

287. De één-en-hetzelfde-projecttoets: waarom een minder strikte benadering naast taalkundig ook historisch en teleologisch gerechtvaardigd is

KLAAS VALKERING-PEEREBOOM

De 18 december-uitspraken¹ hebben de discussie over de vraag wanneer sprake is van 'één-en-hetzelfde project' weer volop doen oplaaien. Vóór die uitspraken bood vergunningsvrij intern salderen veel speelruimte: de precieze activiteit op een locatie deed er minder toe, mits de gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet toenamen. Die situatie is nu anders. Zodra een project zodanig wijzigt dat niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project is volgens de nieuwe lijn van de Afdeling een nieuwe natuurtoestemming vereist. Dat maakt hernieuwde aandacht voor deze toets onontkoombaar.

1. Inleiding

Wie de één-en-hetzelfde-projecttoets taalkundig benadert, vindt aanknopingspunten voor een minder strenge invulling. Kusters en Koop laten in *NBR* 2025/285² zien dat de Nederlandse formulering 'volledige overeenstemming' uit het PAS-arrest wellicht een overinterpretatie is van wat het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ EU, Hof) in andere taalversies en in het latere *AquaPri*-arrest als 'continuïteit en identiteit' aanduidt.³ Het monnikenwerk dat beide auteurs hebben verricht met hun vergelijking van alle taalversies verdient niet alleen waardering, maar vooral ook voortzetting van de door hen gestarte discussie.

Dit artikel bouwt voort op dat werk en voegt twee invalshoeken toe. Na een beschouwing van het artikel van Kusters en Koop (paragraaf 2) volgt de eerste: de historische (paragraaf 3). De één-en-hetzelfde-projecttoets is namelijk niet in het PAS-arrest ontstaan, maar in oudere rechtspraak over activiteiten die al vóór de toepassing van de Habitatrichtlijn waren goedgekeurd of verricht.⁴ Juist die ontstaansgeschiedenis biedt naar mijn

mening aanknopingspunten voor een minder strikte toets. Daarna komt de tweede, teleologische invalshoek aan bod (paragraaf 4): het doel van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn laat ruimte om de toets te koppelen aan de vraag of een wijziging nieuwe of nog niet beoordeelde risico's op significante gevolgen met zich brengt. Tot slot wordt gezien hoe de taalkundige invalshoek van Kusters en Koop samen met de twee aanvullende invalshoeken kan uitmonden in een tweestapsbenadering (paragraaf 5). Het artikel besluit met een conclusie (paragraaf 6).

2. Het eerdere NBR-artikel: de taalkundige lijn

Kusters en Koop nemen de Afdelingsuitspraak van 23 juli 2025 over een pluimvee- en varkenshouderij met mestverwerking in Leunen als vertrekpunt. De Afdeling sluit daar aan bij de bekende bewoordingen uit het PAS-arrest:⁵ een activiteit kan als één-en-hetzelfde project worden aangemerkt wanneer sprake is van 'één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd'.⁶

Het criterium 'volledige overeenstemming' legt de lat hoog. In de Leunense zaak ontbrak die volledige overeenstem-

1 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (*Amercentrale*). Zie uitgebreid over deze uitspraken N.G.M. Valkering & L.J. Wildeboer, 'Juridische implicaties van de Rendac- en Amercentrale-uitspraak', *TBR* 2025/42.

2 N. Kusters & G. Koop, 'Eén-en-hetzelfde project, maar niet één-en-dezelfde vertaling, Het begrip "volledige overeenstemming" uit het PAS-arrest in de praktijk', in *NBR* 2025/6, p. 11-16 (verder: Kusters & Koop 2025).

3 HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (*Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*), punten 83 en 86 en HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punt 35.

4 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (*Stadt Papenburg*), punten 47-49; conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 128-130.

5 ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389, r.o. 5.2 en 5.4, besproken bij Kusters & Koop 2025, p. 12.

6 HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (*Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*), punt 86; ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389, r.o. 5.2.

ming omdat de kippen anders over de stallen werden verdeeld en een ander luchtwassysteem werd toegepast.⁷ De Nederlandse taalversie blijkt niet representatief voor andere taalversies.⁸ Kusters en Koop hebben alle taalversies geanalyseerd en onderverdeeld in groepen. In de eerste groep staat ‘identiteit’ centraal, naar het Franse ‘identité’: gemeenschappelijk doel, continuïteit en identiteit, met name naar plaats en uitvoeringsvoorwaarden.⁹ Uit die formulering volgt geen strenge toets die volledige overeenstemming vereist.¹⁰

Een tweede groep taalversies kiest voor een meer feitelijke insteek dan de Nederlandse. De vraag luidt dan: wordt het project nog steeds op dezelfde plaats en onder dezelfde voorwaarden uitgevoerd? Die benadering is strenger dan louter ‘identiteit’, maar soepeler dan ‘volledige overeenstemming’. Als ‘voorwaarden’ worden begrepen als de omstandigheden waaronder het project wordt uitgevoerd, ruimte ontstaat voor een holistische toets waarbij de vraag centraal staat of wijzigingen tot relevante depositieverschillen leiden.¹¹

De derde groep – waartoe de Nederlandse taalversie behoort – hanteert de strengste formulering. De Nederlandse versie spreekt van ‘volledige overeenstemming’; de Zweedse van ‘exact hetzelfde’ of ‘identiek’. Kusters en Koop merken evenwel op dat zelfs in deze versies de exacte of volledige overeenstemming ‘met name’ wordt bepaald door plaats en voorwaarden, wat erop wijst dat niet iedere beperkte wijziging de doorslag hoeft te geven.¹²

Het AquaPri-arrest slaat een mildere toon aan dan het PAS-arrest. De Nederlandse taalversie spreekt daar niet van ‘volledige overeenstemming’ maar van ‘continuïteit en identiteit’. Het Hof oordeelde dat de voortzetting van een reeds vergunde activiteit pas als nieuw of afzonderlijk project hoeft te worden aangemerkt wanneer tussen de vergunde en de voortgezette activiteit ‘met name gelet op de aard van deze activiteiten alsook op de plaats waar en de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd’ geen continuïteit en identiteit bestaat.¹³

De Afdeling beschikt over meer ruimte dan haar huidige rechtspraak doet vermoeden, zo luidt de conclusie van

Kusters en Koop. Zij bepleiten een toets op gemeenschappelijk doel, continuïteit en identiteit, bezien in het bijzonder naar plaats en omstandigheden. Neem hun voorbeeld van een agrarisch bedrijf dat met een betere luchtwasser de emissie verlaagt en waarbij een AERIUS-berekening aantoonde dat geen toename of verplaatsing van depositie optreedt: ook dan kan nog steeds sprake zijn van voortzetting van hetzelfde project.¹⁴

In recente rechtspraak wisselen de Afdeling en lagere rechtbanken tussen formuleringen uit het PAS-arrest en de door Kusters en Koop bepleite versie uit AquaPri. Een inventarisatie van gepubliceerde uitspraken waarin de AquaPri-maatstaf inhoudelijk aan de orde komt, laat zien dat die lijn in twaalf uitspraken is toegepast;¹⁵ slechts in twee gevallen – Circuit Park Zandvoort¹⁶ en een reconstructie van wegen in Oost-Brabant¹⁷ – leidde dat tot de conclusie dat nog steeds sprake was van ongewijzigde voortzetting van één-en-hetzelfde project. In beide gevallen gaf de doorslag dat de activiteiten qua aard en functie in essentie gelijk bleven: de racebaan met toegankelijkheid voor publiek onderscheidde zich na de aanpassingen niet wezenlijk van de vergunde situatie en de wegen behielden hun ontsluitingsfunctie ondanks vervanging van riolering en gewijzigde inrichting. De overige tien uitspraken laten zien dat de toets in de praktijk meestal uitmondt in de conclusie dat géén sprake is van hetzelfde project, bijvoorbeeld omdat de vergunde en voortgezette activiteit naar aard, gebruik, plaats of uitvoeringsvoorwaarden niet langer voldoende samenvallen.

De weinige ruimte die tot nu toe in de rechtspraak wordt geboden, sluit aan bij de bevindingen van Frins, die in zijn annotatie bij AB 2026/78 over het artikel van Kusters en Koop opmerkt dat het criterium ‘identiteit’ minder ruimte biedt dan door de auteurs wordt aangenomen, gelet op de vertaling van het in de Franse taalversie gebruikte woord ‘identité’. Dit artikel gaat op deze plek niet verder in op die taalkundige discussie; geprobeerd is juist de discussie te verbreden omdat de rechtspraak – los van het taalkundige

7 ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389, r.o. 5.4; Kusters & Koop 2025, p. 12. NB: de auteurs wijzen erop dat de Afdeling het verlagen van het totaal aantal kippen niet expliciet bij haar beoordeling lijkt te hebben betrokken.

8 Kusters & Koop 2025, p. 12-14.

9 Kusters & Koop 2025, p. 12-13. Vgl. HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri), punt 35.

10 Kusters & Koop 2025, p. 13.

11 Kusters & Koop 2025, p. 13.

12 Kusters & Koop 2025, p. 13-14.

13 HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri), punt 35 en Kusters & Koop 2025, p. 14-15.

14 Kusters & Koop 2025, p. 15-16.

15 Stand van het rechtspraakonderzoek: 6 juli 2026. Gezocht is in gepubliceerde rechtspraak op ‘AquaPri’, ‘continuïteit en identiteit’ en ‘één-en-hetzelfde project’; opgenomen zijn uitspraken waarin de toets inhoudelijk aan de orde kwam. Rb. Zeeland-West-Brabant 30 mei 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:3583; Rb. Den Haag 25 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10993; Rb. Noord-Holland 24 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8380; Rb. Noord-Nederland 31 oktober 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:4454; Rb. Gelderland 17 december 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:11046; ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:615; Rb. Oost-Brabant 5 februari 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:1089; Rb. Oost-Brabant 16 maart 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:1659; Rb. Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2969; Rb. Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2962; Rb. Overijssel 21 april 2026, ECLI:NL:RBOVE:2026:2200 en Rb. Zeeland-West-Brabant 12 mei 2026, ECLI:NL:RBZWB:2026:3801.

16 Rb. Noord-Holland 24 juli 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:8380, r.o. 7.4-7.5.

17 Rb. Oost-Brabant 5 februari 2026, ECLI:NL:RBOBR:2026:1089, r.o. 3.3.

debat¹⁸ – laat zien dat de stap naar het criterium ‘identiteit’ op zichzelf niet tot een ander resultaat leidt, maar dat een blik in aanvulling op de taalkundige argumenten, zoals hierna betoogd naar historische en teleologische gronden, mogelijk wel tot dat resultaat kan komen.

3. De historische lijn: waarom de strenge toets oorspronkelijk begrijpelijk was

De één-en-hetzelfde-projecttoets is niet als algemene wijzigingstoets voor projecten in het leven geroepen, maar in rechtspraak over de temporele werking van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. De kernvraag was: wat moet er gebeuren met activiteiten die al vóór de toepasselijkheid van die bepaling waren toegestaan of werden verricht?¹⁹ Die context is belangrijk. Zij verklaart waarom het Hof een afgebakende uitzondering heeft aanvaard en waarom die uitzondering niet te ruim mocht zijn.²⁰

Het arrest Stadt Papenburg illustreert de historische context van de toets. Het ging om doorlopende onderhoudsbaggerwerkzaamheden waarvoor vóór het verstrijken van de omzettingstermijn van de Habitatrichtlijn definitieve goedkeuring was verleend. Het Hof oordeelde dat zulke werkzaamheden, wanneer zij telkens opnieuw moeten worden uitgevoerd en gelet op hun aard of de voorwaarden waaronder zij worden uitgevoerd als één enkele verrichting kunnen worden beschouwd, één-en-hetzelfde project kunnen vormen in de zin van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. De voorafgaande beoordelingsprocedure gold dan niet voor een dergelijk vóór de omzettingstermijn goedgekeurd project.²¹

Stadt Papenburg maakte tegelijkertijd duidelijk dat een dergelijk project niet volledig aan het natuurbeschermingsrecht ontsnapt. Na plaatsing van het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang kan de uitvoering onder art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn vallen.²² Die bepaling bevat een algemene beschermingsverplichting: verslechter-

ringen en verstoringen met significante gevolgen voor de richtlijn doelstellingen moeten worden voorkomen.²³

De PAS-zaken borduren voort op dezelfde ratio als Stadt Papenburg. Het Hof oordeelde dat een periodieke activiteit zoals het op of in de bodem brengen van meststoffen, waarvoor vóór inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn toestemming was verleend, als één-en-hetzelfde project – in de Nederlandse taalversie – kan worden aangemerkt indien sprake is van ‘*één enkele verrichting die zich kenmerkt door een gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd.*’ Die benadering koppelde het Hof aan de vraag of de activiteit door wijzigingen een nieuw project kan zijn waarvoor een passende beoordeling nodig is.²⁴

De conclusie van advocaat-generaal Kokott in de PAS-zaken onderstreept dat de toets historisch geworteld is in de temporele toepasselijkheid van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Zij schrijft dat de achtergrond van de vraag naar één-en-hetzelfde project ‘*veeleer de toepasselijkheid ratione temporis*’ is. Was een project goedgekeurd voordat die bepaling van toepassing werd, dan kan de verdere uitvoering niet aan art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn worden getoetst – zij valt onder art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn.²⁵

Deze achtergrond verklaart ook de waarschuwing in de rechtspraak tegen een te ruime uitzondering. In Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen herhaalde het Hof dat de omstandigheid dat vóór inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn toestemming is verleend voor een periodieke activiteit er niet aan in de weg staat dat een latere ingreep als afzonderlijk project wordt beschouwd. Anders zou die activiteit ‘*permanent [...] zijn onttrokken aan iedere voorafgaande beoordeling van haar gevolgen voor het betreffende gebied*’.²⁶ In haar conclusie in Friends of the Irish Environment verwoordt advocaat-generaal Kokott dezelfde gedachte: de rechtspraak over één-en-hetzelfde project is ontstaan ‘*tegen de achtergrond van de toepasselijkheid ratione tempore*’ en beoogt het gewettigd vertrouwen van projectontwikkelaars slechts door een begrensde beperking van beoordelingsverplichtingen te beschermen.²⁷

Historisch gezien is de strenge toets dus begrijpelijk voor activiteiten die vóór het Habitatrichtlijnregime waren

18 De discussie over de Franse term lijkt overigens minder relevant nu volgens de procedureregels bij het Hof van Justitie de taalversie van een arrest in de procestaal voorrang heeft. Zie ook HvJ EU 3 september 2021, ECLI:EU:C:2021:698, zaak C-706/20, over de bepaling van de authentieke taalversie. In het PAS-arrest was Nederlands de procestaal; het criterium ‘identiteit’ ontbreekt in de Nederlandse taalversie van dat arrest. In AquaPri was Deens de procestaal; de Deense versie kent het begrip ‘identiteit’ wél. Dit verklaart waarom de taalkundige vergelijking van Kusters en Koop waardevol is: het gaat om twee arresten met ieder een eigen leidende procestaal, waardoor ook bredere taalversies interessant zijn. Daarbij lijkt mij niet direct doorslaggevend de discussie die vanuit alleen (de vertaling van) de Franse taalversie gevoerd kan worden.

19 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg), punten 47-49; conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 128-130.

20 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 129-131; HvJ EU 29 juli 2019, zaak C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen), punten 127-129.

21 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg), punt 47-48.

22 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (Stadt Papenburg), punt 49.

23 HvJ EU 14 januari 2016, zaak C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (Grüne Liga Sachsen), punten 36-37.

24 HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.), punt 83-86.

25 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punt 128-130.

26 HvJ EU 29 juli 2019, zaak C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen), punt 127-129; conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 9 september 2020, zaak C-254/19, punten 31-33.

27 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 9 september 2020, zaak C-254/19, punten 31-33.

toegestaan.²⁸ In die gevallen bestaat een reëel systeemrisico: wordt te snel aangenomen dat latere herhalingen of voortzettingen nog steeds hetzelfde overgangsrechtelijk beschermde project zijn, dan kan een activiteit die nooit vooraf passend is beoordeeld voor onbepaalde tijd buiten art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn blijven.

Historisch gezien is de strenge toets begrijpelijk voor activiteiten die vóór het Habitatrichtlijn-regime waren toegestaan

Die historische rechtvaardiging laat zich echter niet een-op-een vertalen naar wijzigingen van activiteiten die al onder het Habitatrichtlijnstelsel zijn vergund.²⁹ Een activiteit die ná toepasselijkheid van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn is vergund en waarvan de relevante gevolgen daadwerkelijk passend zijn beoordeeld, is niet zonder meer vergelijkbaar met een oud project dat dreigt te ontsnappen aan het regime dankzij overgangsrechtelijke bescherming.³⁰

De hiervoor beschreven ontstaansgeschiedenis van de één-en-hetzelfde-projecttoets rechtvaardigt dan ook een gedifferentieerde toepassing. Waar het gaat om vóór art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn toegestane activiteiten ligt een strikte toets (aan de mate van continuïteit en identiteit) voor de hand om permanente onttrekking aan voorafgaande beoordeling te voorkomen. Waar het gaat om activiteiten die al onder art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn volledig en deugdelijk zijn beoordeeld, is die historische rechtvaardiging minder dwingend. Die activiteiten worden immers niet aan het stelsel onttrokken, maar binnen dat stelsel voortgezet.³¹

Het AquaPri-arrest past in deze gedifferentieerde lezing.³² Het Hof oordeelde dat de voortzetting van een reeds vergunde activiteit pas als nieuw of afzonderlijk project hoeft te worden aangemerkt wanneer tussen de vergunde en de voortgezette activiteit, gelet op aard, plaats en uitvoeringsvoorwaarden, geen continuïteit en identiteit bestaat. Tegelijk oordeelde het Hof dat een nieuwe beoordeling vereist kan zijn wanneer de eerdere beoordeling slechts op het project afzonderlijk zag, cumulatieve effecten buiten

beschouwing liet én de vergunning bovendien afhankelijk was van een nieuwe vergunning naar nationaal recht.³³

AquaPri laat zich dan ook niet zomaar een-op-een door-trekken van de Papenburg/PAS-lijn naar alle onder de Habitatrichtlijn toegelaten projecten. Het Hof hanteert weliswaar ook daar de één-en-hetzelfde-projecttoets, maar de zaak betrof geen project dat eerder volledig, nauwkeurig en definitief passend was beoordeeld. De eerdere beoordeling liet de cumulatieve effecten met drie naburige installaties buiten beschouwing. Het ging bovendien om voortzetting onder ongewijzigde voorwaarden, zodat het Hof niet behoefde uit te maken wanneer een beperkte technische of emissiereducerende wijziging de projectidentiteit doorbreekt. De advocaat-generaal benoemde dit expliciet in haar inleiding op de beantwoording van de eerste prejudiciële vraag in haar conclusie.

De nieuwe beoordelingsplicht in AquaPri vloeyde dus voort uit de specifieke omstandigheden van die zaak, niet uit een mechanische eis van feitelijke gelijkheid. Doorslaggevend was de combinatie van een gebrekkige eerdere artikel 6 derde lid-beoordeling én een nieuwe nationale vergunningplicht. Juist waar een eerdere passende beoordeling wél volledig, nauwkeurig, definitief en actueel is, laat AquaPri ruimte om continuïteit en identiteit contextueel te beoordelen. Daarmee biedt het arrest ruimte voor het hiervoor bepleite verschil in toetsingsintensiteit tussen projecten die wel en projecten die niet eerder passend zijn beoordeeld. De centrale vraag die daarbij uit AquaPri naar voren komt, is of de wijziging nieuwe of niet eerder beoordeelde risico's voor Natura 2000-gebieden in het leven roept. Die vraag staat centraal in de volgende paragraaf.

4. De teleologische lijn: het doel is het beoordelen van nieuwe risico's

De teleologische vraag luidt welk doel de één-en-hetzelfde-projecttoets dient binnen art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn.³⁴ Die bepaling verlangt een passende beoordeling voor plannen of projecten die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben.³⁵ Volgens het Hof is voor het activeren van die beoordelingsplicht niet vereist dat significante gevolgen vaststaan; voldoende is dat zulke gevolgen op grond van objectieve gegevens niet kunnen worden uitgesloten.³⁶

28 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (*Stadt Papenburg*), punten 47-49; HvJ EU 29 juli 2019, zaak C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*), punt 127.

29 Vgl. conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 9 september 2020, zaak C-254/19, punten 36-38, waarin zij onderscheid maakt tussen oude vergunningen en vergunningen die reeds aan de eisen van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn waren onderworpen.

30 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 9 september 2020, zaak C-254/19, punten 36-38.

31 Vgl. HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punten 35-37; conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 9 september 2020, zaak C-254/19, punten 36-38.

32 HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punten 35-37.

33 HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punt 35 en 47. Zie ook conclusie A-G Kokott bij AquaPri, punten 21-23 en 35-41.

34 Zie over de doelstelling en het voorzorgskarakter van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 39-45.

35 Art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn; HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 39-40.

36 HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 43-45.

Art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn draait om risicobeheersing vooraf.³⁷ De bepaling moet voorkomen dat toestemming wordt verleend voor plannen of projecten die de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen aantasten.³⁸ Die benadering wortelt in het voorzorgsbeginsel en het hoofddoel van de Habitatrichtlijn: het waarborgen van biologische diversiteit door het in stand houden van natuurlijke habitats en wilde flora en fauna.³⁹

Vanuit dit doel bezien omvat de één-en-hetzelfde-projecttoets twee onderscheiden vragen. De eerste vraag is of een bestaande activiteit na wijziging nog dezelfde 'continuïteit en identiteit' bezit. De tweede vraag – die soms impliciet wordt overgeslagen – is of de wijziging een nieuw of aanvullend risico voor het Natura 2000-gebied meebrengt dat nog niet eerder is beoordeeld. Blijven de relevante risico's gelijk of nemen zij af, dan ligt het minder voor de hand de activiteit enkel wegens een beperkte feitelijke wijziging als (nieuw) passende-beoordelingsplichtig (project) te behandelen.⁴⁰ Wanneer de activiteit eerder deugdelijk en volledig passend is beoordeeld met inachtneming van het voorzorgsbeginsel zal minder snel sprake zijn van een dergelijk aanvullend risico.

Wanneer de activiteit eerder deugdelijk en volledig passend is beoordeeld, zal minder snel sprake zijn van een aanvullend risico

De conclusie van advocaat-generaal Kokott in de PAS-zaken biedt een belangrijk aanknopingspunt voor deze functionele benadering. Zij stelt dat de vragen over veranderingen in de bemestingspraktijk moeten worden beantwoord 'op basis van de doelstelling' van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn. Omdat in die bepaling het voorzorgsbeginsel besloten ligt en de bepaling beoogt aantasting van beschermde gebieden efficiënt te voorkomen, moet beslissend zijn 'of de veranderingen in de bemestingspraktijk een extra risico inhouden dat er significante gevolgen voor beschermingszones optreden'.⁴¹

Advocaat-generaal Kokott koppelt de vraag of nog sprake is van hetzelfde project niet aan absolute feitelijke gelijkheid, maar aan de vraag of het risico op aantasting binnen het bestaande kader blijft. Die formulering is voor de huidige discussie van belang. Zij schrijft: 'Zolang het door bemesting veroorzaakte risico op aantasting binnen het bestaande kader blijft, moet ervan worden uitgegaan dat

het project, het agrarische bedrijf, niet is gewijzigd.' Pas wanneer het risico groter wordt – door intensievere bemesting, andere meststoffen, andere methoden of verandering van de plaats van bemesting waardoor extra stikstofdepositie in beschermde habitats moet worden gevreesd – kan de bemesting niet meer worden aangemerkt als onderdeel van het oorspronkelijk toegestane project.⁴²

De conclusie van A-G Kokott biedt een goed aanknopingspunt voor een risicogerichte één-en-hetzelfde-projecttoets. Het Hof heeft die formulering niet letterlijk overgenomen: in punt 86 van het PAS-arrest hanteert het Hof (althans in de Nederlandse taalversie) de formulering 'volledige overeenstemming', overigens zonder de benadering door de A-G van de hand te wijzen.⁴³ De benadering van de A-G sluit echter aan bij het doel en het voorzorgskarakter van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn en bij de minder rigide terminologie in AquaPri. Een risicogerichte toets vraagt niet of elk feitelijk detail volledig overeenstemt, maar of de wijziging de aard, plaats, omstandigheden of gevolgen van de activiteit zodanig verandert dat nieuwe of zwaardere risico's voor Natura 2000-gebieden ontstaan.⁴⁴ Een wijziging die uitsluitend tot emissiereductie leidt en geen toename of verschuiving van depositie veroorzaakt, raakt het beschermingsdoel van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn anders dan een wijziging die nieuwe deposities, andere habitatbelasting of andere significante gevolgen kan meebrengen.

Deze risicogerichte benadering van de A-G vertoont een parallel met de lijn die het Hof koos in punt 52 van het AquaPri-arrest en met de uitzondering op de passende beoordelingsplicht in art. 2.8 lid 2 Wnb (oud), thans art. 16.53c lid 2 Omgevingswet. In punt 52 oordeelt het Hof dat bij de vaststelling of een nieuwe beoordeling nodig is eerder verrichte beoordelingen in aanmerking dienen te worden genomen, mits deze relevant zijn en de daarin vervatte vaststellingen, inschattingen en conclusies volledig, nauwkeurig en definitief zijn; significante schadelijke gevolgen kunnen op basis daarvan slechts worden uitgesloten indien de wetenschappelijke en milieugegevens niet zijn geëvolueerd en er geen andere plannen of projecten bestaan die niet dan wel niet volledig of niet naar behoren in aanmerking zijn genomen. In vergelijkbare zin bepaalt

37 HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 43-45.

38 HvJ EU 14 januari 2016, zaak C-399/14, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga Sachsen*), punt 36.

39 HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punt 44.

40 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140 en Kusters & Koop 2025, p. 15-16.

41 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punt 136-140.

42 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 137-140.

43 De A-G ziet de risicogerichte beoordeling als onderdeel van de één-en-hetzelfde-projecttoets: niet elke wijziging, maar alleen een wijziging met nieuw te beoordelen risico's maakt dat in zodanige mate niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project dat beoordelingsplichtig is. Het Hof is niet expliciet over de verhouding tot de benadering van de A-G. Een mogelijke uitleg van punt 83 van het arrest is dat het Hof heeft beoogd aan te geven dat het twee afzonderlijke toetsen zijn. In beide lezingen is de uitkomst evenwel dat in de tweede stap – of dit nu een onderdeel van de één-en-hetzelfde-projecttoets is of een afzonderlijke toets – een beoordeling van de niet eerder beoordeelde risico's plaatsvindt en op basis van die beoordeling wordt bepaald of een nieuwe passende beoordelingsplicht ontstaat. Nu de A-G op dit punt niet expliciet van de hand is gewezen, het Hof op zijn minst onduidelijk is en het resultaat (ver)gelijk(baar) is, volgt dit artikel de lijn van de A-G en beschouwt het de risicobeoordeling als onderdeel van de één-en-hetzelfde-projecttoets.

44 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140.

art. 16.53c lid 2 Omgevingswet – als nationale vertaling van deze Unierechtelijke ratio – dat de verplichting om een nieuwe passende beoordeling te verrichten niet geldt wanneer het plan of project een herhaling of voortzetting is van een eerder beoordeeld plan of project en een nieuwe passende beoordeling ‘redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project’. Beide bepalingen draaien *de facto* om dezelfde kernvraag: zijn er risico’s die nog niet eerder zijn beoordeeld die dwingen tot een (nieuwe) passende beoordeling? In die lezing sluiten de risicogerichte benadering van de A-G, de AquaPri-regel over actuele eerdere beoordelingen en de nationale uitzondering op de beoordelingsplicht bij voortzetting of herhaling op elkaar aan: steeds is de vraag of de wijziging nieuwe of niet eerder beoordeelde risico’s op significante gevolgen in het leven roept.

De Duitse rechtspraak die Kusters en Koop eveneens bespreken, past bij deze risicogerichte benadering. Het *Bundesverwaltungsgericht* beoordeelde of agrarisch gebruik en bemesting als voortzetting van een agrarisch project konden worden beschouwd aan de hand van de vraag of de activiteit een gemeenschappelijk doel had, werd voortgezet en met name naar plaats en omstandigheden dezelfde bleef. Het *Bundesverwaltungsgericht* baseerde zijn oordeel niet uitsluitend op de afname van bemesting, maar ook op de continuïteit van het toegestane agrarische gebruik. Juist die combinatie maakt de uitspraak bruikbaar: de rechter toetst niet mechanisch of ieder feitelijk detail gelijk blijft, maar beoordeelt of de activiteit naar doel, plaats, omstandigheden en effecten binnen hetzelfde project blijft.⁴⁵

De taalkundige, historische en teleologische argumenten staan niet los van elkaar; samen wijzen zij naar een tweestapsbenadering

Ook het *Oberverwaltungsgericht* Niedersachsen paste geen louter mechanische toets toe. Het oordeelde dat géén sprake was van dezelfde plaats en dezelfde voorwaarden waar nieuwe bruggen en wegen werden gebouwd, een nieuwe pontonbrug op een totaal andere plek kwam te liggen en herstelwerkzaamheden feitelijk neerkwamen op totale renovatie of vervanging.⁴⁶ Dat oordeel illustreert dat een identiteitstoets streng kan uitpakken wanneer de wijziging materieel relevant is, zonder dat daarvoor het criterium ‘volledige overeenstemming’ nodig is.⁴⁷

De Afdeling heeft, voor zover mij bekend, éénmaal een uitstapje gemaakt naar een doel- en risicogerichte invulling bij een verwante een-op-een-inpassingstoets (waarbij de natuurtoestemming voor een project wordt ingepast in het

plan zodat geen nieuwe passende beoordeling voor het plan nodig is). Het betrof een stijging van de productiecapaciteit van de mestverwerkingsinstallatie van 240.000 naar 250.000 ton per jaar. De Afdeling achtte van belang dat dit volgens de onderzoeken niet leidt tot toegenomen significante (negatieve) effecten op relevante Natura 2000-gebieden. Daarom was evenmin sprake van het effect dat niet langer een-op-een ingepast kon worden; met andere woorden: er bleef sprake van één-en-hetzelfde project.⁴⁸

5. Tweestapsbenadering

De taalkundige, historische en teleologische argumenten staan niet los van elkaar; samen wijzen zij naar een tweestapsbenadering die twee onderscheiden vragen expliciet naast elkaar stelt. Louter aansluiten bij de AquaPri-formulering – continuïteit en identiteit – volstaat niet, zoals de recente rechtspraak laat zien. Van de twaalf uitspraken waarin de Nederlandse bestuursrechter de AquaPri-maatstaf heeft toegepast, leidde dat in slechts twee gevallen tot aanname van ongewijzigde voortzetting. In de overige tien uitspraken concludeerde de rechter dat géén sprake was van één-en-hetzelfde project en dus een (her)beoordeling onder art. 6 lid 3 Habitatrictlijn vereist was. De taalkundige verschuiving van ‘volledige overeenstemming’ naar ‘continuïteit en identiteit’ heeft kennelijk nog niet tot wezenlijk minder strikte toetsing in de praktijk geleid. De mildere terminologie uit AquaPri krijgt pas daadwerkelijk betekenis wanneer zij wordt ingebed in een benadering die twee onderscheiden stappen doorloopt: allereerst de vraag of de activiteit naar continuïteit en identiteit nog dezelfde is, en vervolgens – als afzonderlijke stap – de vraag of de wijziging nieuwe of niet eerder beoordeelde risico’s op significante gevolgen met zich brengt. In de huidige praktijk wordt deze tweede stap soms impliciet – en in de 18 december-uitspraken van de Afdeling zelfs expliciet – overgeslagen, terwijl juist die stap zich leent om te bepalen of een nieuwe beoordeling onder art. 6 lid 3 Habitatrictlijn noodzakelijk is.

Voor de Afdeling zou dit kunnen worden vertaald in een expliciete tweestapsbenadering. Eerste stap: is bij de voortgezette activiteit sprake van gemeenschappelijk doel, continuïteit en volledige overeenstemming, met name wat betreft de plaatsen waar en de voorwaarden waaronder de activiteit wordt uitgevoerd ten opzichte van eerder vergunde activiteit?⁴⁹ Die toets zou dan strenger moeten worden toegepast wanneer het gaat om een project dat is toegestaan vóór de implementatie van art. 6 Habitatrictlijn.⁵⁰ Een wisselende toetsingsintensiteit dus, zoals we die ook kennen bij toepassing van het evenredigheidsbeginsel

45 BVerwG 12 juni 2019, ECLI:DE:BVerwG:2019:120619U9A2.18.0, r.o. 101 en Kusters & Koop 2025, p. 14-15.

46 OVG Niedersachsen 10 november 2023, ECLI:DE:OVGN:2023:1110.4LA163.21.00 en Kusters & Koop 2025, p. 15.

47 Kusters & Koop 2025, p. 15.

48 ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2566, r.o. 46-47.

49 HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (AquaPri), punt 35 en conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140.

50 Die relativering geldt echter niet wanneer de eerdere beoordeling gebrekking was of de wijziging nieuwe risico's opent die destijds niet konden of hoefden te worden beoordeeld, zie de opmerkingen hiervoor over AquaPri.

nieuwe stijl. Wanneer de continuïteit en identiteit behouden zijn gebleven, volgt de tweede stap: roept de wijziging nieuwe of niet eerder beoordeelde risico's op significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden op?⁵¹ Die tweede vraag is geen vanzelfsprekend onderdeel van de eerste: zij vergt een zelfstandige beoordeling of de wijziging gevolgen kan hebben die nog niet eerder in een deugdelijke passende beoordeling zijn onderzocht. Pas wanneer ook dat het geval is, is de wijziging zodanig dat een nieuwe beoordeling onder art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn noodzakelijk wordt. Door deze tweede stap als zelfstandige vraag te stellen, wordt voorkomen dat de identiteitstoets impliciet de functie van een risicobeoordelingstoets overneemt.

Deze tweestapsbenadering doet geen afbreuk aan het voorzorgsbeginsel. Integendeel: zij richt het voorzorgsbeginsel op de risico's waarvoor art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn is bedoeld. Kunnen objectieve gegevens niet uitsluiten dat de wijziging significante gevolgen heeft, dan moet een passende beoordeling worden verricht.⁵² Tonen objectieve gegevens daarentegen aan dat de wijziging geen toename of relevante verschuiving van effecten veroorzaakt en ook overigens geen nieuwe, niet eerder beoordeelde gevolgen kan hebben, dan is een nieuwe beoordeling niet nodig om het beschermingsdoel van de Habitatrichtlijn te verwezenlijken.⁵³ Wanneer de activiteit eerder deugdelijk en volledig passend is beoordeeld met inachtneming van het voorzorgsbeginsel zal minder snel sprake zijn van dergelijke extra risico's.

De één-en-hetzelfde-projecttoets vraagt om herijking op basis van taalkundige, historische en teleologische argumenten

Een minder stringente toepassing leidt niet tot een beschermingsdeficiet. Activiteiten die buiten art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn vallen omdat zij als voortzetting van hetzelfde project worden aangemerkt, blijven onderworpen aan de algemene beschermingsverplichting van art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn.⁵⁴ Art. 6 lid 2 Habitatrichtlijn biedt daarmee een aanvullende beschermingslaag: ook bestaande activiteiten mogen niet leiden tot verslechtering of significante verstoring – ongeacht of een nieuwe passende beoordeling vereist is.

De voorgestelde benadering voorkomt bovendien dat verduurzaming onbedoeld wordt ontmoedigd. Kusters en Koop wijzen erop dat de huidige strikte toepassing ertoe kan leiden dat verduurzamingsprojecten niet van de grond komen. Dat resultaat is lastig te rijmen met een richtlijn die strekt tot behoud en bescherming van natuurlijke habitats en soorten, zeker wanneer de wijziging de druk op de natuur en de bredere fysieke leefomgeving aantoonbaar verlaagt.⁵⁵

De grens blijft dat de wijziging niet mag worden gebruikt om vrijgekomen emissieruimte opnieuw in te zetten of om nieuwe effecten buiten beoordeling te houden. In het voorbeeld van Kusters en Koop is geen sprake van intern salderen mits wordt aangetoond dat geen onderdeel van de wijziging tot toename of verplaatsing van depositie leidt en geen vrijgekomen emissieruimte opnieuw wordt ingezet.⁵⁶ Zodra wél sprake is van inzet van vrijgekomen ruimte, verschuiving van depositie of een niet eerder beoordeeld effect, wordt het risico nieuw en moet art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn opnieuw in beeld komen.⁵⁷

6. Conclusie

De één-en-hetzelfde-projecttoets vraagt om herijking op basis van taalkundige, historische en teleologische argumenten. Kusters en Koop laten overtuigend zien dat de Nederlandse formulering 'volledige overeenstemming' niet dwingend volgt uit andere taalversies van het PAS-arrest en moeilijk te rijmen valt met het latere AquaPri-arrest, waarin 'continuïteit en identiteit' centraal staan.⁵⁸ De historische en teleologische analyse versterken dat betoog.⁵⁹ De strenge toets is historisch ontwikkeld in de context van vóór-Habitatrichtlijnse, overgangsrechtelijk beschermde, activiteiten.⁶⁰ Binnen die context is strengheid begrijpelijk: anders dreigt het risico dat activiteiten permanent aan de voorafgaande beoordeling worden onttrokken.⁶¹ Dat argument weegt minder zwaar bij wijzigingen van activiteiten die al onder het Habitatrichtlijnstelsel zijn toegelaten en adequaat beoordeeld. Die activiteiten worden niet aan het

51 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140.

52 HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 43-45.

53 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140 en Kusters & Koop 2025, p. 16.

54 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (*Stadt Papenburg*), punt 49; HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882 (*Coöperatie Mobilisation for the Environment e.a.*), punt 85 en conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punt 130.

55 Kusters & Koop 2025, p. 14-16; HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punt 44.

56 Kusters & Koop 2025, p. 16; vgl. conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140.

57 HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 43-45 en conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 136-140.

58 Kusters & Koop 2025, p. 12-16; HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punt 35.

59 Zie de hiervoor besproken rechtspraak en conclusies: HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (*Stadt Papenburg*), punten 47-49 en conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 128-140.

60 HvJ EU 14 januari 2010, zaak C-226/08, ECLI:EU:C:2010:10 (*Stadt Papenburg*), punten 47-49 en conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punten 128-130.

61 HvJ EU 29 juli 2019, zaak C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (*Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen*), punt 127.

stelsel onttrokken, maar binnen dat stelsel voortgezet.⁶² De relativering gaat evenwel niet op wanneer – zoals in het AquaPri-arrest het geval was – de eerdere beoordeling gebrekkig was of de wijziging nieuwe risico's opent die destijds niet konden of hoefden te worden beoordeeld.⁶³

Teleologisch draait art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn om het vooraf beoordelen van risico's op significante gevolgen.⁶⁴ De conclusie van advocaat-generaal Kokott in de PAS-zaken biedt daarvoor een goed aanknopingspunt: volgens haar is beslissend of veranderingen een extra risico inhouden dat significante gevolgen voor beschermingszones optreden. Zolang het risico op aantasting binnen het bestaande kader blijft, moet er volgens haar van worden uitgegaan dat het project niet is gewijzigd.⁶⁵ Die formulering is niet letterlijk door het Hof overgenomen noch verworpen, maar zij sluit aan bij het doel en het voorzorgskarakter van art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn.

De Afdeling zou in een volgende uitspraak, bij voorkeur door een meervoudige kamer, afstand kunnen nemen van een mechanische volledige-overeenstemmingstoets.⁶⁶ Een passender maatstaf is de tweestapsbenadering: eerst de continuïteit en identiteit van de activiteit beoordelen en vervolgens onderzoeken of de wijziging extra risico's op significante gevolgen met zich brengt die bijvoorbeeld niet reeds in een eerdere deugdelijke passende beoordeling zijn onderzocht.

Daarmee doemt de vervolgvraag op of de Afdeling bij een koerswijziging niet gehouden is prejudiciële vragen te stellen aan het Hof van Justitie. Het CILFIT-arrest verlangt van nationale rechters in laatste instantie niet bij iedere twijfel een prejudiciële verwijzing, maar wel wanneer over de

uitleg van het Unierecht een relevante vraag bestaat en geen sprake is van irrelevantie, *acte éclairé* of *acte clair*. Gegeven de taalkundige onduidelijkheden in het PAS-arrest en de discrepantie met de terminologie in AquaPri – zoals Kusters en Koop hebben signaleerd – zou een prejudiciële verwijzing over de reikwijdte van de één-en-hetzelfde-projecttoets in de rede liggen. Een dergelijke verwijzing zou kunnen aansluiten bij de prejudiciële vragen die Van Winzum eerder heeft voorgesteld naar aanleiding van de koerswijziging van de Afdeling in de uitspraken van 18 december 2024 en de rol van het additionaliteitsvereiste.⁶⁷ Alternatief zou een vraag aan de eigen staatsraad advocaat-generaal kunnen zijn – die na vele waardevolle conclusies over de meest niche onderwerpen uit het bestuursrecht – nog altijd zijn eerste conclusie over het gebiedsbeschermingsrecht te schrijven heeft.

Dit artikel is afgesloten op 12 juli 2026.

Kort na afsluiting heeft de Afdeling aangekondigd op 27 oktober 2026 in twee zaken een zitting te houden over de vraag of prejudiciële vragen moeten worden gesteld over o.a. de één-en-hetzelfde-projecttoets. De auteur hoopt dat dit artikel bijdraagt aan het debat ter zitting.

Over de auteur

Mr. N.G.M. (Klaas) Valkering-Peereboom

Advocaat gespecialiseerd in het natuurbeschermingsrecht bij Houthoff. De auteur is dank verschuldigd aan A.F. Bus voor haar bijdrage aan dit artikel.

62 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 30 april 2020, zaak C-254/19, ECLI:EU:C:2020:320, punten 33-38 en HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punten 35-37.

63 HvJ EU 10 november 2022, zaak C-278/21, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*), punt 47. Zie ook conclusie A-G Kokott bij AquaPri, punten 21-23 en 35-41.

64 HvJ EU 7 september 2004, zaak C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 (*Waddenvereniging en Vogelbeschermingsvereniging*), punten 43-45.

65 Conclusie A-G Kokott bij HvJ EU 7 november 2018, zaak C-293/17 en zaak C-294/17, punt 136-137.

66 Vgl. Kusters & Koop 2025, p. 15-16.

67 Kusters & Koop 2025, p. 15-16 en Van Winzum, *NBR* 2025/145. Vgl. HvJ EU 6 oktober 1982, zaak C-283/81, ECLI:EU:C:1982:335 (*CILFIT*), r.o. 16-20.