalificatiefase worden gemaakt, dan zou intern salderen feitelijk via de achterdeur van de voortoets terugkeren.

Over de inpassing van deze lijn in het Unierechtelijke kader zal ongetwijfeld zijn nagedacht, maar die gedachtegang is in de uitspraak zelf nauwelijks terug te lezen. Zoals hiervoor toegelicht laten beide inpassingslijnen - de benadering via kaderstellende plandelen voor toekomstige activiteiten en de analogie met 'één-en-hetzelfde project' - zich met enige moeite binnen het Unierechtelijke kader plaatsen. Tegelijk heeft het Hof herhaaldelijk benadrukt dat bepalingen die de werkingssfeer van de SMB-richtlijn en de Hrl afbakenen, ruim moeten worden uitgelegd.<sup>35</sup> Ook de Commissie-mededeling en de nationale wetsgeschiedenis leggen het accent op een ruim planbegrip.<sup>36</sup>

Daarmee resteert spanning met het Unierechtelijke kader. Die spanning hoeft niet zonder meer te betekenen dat de significantietoets volledig moet terugkeren in de plandefinitie, maar zij vraagt wel om een nadere motivering waarom de door de Afdeling gekozen knip bij 'ruimtelijke ontwikkeling' binnen het ruime Unierechtelijke planbegrip past. Zolang die motivering ontbreekt, blijft onduidelijk of *Pasgeld-West* vooral moet worden gelezen als een praktisch afbakeningscriterium voor bestemmingsplannen, of als een principiële uitleg van art. 6 lid 3 Hrl. Voor de rechtsontwikkeling verdient het daarom aanbeveling dat de Afdeling in vervoljurisprudentie een van beide lijnen - of een derde, explicieter uitgewerkte lijn - nader preciseert. Juist daarom ligt nadere richtinggevende rechtspraak voor de hand. Waar duidelijkheid niet van de Afdeling komt, zal deze mogelijk van het Hof komen: er lopen immers op dit moment meerdere verzoeken om prejudiciële vragen bij het Hof over de uitleg van het planbegrip.<sup>37</sup>

<sup>31</sup> Zie HvJ EU 14 januari 2010, ECLI:EU:C:2010:10, ro. 44 (*Stadt Papenburg*).

<sup>32</sup> Zie bijv. HvJ EU 17 april 2018, ECLI:EU:C:2018:255 (*Białowież-woud*) en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604.

<sup>33</sup> ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, ro. 15-17.

<sup>34</sup> Zie HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, ro. 83.

<sup>35</sup> HvJ EU 22 maart 2012, ECLI:EU:C:2012:159, ro. 24-43 (*Inter-Environnement Bruxelles*).

<sup>36</sup> Mededeling Commissie 2018, p. 41 e.v.; zie ook *Kamerstukken II* 2001/02, 28 171, nr. 3, p. 21.

<sup>37</sup> Zie de bij het Hof aanhangige zaak C-332/25, *Friends of the Irish Environment (Food Vision 2030)*.

## 5. Spanningen en oplossingsrichtingen voor consoliderende en thematische plannen

Een belangrijke vraag voor de praktijk is hoe de nieuwe benadering uitwerkt bij consoliderende plannen of thematische/technische wijzigingen van delen van een plan, bijvoorbeeld bij een herziening van geluid- of milieuregels zonder wijziging van het meer planologische gebruik. In dergelijke gevallen is niet steeds evident of een wijziging die naar haar strekking technisch of consoliderend lijkt, materieel toch nieuwe ontwikkelingsruimte creëert of juist beperkt. De kwalificatie als ruimtelijke ontwikkeling zal dan in belangrijke mate afhangen van de precieze formulering van de planregels en van hun juridische effect op de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie. De Afdeling gaat daar in haar drie voorbeelden niet op in. Juist op dit punt is voor de praktijk duidelijkheid gewenst, temeer nu in omgevingsplannen door de veelheid aan niet direct ruimtelijke gebruiksregels vaker meer technische regels voorkomen waarvan niet meteen duidelijk is of zij in een 'ruimtelijke ontwikkeling' voorzien. Denk aan wijzigingen in de bruidsschat of, in de pre-Omgevingswet-systematiek, een parapluplan.<sup>38</sup>

In de praktijk ligt het daarom voor de hand om, waar men daadwerkelijk geen nieuwe of verruimde ontwikkelingsruimte - en dus geen 'ruimtelijke ontwikkeling' - wil creëren, zekerheidshalve planregels te kiezen die dat juridisch borgen. Voor consoliderende plannen betekent dit dat het, gelet op onder meer voorbeeld 2 in *Pasgeld-West*, niet volstaat om bestaande gebruiksmogelijkheden ongewijzigd door te zetten; ook het nog niet gerealiseerde deel van die gebruiksmogelijkheden wordt daar immers als 'ruimtelijke ontwikkeling' aangemerkt.<sup>39</sup> Wil men in een consoliderend plan werkelijk voorkomen dat sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling, dan zullen - als meest verstrekkende variant - niet-gerealiseerde gebruiksmogelijkheden dus moeten worden wegbestemd.<sup>40</sup> Daarbij kan worden gedacht aan een planregel langs de volgende lijn:

'Het is verboden bouw- of gebruiksmogelijkheden te benutten die voortvloeien uit de overige regels van

dit plan - met inbegrip van de overgangsregels - voor zover deze mogelijkheden op het moment van vaststelling van dit plan niet reeds feitelijk zijn gerealiseerd of worden benut.'

Is wegbestemming naar bovenstaand voorbeeld niet de wens, of gaat het om thematische of technische wijzigingen die evenmin als ruimtelijke ontwikkeling zouden moeten kwalificeren, dan zal een ander type planregel moeten worden gekozen.

De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat bij ruimtelijke plannen een effectbeoordeling niet kan worden doorgeschoven naar een later moment, bijvoorbeeld via de omgevingsvergunning of louter via planregels die verwijzen naar de verplichting een natuurvergunning te hebben.<sup>41</sup> Bij de vaststelling van het plan moet immers vaststaan dat het plan - in zijn representatieve maximale planologische mogelijkheden - aanvaardbaar is. Een planregel langs deze lijn lijkt daarom niet bruikbaar. Dat kan anders liggen bij plannen onder de Omgevingswet, waar in ieder geval meer ruimte bestaat voor doorschuiven en voor een eenvoudiger invulling van de uitvoerbaarheidstoets.

Een meer voor de hand liggende - en ook voor pre-Omgevingswet-plannen bruikbare - optie is daarom een ander type planregel. De Afdeling heeft namelijk planregels aanvaard die bepalen dat een activiteit alleen is toegestaan als geen toename van stikstofdepositie optreedt. Dergelijke 'geen-toename'-regels kunnen, mits zorgvuldig geformuleerd, ertoe leiden dat geen passende beoordeling op planniveau is vereist, omdat het plan per definitie geen toename van depositie toestaat.<sup>42</sup> De Afdeling heeft in haar rechtspraak benadrukt dat het succes van dergelijke regels valt of staat met hun formulering en de mate waarin zij in de praktijk daadwerkelijk begrenzen; uit de planregel zelf, dan wel in samenhang met de definitiebepaling, dient te volgen dat geen sprake mag zijn van een

<sup>38</sup> Op welke lopende beroepen tegen dergelijke plannen deze nieuwe jurisprudentie ook van toepassing is, zie: *Pasgeld-West*, ro. 36.

<sup>39</sup> Zie specifiek *Pasgeld-West*, ro. 13.2. 'Wanneer een bestemmingsplan voorziet in (...) het opnieuw toestaan van bouw- en gebruiksmogelijkheden die niet feitelijk aanwezig zijn of benut voorafgaand aan de planvaststelling, bestaat de ruimtelijke ontwikkeling uit (...) de opnieuw bestemde, maar niet feitelijk aanwezige, bouw- en gebruiksmogelijkheden'.

<sup>40</sup> Zoals in alle gevallen waarin niet-gerealiseerde bouw- of gebruiksmogelijkheden worden wegbestemd, rijst ook hier de vraag naar nadeelcompensatie (voorheen: planschade). Het bevoegd gezag dient zich hiervan bewust te zijn en - indien het deze compensatie niet wenst te betalen - in te zetten op het creëren van voldoende voorzienbaarheid van het wegbestemmen. Zie hierover o.m. A.G. Bregman e.a. (red), *Handboek Bouwen onder de Omgevingswet*, Den Haag: IBR 2023, par. 8.7.6.

<sup>41</sup> ABRvS 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3097 en ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:317.

<sup>42</sup> Zie bijv. ABRvS 13 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3856, ro. 4-4.2; zie ook ABRvS (vzr.) 18 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2735.

toename van stikstofdepositie.<sup>43</sup> Niet toelaatbaar is - althans volgens de huidige jurisprudentie - een planregel die bepaalt dat geen sprake mag zijn van significante effecten.<sup>44</sup> Een voorbeeld van een na *Pasgeld-West* bruikbare 'geen-toename'-planregel zou kunnen luiden:

'De bouw- en gebruiksmogelijkheden die voortvloeien uit de overige regels van dit plan - met inbegrip van de overgangsregels - mogen, voor zover deze mogelijkheden op het moment van vaststelling van dit plan niet reeds feitelijk zijn gerealiseerd of worden benut, slechts worden benut indien daardoor geen toename van stikstofdepositie van meer dan 0,005 mol/ha/jaar op enig stikstofgevoelig habitatype binnen een Natura 2000-gebied plaatsvindt.'

Als men na vaststelling van het plan toch een activiteit wil realiseren die tot een toename van stikstofdepositie leidt, zal van het plan moeten worden afgeweken, bijvoorbeeld via een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, zo nodig gekoppeld aan een voortoets of passende beoordeling en een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. Daarnaast heeft de Afdeling aanvaard dat binnen dergelijke regels intern of extern salderen kan worden benut om een gelijkblijvende depositie te borgen. Juist die salderingsvariant staat na de 18-december-uitspraken en *Pasgeld-West* wel onder druk. Dat neemt echter niet weg dat een zuiver geformuleerde 'geen-toename'-planregel, juist voor consoliderende en thematische plannen, nog steeds een bruikbare route kan zijn om te voorkomen dat het plan op zichzelf significante gevolgen kan hebben.

<sup>43</sup> In ABRvS 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1586, is de volgende planregel bijvoorbeeld wel toelaatbaar geacht: 'Artikel 1.39 'negatief effect op een Natura 2000-gebied door stikstofdepositie: elke toename van stikstofdepositie (groter dan 0,00 mol stikstof) per hectare per jaar op voor stikstof gevoelige habitats en leefgebieden van soorten in een Natura 2000-gebied' [...] Artikel 4.4.1, aanhef en onder i, 'Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt in elk geval gerekend het gebruik van gronden en gebouwen, zodanig dat er sprake is van een negatief effect op een Natura 2000-gebied door stikstofdepositie, met dien verstande dat tot een strijdig gebruik met deze bestemming niet wordt aangemerkt: het gebruik van gronden en gebouwen waarvoor op 11 juli 2019 een aanvraag om vergunning ingevolge de Wnb is ingediend bij Gedeputeerde Staten van de Provincie Gelderland - zaaknummer 2019-008818 - en waarvan uit de in bijlage 15 bij de toelichting van het bestemmingsplan opgenomen passende beoordeling is gebleken dat de stikstofdepositie van dit gebruik geen negatief effect veroorzaakt op een Natura 2000-gebied'.

<sup>44</sup> In ABRvS 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1991, is de volgende planregel bijvoorbeeld niet toelaatbaar geacht: 'Artikel 10.1 [...] e. het gebruik van gronden en bouwwerken, zodanig dat er sprake is van een significant effect op een Natura 2000-gebied door een toename van stikstofdepositie is niet toegestaan. Er is sprake van een toename wanneer de stikstofdepositie als gevolg van de stikstofemissie van een of meerdere projecten meer bedraagt dan de stikstofdepositie ten gevolge van het ten tijde van de vaststelling van het plan feitelijk aanwezige legale gebruik van de gronden en bouwwerken'.

## 6. Vooruitblik: Omgevingswet, globalere plantoets en additionaliteit op hoger abstractieniveau

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet mis de plan-passende beoordelingsplicht opgenomen in art. 16.53c Omgevingswet en art. 10.24 Besluit kwaliteit leefomgeving en doorgetrokken naar omgevingsplannen en projectbesluiten. De wetgever benadrukt dat het begrip 'plan' in art. 6 lid 3 Hrl een autonoom Unierechtelijk begrip is, dat ook plannen buiten de context van de Omgevingswet kan omvatten. Binnen de context van de Omgevingswet kunnen naast omgevingsplannen onder meer programma's en projectbesluiten die een wijziging van het omgevingsplan doorvoeren, als plan kwalificeren.<sup>45</sup>

Opvallend is dat de wetgever voor de planbeoordeling onder de Omgevingswet nadrukkelijk een meer globale invulling voor ogen heeft dan in de klassieke bestemmingsplanjurisprudentie. Uit de toelichting op het Aanvullingsbesluit natuur blijkt dat naar het oordeel van het kabinet de plantoets ertoe strekt 'die delen van plannen [te] beoordelen die kaderstellend of voorwaardenscheppend zijn voor concrete toekomstige activiteiten'.<sup>46</sup> De passende beoordeling moet volgens de toelichting plaatsvinden op het abstractieniveau van het plan: naarmate een plan globaler is en minder sturend en bepalend voor de vervolgbesluitvorming, kan de passende beoordeling eveneens globaler zijn. Die benadering sluit aan bij de conclusie van de Advocaat-Generaal in *Commissie/VK*, die benadrukt dat een planbeoordeling een ander karakter en een andere diepgang heeft dan een projectbeoordeling.<sup>47</sup>

Die lijn wordt ondersteund door de methodologische richtsnoeren van de Commissie over art. 6 lid 3 en 4 Hrl. Daarin staat expliciet dat de mate van gedetailleerdheid van het plan bepalend is voor de reikwijdte van de beoordeling: bij bredere structuur- of sectorplannen kan de beoordeling zich beperken tot gevoelige of kwetsbare gebieden, potentiële effecten, brede mitigerende maatregelen, alternatieven en cumulatieve effecten, terwijl de gebiedsspecifieke gevolgen vervolgens op projectniveau worden onderzocht.<sup>48</sup> Toekomstige projecten moeten daarbij wel in overeenstemming zijn met

<sup>45</sup> Stb. 2021, 22, p. 371 e.v. Een projectbesluit dat het omgevingsplan niet wijzigt, of daarvan slechts afwijkt, lijkt daarmee niet zonder meer plan-passende beoordelingsplichtig. Dat geldt temeer als daarnaast nog een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit wordt aangevraagd; vgl. ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1400, ro. 13.5.

<sup>46</sup> Stb. 2021, 22, p. 371 e.v.

<sup>47</sup> Conclusie A-G Kokott 9 juni 2005, ECLI:EU:C:2005:372, onder 50-52.

<sup>48</sup> Mededeling Europese Commissie, 'Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden - Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', par. 4.2.

de uitkomsten van die planbeoordeling, maar ondergaan daarnaast nog steeds een eigen passende beoordeling. De plan-passende beoordeling dient in die gevallen dan ook meer om de reikwijdte en de focus van de latere project-passende beoordelingen te bepalen.<sup>49</sup> Verdedigbaar is dat omgevingsplannen door hun opzet dichter tegen dergelijke bredere 'strategische' plannen aanzitten, waardoor ruimte bestaat voor een globalere passende beoordeling. Omdat de Commissie in haar opsomming van minimumeisen van een passende beoordeling bij dergelijke strategische plannen de (beschikbaarheid van) mitigerende maatregelen niet noemt, zou eventueel ruimte bestaan om deze maatregelen op een hoger abstractieniveau te beschouwen.

Ook in het rapport *'Een betere implementatie van de VHR in Nederland'* van de expertgroep onder voorzitterschap van Backes - dat ook in de toelichting op het Aanvullingsbesluit natuur wordt genoemd - wordt benadrukt dat een globalere planbeoordeling geoorloofd is en zelfs wenselijk kan zijn om dubbele onderzoekslasten en 'worst-case-scenario's' te voorkomen die in de praktijk niet realistisch zijn.<sup>50</sup>

In dat globalere kader is verdedigbaar ruimte om ook de additionaliteitstoets op een hoger abstractieniveau te organiseren. De Afdeling heeft in *Pasgeld-West* voor gemeentelijke plannen de motiveringsplicht rond additionaliteit vormgegeven als een vergewisplicht: de raad mag aansluiten bij openbaar beschikbare gegevens over de vraag of de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie door het bevoegde natuurgezag als instandhoudings- of passende maatregel is 'geclaimd'.<sup>51</sup> De Afdeling heeft daarbij nog geen uitspraak gedaan over de vraag of deze lijn ook opgaat voor plannen onder de Omgevingswet.

De meer globale uitvoering van de plan-passende beoordeling die de wetgever bepleit, en die ook steun vindt in de Commissie-richtsnoeren en de Europese jurisprudentie, lijkt ruimte te bieden om deze vergewisplichtlijn in ieder geval door te trekken naar omgevingsplannen.

Die globale benadering pleit er ook voor om bij een niet-gemeentelijk plan dat een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk maakt en daarbij gebruikmaakt van intern salderen, niet zonder meer een volledig uitgewerkte, projectspecifieke additionaliteitstoets te verlangen. Dan ligt het meer voor de hand om op planniveau te volstaan met een vergewisplichtachtige motivering dat de in te zetten re-

ferentiesituatie niet noodzakelijk is als passende of herstelmaatregel, mits op planniveau voldoende in beeld is gebracht welke Natura 2000-belangen en welke randvoorwaarden voor de latere projecttoets relevant zijn. Dat zou een minder zware invulling zijn dan de 'volle' additionaliteitstoets die de Afdeling nu voor niet-gemeentelijke plannen onder oud recht lijkt te vergen.<sup>52</sup>

Zo'n benadering sluit aan bij het streven in de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet, de Commissie-richtsnoeren en de Europese jurisprudentie om dubbele beoordelingen te vermijden en de plantoets meer op het abstractieniveau van het plan te verrichten.

Of de Afdeling die richting op zal gaan, is nog onduidelijk. *Pasgeld-West* is vooral een uitspraak over de doortrekking van de 18-december-uitspraken naar plannen en over de concretisering van het planbegrip via 'ruimtelijke ontwikkeling'. Tegelijk biedt dit kader onder de Omgevingswet wel een aanknopingspunt om, binnen dat kader, zowel de plan-passende beoordeling als de additionaliteitstoets nadrukkelijker op het abstractieniveau van het plan te positioneren.

## 7. Conclusie

*Pasgeld-West* is vooral relevant omdat de Afdeling de 18-december-lijn onverkort doortrekt naar bestemmingsplannen en daarbij het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' als nieuw scharnierpunt kiest. Dat aanknopingspunt is praktisch bruikbaar, omdat het voorkomt dat iedere louter consoliderende planherziening automatisch binnen het planbegrip van art. 6 lid 3 Hrl valt. Tegelijk is de benadering juridisch nog niet geheel uitgekristalliseerd, omdat zij spanning houdt met het Unierechtelijke uitgangspunt dat het planbegrip ruim moet worden uitgelegd en dat mogelijk significante gevolgen het beoordelingskader domineren. Voor de praktijk volgt daaruit vooral dat planwetgevers scherper dan voorheen via planregels moeten sturen: wie geen ruimtelijke ontwikkeling wil creëren, zal dat in de planregels expliciet moeten begrenzen. Onder de Omgevingswet bestaat daarnaast verdedigbaar ruimte om zowel de plan-passende beoordeling als de additionaliteitstoets globaler en abstracter vorm te geven. De vervolgjurisprudentie zal moeten uitwijzen of de Afdeling die ruimte ook daadwerkelijk benut. ●

<sup>49</sup> Idem.

<sup>50</sup> A.S. Adams, Ch.W. Backes & A. Drahmman, *Een betere implementatie van de VHR in Nederland. Bevindingen van experts*, Den Haag 2017, par. 4.3.

<sup>51</sup> *Pasgeld-West*, ro. 23.2-23.4.

<sup>52</sup> Vgl. *Pasgeld-West*, ro. 23.4 en ABRvS 11 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1379, ro. 28.2.