

PER VEILIG MAILEN

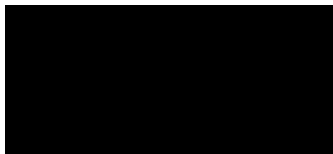
Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Burgerweeshuispad 201
Postbus 75084
1070 AB Amsterdam

T +31 20 577 1771
F +31 20 577 1775

Datum 31 augustus 2026

Uw ref. 202601609/1/R2
Onze ref. M47814139/1/20714750/



T +31 20 577 1576
T +31 20 577 1804 (secretariaat)

Betreft: Aanvullend hoger beroepschrift van Rotterdam Airport B.V. tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 16 april 2026 inzake het handhavingsverzoek

AANVULLEND HOGER BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestreng college,

Rotterdam Airport B.V. (handelend onder de naam Rotterdam The Hague Airport, "RTHA") brengt hierbij de gronden van haar hoger beroep naar voren. Gelet op het belang van de uitkomsten van de eveneens bij uw Afdeling aanhangige hoger beroepsprocedure over de positieve weigering van 17 juni 2024 ("**Positieve Weigering**") met zaaknummer 202601603/1/R2, verzoekt RTHA u deze zaken op grond van artikel 8:14 van de Awb gevoegd te behandelen.

Inhoudsopgave

Pagina

1	INLEIDING EN ACHTERGROND	3
1.1	Voorgeschiedenis handhavingsverzoek en uitspraak van de rechtbank Gelderland	3
1.2	Gronden hoger beroep	4
2	RECHTBANK HAD AMBTSHALVE MOETEN BEOORDELEN DAT GEEN SPRAKE IS VAN EEN OVERTREDING	5
3	RECHTBANK HAD MOETEN OORDELEN DAT OVERGANGSTERMIJN UIT DE 18 DECEMBER-UITSPRAKEN AAN HANDHAVING IN DE WEG STAAT ...	6
3.1	Inleiding	6
3.2	RTHA voldoet aan de vereisten voor toepassing van de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken van uw Afdeling.....	7
3.3	Resumerend	9
4	RECHTBANK HEEFT MISKEND DAT BELANGENAFWEGING DEUGDELIJK IS GEMOTIVEERD EN DAT HANDHAVING OOK ONEVENREDIG ZOU ZIJN .	9
4.1	Inleiding	9
4.2	De twee aannames van de rechtbank over tijdsverloop zijn onjuist.....	10
4.3	Natuurbelang is uitvoerig in kaart gebracht en ook zonder handhaving voldoende geborgd.....	11
4.4	Zwaar(der)wegende belangen bij exploitatie Luchthaven worden onevenredig geschaad door handhaving.....	12
4.5	Resumerend	14
5	CONCLUSIE	15

1 INLEIDING EN ACHTERGROND

1.1 Voorgeschiedenis handhavingsverzoek en uitspraak van de rechtbank Gelderland

1. Coöperatie Mobilisation for the Environment en Vereniging Bewoners tegen Vliegtuigoverlast Rotterdam Airport ("**MOB c.s.**") hebben op 12 mei 2022 een handhavingsverzoek ingediend bij de minister voor Natuur en Stikstof (thans: de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur, "**Minister**"). MOB c.s. stelden dat de exploitatie van de luchthaven Rotterdam ("**Luchthaven**") plaatsvond in strijd met de vergunningplicht van artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming ("**Wnb**"). De Minister heeft het verzoek bij besluit van 16 maart 2023 afgewezen. Hoewel RTHA volgens de Minister een vergunningplichtige activiteit uitvoerde zonder over een vergunning te beschikken, was er sprake van concreet zicht op legalisatie en werd handhaving onevenredig geacht. Bij besluit op bezwaar van 29 september 2023 zijn de bezwaren van MOB c.s. ongegrond verklaard en is de afwijzing bevestigd ("**Afwijzing**").
2. MOB c.s. heeft beroep ingesteld tegen de Afwijzing. De Minister en RTHA hebben voorafgaand aan de zitting gereageerd op de beroepsgronden en de nader ingebrachte stukken.¹ Het beroep is op 1 december 2025 ter zitting behandeld door de rechtbank Gelderland.
3. Bij uitspraak van 16 april 2026 heeft de rechtbank het beroep van MOB c.s. tegen de Afwijzing gegrond verklaard en het besluit vernietigd.² De rechtbank achtte de belangenafweging om niet handhavend op te treden gebrekkig.³ Hoewel zij concreet zicht op legalisatie vaststelde, oordeelde zij dat (i) de Minister het handhavingsverzoek te ruim heeft uitgelegd door meer te beoordelen dan enkel of de activiteiten de referentiesituatie overschrijden, (ii) de deposities op de afzonderlijke Natura 2000-gebieden onvoldoende inzichtelijk zouden zijn gemaakt, en (iii) het tijdsverloop sinds het ontwerpbesluit niet in de afweging zou zijn betrokken.⁴
4. Ter uitvoering van de uitspraak heeft de Minister op 26 juni 2026 een nieuw besluit genomen ("**Herstelbesluit**"),⁵ waarin hij de Afwijzing handhaaft en de bezwaren van MOB c.s. opnieuw ongegrond verklaart. RTHA onderschrijft het

¹ Dit betreft het verweerschrift van de Minister d.d. 31 juli 2025 en de schriftelijke reactie van RTHA d.d. 20 november 2025.

² Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964. RTHA merkt op dat de Minister op 26 juni 2026 een herstelbesluit heeft genomen (met kenmerk BZ007095 en BZ007097). De Minister heeft de Afwijzing in stand gelaten.

³ Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964, r.o. 8.3.

⁴ Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964, r.o. 8.3.

⁵ Herstelbesluit d.d. 26 juni 2026 met kenmerk BZ007095 en BZ007097.

Herstelbesluit; de hierna geformuleerde gronden richten zich uitsluitend tegen de uitspraak van de rechtbank.

1.2 Gronden hoger beroep

5. RTHA kan zich niet verenigen met de uitspraak van de rechtbank. In dit aanvullend hoger beroepsschrift zet RTHA de gronden van haar hoger beroep uiteen.
6. Allereerst heeft de rechtbank ten onrechte nagelaten ambtshalve te beoordelen of sprake is van een overtreding. Gelet op de jurisprudentie van uw Afdeling had zij dit moeten doen, nu het de bevoegdheid van de Minister raakt. De rechtbank had moeten vaststellen dat RTHA binnen haar bestaande rechten opereert – de aangevraagde activiteiten passen binnen de referentiesituatie en significante negatieve gevolgen kunnen op voorhand worden uitgesloten – en dat daarom geen sprake is van een vergunningplichtige activiteit. Het beroep van MOB c.s. had op die grond ongegrond moeten worden verklaard. RTHA verwijst naar haar standpunt dat van de rechtmatigheid van de Positieve Weigering moet worden uitgegaan, gelet op het bij uw Afdeling lopende hoger beroep onder zaaknummer 202601603/1/R2 (hoofdstuk 2).
7. Ten tweede miskent de rechtbank dat, als al sprake zou zijn van een overtreding, de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken van uw Afdeling aan handhaving in de weg staat. RTHA voldoet aan de criteria voor toepassing van die overgangstermijn. Zij heeft een natuurvergunning aangevraagd, daarop is een Positieve Weigering afgegeven en de activiteit was ten tijde van de uitspraken nog steeds in uitvoering. De rechtbank had moeten oordelen dat handhavend optreden gedurende de overgangperiode tot 1 januari 2030 alleen al om die reden niet aan de orde is en had het beroep van MOB c.s. dan ook ongegrond moeten verklaren (hoofdstuk 3).
8. Ten derde heeft de rechtbank de belangenafweging van de Minister ten onrechte gebrekkig geacht. Hoewel de rechtbank terecht erkent dat tijdsverloop het concreet zicht op legalisatie niet zonder meer doet vervallen, trekt zij daaruit de onjuiste conclusie door dat tijdsverloop als 'verzwarende' factor mee te wegen. Door voor te schrijven welk gewicht aan het tijdsverloop moest worden toegekend, heeft de rechtbank bovendien de grenzen van haar toetsingskader overschreden. De Minister heeft het tijdsverloop onderkend en in zijn beoordeling betrokken; dat hij deze omstandigheid anders weegt, maakt de afweging niet gebrekkig. Voorts is de bijdrage van RTHA aan de stikstofdepositie op de omliggende Natura 2000-gebieden verwaarloosbaar, terwijl handhaving leidt tot onevenredige maatschappelijke en economische gevolgen voor RTHA en de van de Luchthaven afhankelijke derden. Daarnaast is sprake van een uitzonderingsgeval: de ingrijpend gewijzigde jurisprudentie over de inzet van de referentiesituatie en intern salderen kon door RTHA redelijkerwijs niet worden

voorzien en leent zich niet voor een abrupte ingreep via handhaving. De rechtbank had bij een terughoudende(re) toets moeten oordelen dat de Afwijzing in stand kon blijven (hoofdstuk 4).

2 RECHTBANK HAD AMBTSHALVE MOETEN BEOORDELEN DAT GEEN SPRAKE IS VAN EEN OVERTREDING

9. De rechtbank gaat ten onrechte – zonder dit te motiveren of expliciet vast te stellen – uit van het bestaan van een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.⁶ RTHA betwist dit uitgangspunt – zoals zij ook in de schriftelijke reactie en ter zitting in de beroepsprocedure heeft toegelicht – en zet hierna uiteen dat de rechtbank ambtshalve had moeten oordelen dat geen sprake is van een overtreding. De uitspraak van de rechtbank kan op dit punt dan ook niet in stand blijven.
10. Uit de passende beoordeling van 25 oktober 2023, zoals nadien meermaals aangevuld, volgt dat de aangevraagde activiteiten volledig binnen de bestaande rechten passen.⁷ Gelet op het feit dat de aangevraagde situatie overeenkomt met de referentiesituatie is geen sprake van een vergunningplicht.⁸ Significante negatieve gevolgen kunnen namelijk op voorhand worden uitgesloten. Zonder vergunningplicht kan ook geen sprake zijn van een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. RTHA onderbouwt dit standpunt uitvoerig in de bij uw Afdeling aanhangige hoger beroepsprocedure inzake de Positieve Weigering (zaaknummer 202601603/1/R2). De uitkomsten van de hoger beroepsprocedure inzake de Positieve Weigering zijn dus relevant voor de beoordeling van dit hoger beroep. RTHA verzoekt u dan ook deze zaken ingevolge artikel 8:14 van de Awb gevoegd te behandelen.
11. De rechtbank had ambtshalve moeten toetsen of sprake is van een overtreding, ook als de appellant dit niet in haar beroepsgronden heeft aangevoerd.⁹ RTHA benadrukt dat de handhavingsbevoegdheid rechtstreeks én onlosmakelijk is gekoppeld aan het al dan niet bestaan van een overtreding. De vraag of een overtreding is begaan is in die zin dus geen aspect van 'de juiste toepassing' van de bevoegdheid van de Minister. Sterker nog, dit betreft een voorvraag die de

⁶ Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964, r.o. 6.6-6.10.

⁷ ADECS, *Vergunningaanvraag Wet natuurbescherming / Passende beoordeling*, 25 oktober 2023.

⁸ Zie ook het hoger beroep van RTHA in de hoger beroepsprocedure met zaaknummer 202601603/1/R2, waarin RTHA vandaag haar hoger beroepsgronden heeft aangevuld. In dit hoger beroep licht RTHA toe dat geen sprake is van een vergunningplicht.

⁹ RTHA wijst er volledigheidshalve op dat de rechtbank Gelderland in haar uitspraak van 16 april 2026 inzake het handhavingsverzoek van Luchthaven Lelystad N.V. (ECLI:NL:RBGEL:2026:2966) anders heeft geoordeeld. In die uitspraak overwoog de rechtbank dat de ambtshalve toetsingsplicht zich beperkt tot de vraag of het bestuursorgaan *in het algemeen* bevoegd was om een beslissing te nemen. Op grond hiervan concludeerde de rechtbank dat de vraag of in een concreet geval een overtreding is gepleegd, geen kwestie van openbare orde is die verplicht tot ambtshalve toetsing. RTHA kan die redenering niet volgen; zonder overtreding bestaat de genoemde bevoegdheid simpelweg niet.

bevoegdheid juist zelf doet ontstaan: zonder overtreding kan geen gebruik worden gemaakt van het handhavingsinstrumentarium van de Minister. Het feit dat het al dan niet bestaan van een overtreding aan de kern van de bevoegdheid raakt, maakt dat sprake is van een kwestie van openbare orde. De aanwezigheid van een overtreding is een dwingend vereiste voor toepassing van de wettelijke bepalingen in handhavingszaken.¹⁰ Uw Afdeling heeft eerder ook al geoordeeld dat de vraag of sprake is van een overtreding een ambtshalve te beoordelen aspect betreft.¹¹ De aanwezigheid van een overtreding vormt de *conditio sine qua non* voor het bestaan van een bevoegdheid tot handhaving: zonder overtreding bestaat er voor de Minister geen bevoegdheidsgrondslag tot handhavend optreden.

12. Als de rechtbank de overtredingsvraag wél ambtshalve had beoordeeld, dan had zij – gelet op het feit dat de aangevraagde activiteiten volledig binnen de referentiesituatie passen – moeten oordelen dat geen sprake is van een overtreding van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Op die grond had de rechtbank het beroep van MOB c.s. reeds ongegrond moeten verklaren. De uitspraak van de rechtbank kan op dit punt dan ook niet in stand blijven.

3 RECHTBANK HAD MOETEN OORDELEN DAT OVERGANGSTERMIJN UIT DE 18 DECEMBER-UITSPRAKEN AAN HANDHAVING IN DE WEG STAAT

3.1 Inleiding

13. Voor zover uw Afdeling zou oordelen dat sprake zou zijn van een overtreding, dan wel dat de overtredingsvraag niet ambtshalve behoeft te worden getoetst, geldt dat handhaving hoe dan ook afstuit op de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken van uw Afdeling. In die uitspraken is uw Afdeling teruggekomen op de vaste rechtspraak die met de Logtsebaan-uitspraak was ingezet.¹² Uw Afdeling heeft daarbij – uit het oogpunt van rechtszekerheid – een overgangsperiode tot 1 januari 2030 gegund aan initiatiefnemers die op die vaste rechtspraak hebben vertrouwd. Gedurende die periode kan niet handhavend worden opgetreden tegen het voortzetten van aangevraagde activiteiten zonder natuurvergunning.¹³ De rechtbank heeft dit ten onrechte onbesproken gelaten. Zij had – ook als zij van oordeel is dat sprake was van een overtreding of dat zij het bestaan van een overtreding niet ambtshalve hoeft te toetsen – moeten vaststellen dat de overgangstermijn aan handhavend optreden in de weg staat.

¹⁰ Zie ook Conclusie A-G Widdershoven 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557, overweging 4.2 en M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2017, p. 669.

¹¹ ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1068, r.o. 9.1

¹² ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*).

¹³ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.1.

Het beroep van MOB c.s. had reeds op die grond ongegrond moeten worden verklaard.

14. Hierna licht RTHA toe dat zij aan de toepassingscriteria voor de overgangstermijn van uw Afdeling voldoet. Daarnaast merkt RTHA op dat, zelfs indien niet aan alle vereisten van de 18 december-uitspraken zou zijn voldaan, het bevoegd gezag de onderliggende ratio van die overgangstermijn – het beginsel van rechtszekerheid – als zwaarwegend belang in de belangenafweging zal moeten meewegen en de rechtbank dit eveneens heeft miskend (zie hoofdstuk 4 hierna).

3.2 RTHA voldoet aan de vereisten voor toepassing van de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken van uw Afdeling

15. In de 18 december-uitspraken ziet uw Afdeling uit oogpunt van rechtszekerheid aanleiding om voor initiatiefnemers van activiteiten een overgangstermijn van vijf jaar – tot 1 januari 2030 – te bepalen waarin het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden tegen de voortzetting van de relevante activiteiten zonder natuurvergunning. Gedurende die periode kan de initiatiefnemer onderzoeken of voor de voortzetting van de activiteit een natuurvergunning is vereist en – als dat zo is – gedurende die periode een aanvraag doen.¹⁴ Deze overgangstermijn doet recht aan initiatiefnemers die op basis van de rechtspraak van de Afdeling veronderstelden dat voor hun activiteit geen natuurvergunning nodig was en hun handelen daarop hebben afgestemd.¹⁵ RTHA is bij uitstek een dergelijke initiatiefnemer: zij mocht op basis van de vaste rechtspraak van uw Afdeling veronderstellen – en veronderstelde ook daadwerkelijk – dat voor haar aangevraagde activiteiten geen natuurvergunning was vereist. De rechtbank heeft dit niet alleen miskend, maar heeft nagelaten dit überhaupt te beoordelen. De uitspraak kan om die reden op dit punt niet in stand blijven.

(i) Toepassing overgangstermijn vanwege Positieve Weigering

16. Ten eerste is voor RTHA: (a) voor of na 1 januari 2020 een aanvraag voor een natuurvergunning ingediend, (b) waarop het bevoegd gezag heeft beslist dat een natuurvergunning niet nodig is (de Positieve Weigering), en (c) de activiteit is na 18 december 2024 nog in uitvoering en fysiek gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025.¹⁶
17. Ten aanzien van het vereiste onder (c) merkt RTHA op dat dit vereiste er primair toe strekt dat initiatiefnemers tot 2030 niet-benutte 'slapende' vergunningen niet kunnen ontplooiën. Dat is hier niet aan de orde. Ondanks het feit dat de activiteiten van RTHA al decennia vóór 1 januari 2020 zijn gestart, kan worden

¹⁴ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.4.

¹⁵ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.5.

¹⁶ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.6

gesteld dat RTHA aan de criteria voldoet. Voor zover uw Afdeling zou moeten worden gevolgd in het standpunt dat bij opvolgende toestemmingen het gehele project in ogenschouw moet worden genomen, geldt immers dat de aangevraagde activiteit die met de Positieve Weigering wordt toegestaan is aangevangen gedurende de door uw Afdeling vereiste periode.¹⁷

18. Voorts merkt RTHA op dat de Minister in het Herstelbesluit terecht benadrukt dat de overgangstermijn om voornoemde reden van toepassing is.¹⁸ Volgens de Minister mocht RTHA er immers op vertrouwen dat gedurende de overgangsperiode geen natuurvergunning nodig was zolang de exploitatie binnen de grenzen van de referentiesituatie bleef, zoals ook in de Positieve Weigering verankerd vóór de rechtspraakwijziging van uw Afdeling. De rechtbank had op grond van deze criteria moeten vaststellen dat RTHA onder de reikwijdte van de overgangstermijn valt, en had het beroep van MOB c.s. op die grond ongegrond moeten verklaren.

(ii) Toepassing overgangstermijn vanwege intern salderen

19. Ten tweede geldt dat, als er – anders dan RTHA in haar hoger beroep inzake de Positieve Weigering betoogt – van wordt uitgegaan dat een deel van de wijzigingen aan de exploitatie van RTHA in de periode van 1 januari 2020 tot 1 januari 2025 gerealiseerd en fysiek in gebruik genomen zijn,¹⁹ steeds op basis van intern salderen, RTHA daarmee eveneens voldoet aan de vereisten voor de 'algemene situatie' waarvoor uw Afdeling een overgangstermijn in het leven heeft geroepen.²⁰ Uw Afdeling oordeelde immers dat voor initiatiefnemers van activiteiten die fysiek zijn gestart tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 én waarvoor op grond van de voorheen geldende rechtspraak over intern salderen geen vergunning nodig was, geldt dat deze binnen de overgangsperiode van 1 januari 2025 tot en met 1 januari 2030 vallen waarin niet handhavend kan worden opgetreden. Ook op deze grond had de rechtbank moeten oordelen dat de overgangstermijn van toepassing is en handhavend optreden tegen RTHA niet aan de orde kan zijn.

(iii) Toepassing overgangstermijn vanwege rechtszekerheid

20. Ten derde, merkt RTHA op dat de overgangstermijn ook zou moeten worden toegepast op initiatiefnemers die niet onder voornoemde categorieën vallen, maar die hun project hebben ontplooid op basis van bestaande rechten dan wel door middel van intern salderen en in algemene zin op de vaste jurisprudentie van uw Afdeling hebben mogen vertrouwen. Ook voor projecten die vóór 1 januari 2020 zijn aangevangen, maar nadien zijn voortgezet, geldt immers dat

¹⁷ RTHA verwijst op dit punt naar de hoger beroepsprocedure met zaaknummer 202601603/1/R2.

¹⁸ Herstelbesluit d.d. 26 juni 2026, p. 5-6.

¹⁹ RTHA betwist nadrukkelijk dat sprake is van een wijziging.

²⁰ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.4.

zij in de periode tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 geen (legaliserende) vergunning konden verkrijgen, aangezien intern salderen in die periode niet vergunningplichtig was. Een restrictievere toepassing van de overgangstermijn van de 18 december-uitspraken zou in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel, en met de ratio die uw Afdeling beschrijft in rechtsoverweging 24.1 van de uitspraak inzake Rendac.²¹ De rechtbank had ook dit in haar beoordeling moeten betrekken en had op grond van de ratio van rechtszekerheid die ten grondslag ligt aan uw oordeel in de 18 december-uitspraken tot dezelfde conclusie moeten komen: handhavend optreden jegens RTHA kan niet aan de orde zijn.

3.3 Resumerend

21. Uit het voorgaande volgt dat RTHA voldoet aan de criteria voor toepassing van de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken van uw Afdeling. De rechtbank heeft dit miskend door in het geheel niet te beoordelen of deze overgangstermijn van toepassing is. Had de rechtbank dat wel gedaan, dan had zij moeten oordelen dat handhavend optreden tot 1 januari 2030 om die reden niet aan de orde is en had zij het beroep van MOB c.s. op dit punt ongegrond moeten verklaren. De uitspraak kan op dit punt niet in stand blijven.
22. Mocht uw Afdeling het voorgaande anders zien en oordelen dat de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken geen zelfstandige grondslag biedt om van handhaving af te zien, dan geldt in elk geval dat de onderliggende ratio van die overgangstermijn – het beginsel van rechtszekerheid voor initiatiefnemers die op uw vaste rechtspraak hebben vertrouwd – als zwaarwegend belang in de belangenafweging moet worden meegewogen. RTHA licht dit in hoofdstuk 5 nader toe.

4 RECHTBANK HEEFT MISKEND DAT BELANGENAFWEGING DEUGDELIJK IS GEMOTIVEERD EN DAT HANDHAVING OOK ONEVENREDIG ZOU ZIJN

4.1 Inleiding

23. Als uw Afdeling ondanks het voorgaande van oordeel zou zijn dat sprake is van een overtreding en dat de overgangstermijn uit de 18 december-uitspraken niet van toepassing is, dan geldt dat de Afwijzing hoe dan ook op een deugdelijke belangenafweging is gebaseerd en ook om die reden in stand kan blijven.
24. De rechtbank heeft ten onrechte geconcludeerd dat de Minister geen toereikende belangenafweging heeft verricht door (i) te veel gewicht toe te kennen aan het concreet zicht op legalisatie (paragraaf 4.2) en (ii) het natuurbelang onvoldoende in kaart te brengen (paragraaf 4.3). Zoals RTHA hierna zal toelichten, is het

²¹ ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*), r.o. 24.1.

oordeel van de rechtbank feitelijk onjuist en overschrijdt de rechtbank de grenzen van de toetsing die zij moest verrichten. Voor zover dat al anders zou zijn, had de rechtbank tevens acht moeten slaan op het feit dat handhaving zou leiden tot onevenredige maatschappelijke, economische en juridische gevolgen en ook in strijd met de rechtszekerheid zou zijn (paragraaf 4.4). De rechtbank had op grond van het voorgaande moeten oordelen dat de belangenafweging toereikend is en had de Afwijzing op dit punt niet mogen vernietigen.

25. De rechtbank heeft een onjuiste toetsingsmaatstaf gehanteerd. De bestuursrechter dient de uitkomst van de belangenafweging terughoudend te toetsen en geen zelfstandige belangenafweging te verrichten of haar eigen oordeel in de plaats stellen van dat van het bevoegd gezag.²² Door voor te schrijven welk gewicht de Minister aan bepaalde factoren – in het bijzonder het tijdsverloop sinds de ontwerpvergunning – in de belangenafweging had moeten toekennen, heeft de rechtbank de grenzen van haar toetsingskader overschreden en feitelijk een inhoudelijk oordeel gegeven over de belangenafweging zelf. Reeds op dit punt kan de uitspraak niet in stand blijven.

4.2 De twee aannames van de rechtbank over tijdsverloop zijn onjuist

26. De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat ten tijde van de beslissing op bezwaar concreet zicht op legalisatie bestond en dat het moeten aanleveren van aanvullende gegevens daar niet aan afdoet.²³ Zoals RTHA hierna toelicht, doet de rechtbank vervolgens echter twee onjuiste aannames: (i) dat tijdsverloop het concreet zicht op legalisatie zou ondermijnen, en (ii) dat de Minister dit tijdsverloop onvoldoende in de belangenafweging heeft betrokken.²⁴
27. Zoals in de inleiding uiteengezet, komt het gewicht dat aan de verschillende elementen in de belangenafweging toekomt – en dus ook aan het tijdsverloop – primair aan de Minister toe en dient de bestuursrechter de uitkomst van die afweging terughoudend te toetsen.²⁵ Zelfs als de motivering op het punt van het tijdsverloop onvolledig zou zijn, volgt daaruit nog niet dat de uitkomst van de afweging onjuist is. De rechtbank had dit (vermeende) gebrek niet zonder meer mogen vertalen naar de conclusie dat de afweging als geheel tekort zou schieten,

²² Vgl. ABRvS 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1187, r.o. 6.1-6.2. Zie ook ABRvS 6 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2573, r.o. 3.1.1: "De staatssecretaris voert terecht aan dat de rechtbank, door te overwegen dat de staatssecretaris een te groot gewicht heeft toegekend aan het Nederlands economisch belang, een inhoudelijk oordeel heeft gegeven over de belangenafweging. Hierdoor heeft de rechtbank in plaats van in lijn met de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1044, onder 3.2, bij de toetsing van het besluit van 6 november 2020 de vereiste mate van terughoudendheid te betrachten, een zelfstandige belangenafweging verricht en ten onrechte haar eigen oordeel over de belangenafweging in de plaats gesteld van dat van de staatssecretaris" (onderstreping advocaten).

²³ Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964, r.o. 6.10.

²⁴ Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964, r.o. 8.3.

²⁵ Zo weegt de Minister in de afweging om al dan niet te handhaven bijvoorbeeld ook artikel 2, derde lid, van de Habitatrichtlijn, artikel 1 EP en artikel 17 van het Handvest mee.

al helemaal niet indachtig de aanvullende motivering die de Minister in het verweerschrift heeft geleverd.

28. De rechtbank overschrijdt met haar oordeel dat de Minister het tijdsverloop onvoldoende in de belangenafweging heeft betrokken, de grenzen van het hiervoor uiteengezette toetsingskader. Door voor te schrijven dat het tijdsverloop een specifiek gewicht moet krijgen in de afweging, met name als indicatie dat het concreet zicht op legalisatie zou zijn 'vervallen', heeft de rechtbank niet slechts de volledigheid van de motivering getoetst, maar een te vergaand inhoudelijk oordeel gegeven over de belangenafweging zelf.
29. Los van het voorgaande is de aanname van de rechtbank dat de Minister het tijdsverloop niet in de belangenafweging zou hebben betrokken ook feitelijk onjuist. De Minister heeft in het besluit van 16 maart 2023 uitdrukkelijk stilgestaan bij de duur van de vergunningprocedure en benadrukt dat op afzienbare termijn een beslissing zou volgen – hetgeen ook het geval was met de Positieve Weigering van 17 juni 2024. Zo overwoog de Minister: *"Uit de lange behandel tijd van de aanvraag kan naar mijn mening niet de conclusie worden getrokken dat verlening van de vergunning niet te voorzien is. Het betreft een gecompliceerde aanvraag."*²⁶ In het besluit van 29 september 2023 heeft de Minister dit herhaald: *"Gelet op de omstandigheid dat ik nog altijd voornemens ben om de gevraagde vergunning te verlenen, (...) nog altijd concreet zicht op legalisatie bestaat"* en het feit dat nieuwe berekeningen nodig zijn *"maakt het vorenstaande niet anders"* (onderstreping advocaten).²⁷ De Minister heeft het tijdsverloop dus wel degelijk onderkend en gemotiveerd waarom dit de afweging niet wijzigt.
30. Tot slot benadrukt RTHA nogmaals dat de Minister in het verweerschrift een nadere motivering heeft gegeven die door de rechtbank in het geheel niet in haar oordeel is betrokken.²⁸ Ook daaruit volgt dat het tijdsverloop geen afdoende reden biedt om te oordelen dat het concreet zicht op legalisatie is vervallen. De uitspraak van de rechtbank kan op dit punt dan ook niet in stand blijven.

4.3 Natuurbelang is uitvoerig in kaart gebracht en ook zonder handhaving voldoende geborgd

31. De rechtbank oordeelt dat de Minister de deposities op de afzonderlijke Natura 2000-gebieden onvoldoende inzichtelijk zou hebben gemaakt en daarbij de staat van die gebieden onvoldoende zou hebben betrokken.²⁹ Dat oordeel is onjuist. Zoals RTHA hierna toelicht, is het natuurbelang uitvoerig in kaart gebracht en ook zonder handhaving voldoende geborgd. De rechtbank had op basis van de

²⁶ Besluit d.d. 16 maart 2023, p. 4.

²⁷ Besluit d.d. 29 september 2023, p. 6.

²⁸ Verweerschrift d.d. 31 juli 2025, p. 4.

²⁹ Rechtbank Gelderland 16 april 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:2964, r.o. 8.3.

beschikbare onderbouwing moeten vaststellen dat de Minister dit belang op toereikende wijze in de belangenafweging heeft betrokken.

32. De stikstofdeposities van het gehele project zijn deugdelijk berekend en significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten.³⁰ De rechtbank gaat daarbij ten onrechte voorbij aan de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de Positieve Weigering en die ook in het kader van de handhavingprocedure in acht is genomen. Daarin is op toereikende wijze inzichtelijk gemaakt wat de effecten zijn van de stikstofdepositie op de relevante Natura 2000-gebieden. Bovendien laten de AERIUS-berekeningen op het vereiste detailniveau zien wat de effecten op specifieke hexagonen zijn. Het oordeel van de rechtbank dat de deposities op de afzonderlijke Natura 2000-gebieden niet inzichtelijk zouden zijn gemaakt, mist dan ook feitelijke grondslag.
33. Daar komt bij dat de bijdrage van RTHA aan de stikstofdepositie op de omliggende Natura 2000-gebieden verwaarloosbaar is. Het RIVM heeft de depositie van stikstofverbindingen in Nederland per sector in kaart gebracht. Hieruit volgt dat de luchtvaart en spoorwegen samen een bijdrage van 1,14% aan stikstofoxidenemissies door de mobiliteitssector in Nederland leveren, in de jaren 2025, 2030 en 2035. Uit AERIUS Monitor blijkt eveneens dat de relatieve bijdrage van de luchtvaart aan de stikstofdepositie op de verschillende Natura 2000-gebieden rondom de Luchthaven marginaal is. Er liggen ook geen Natura-2000 gebieden in de directe nabijheid van de Luchthaven. Handhaving tegen de exploitatie van de Luchthaven zou dan ook slechts een marginale impact op de natuur hebben en draagt niet bij aan de oplossing van de stikstofproblematiek in Nederland.
34. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het natuurbelang zorgvuldig in kaart is gebracht. De Minister heeft in de belangenafweging terecht betrokken dat de Luchthaven slechts een verwaarloosbare bijdrage aan de stikstofdepositievracht levert. Het staat buiten kijf dat de relevante Natura 2000-gebieden niet achteruitgaan als gevolg van specifiek dit project. De rechtbank had moeten vaststellen dat de Minister het natuurbelang voldoende in kaart had gebracht en had haar onjuiste constatering van dit vermeende gebrek achterwege moeten laten. Dat geldt te meer gelet op de zwaarwegende belangen die aan handhavend optreden in de weg staan (zie paragraaf 4.4 hierna).

4.4 Zwaar(der)wegende belangen bij exploitatie Luchthaven worden onevenredig geschaad door handhaving

35. Tegenover het geringe natuurbelang staan zwaarwegende nadelige gevolgen van handhaving voor RTHA, als exploitant van de Luchthaven, en voor derden

³⁰ ADECS, *Vergunningaanvraag Wet natuurbescherming / Passende beoordeling*, 25 oktober 2023.

die van de Luchthaven afhankelijk zijn. RTHA onderschrijft de belangenafweging die de Minister in de Afwijzing en het Herstelbesluit heeft verricht en licht hierna toe waarom de maatschappelijke en economische belangen die met de exploitatie van de Luchthaven zijn gemoeid, dermate zwaar wegen dat handhavend optreden onevenredig zou zijn. De rechtbank heeft deze belangen ten onrechte niet in haar beoordeling betrokken, ondanks het feit dat deze uitvoerig zijn toegelicht in de Afwijzing,³¹ het verweerschrift³² én de schriftelijke reactie namens RTHA.³³

36. Nederland heeft een maatschappelijk en economisch belang bij goede internationale bereikbaarheid. De Luchthaven is na Schiphol en Eindhoven de op twee na grootste luchthaven van Nederland, en draagt bij aan de ruimtelijk-economische structuur van Nederland en de regio.³⁴ De Luchthaven biedt circa 50 Europese bestemmingen aan via directe vluchten en vervult daarmee een onmisbare rol in de internationale bereikbaarheid van de metropoolregio Rotterdam-Den Haag.³⁵ Nederland heeft een evident belang bij deze goede internationale bereikbaarheid. Dergelijke internationale verbindingen zijn onontbeerlijk voor de burgerluchtvaart en bevorderen het internationale imago van de regio.
37. Daarnaast vervult de Luchthaven een maatschappelijke functie voor vliegverkeer van toezicht, handhaving, hulpverlening en overheden op nationaal niveau alsmede (incidenteel) militair medegebruik. RTHA is de thuisbasis voor trauma- en politiehelikopters, en de uitwijkvluchthaven voor de luchthaven Schiphol.³⁶
38. De economische betekenis van de Luchthaven gaat verder dan alleen het faciliteren van economische ontwikkeling. De luchtvaart stimuleert actief economische groei door bij te dragen aan werkgelegenheid en toegevoegde waarde van de regionale en Nederlandse economie. In 2024 werd de totale werkgelegenheid op de Luchthaven geschat op 2.733 banen.³⁷ De opbrengsten die voortkomen uit de exploitatie van RTHA hangen voornamelijk met vliegtuigbewegingen en aantallen passagiers samen.³⁸ Deze opbrengsten zien onder meer op luchthavengelden, parkeeropbrengsten, retail en horeca.³⁹

³¹ Afwijzing, p. 9-10.

³² Verweerschrift d.d. 31 juli 2025, p. 6.

³³ Schriftelijke reactie d.d. 20 november 2025, p. 20-21.

³⁴ ADECS, *Vergunningaanvraag Wet natuurbescherming / Passende beoordeling*, 25 oktober 2023, p. 2.

³⁵ Ecorys, *Economische onderbouwing luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport – Basisonderzoek*, 7 februari 2025, p. 20; Schiphol Group, *Economische onderbouwing groeiambitie Rotterdam The Hague Airport*, 15 januari 2016, p. 15.

³⁶ ADECS, *Vergunningaanvraag Wet natuurbescherming / Passende beoordeling*, 30 oktober 2020, p. 2.

³⁷ UPT Erasmus, *Werkgelegenheidsstudie Rotterdam The Hague Airport*, 16 oktober 2024, p. 22.

³⁸ Ecorys, *Economische onderbouwing luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport – Basisonderzoek*, 7 februari 2025, p. 36.

³⁹ Ecorys, *Economische onderbouwing luchthavenbesluit Rotterdam The Hague Airport – Basisonderzoek*, 7 februari 2025, p. 36.

Handhaving plaatst RTHA in een situatie waarin de continuïteit van de operatie ten behoeve van haar klanten – luchtvaartmaatschappijen en passagiers – en partnerbedrijven – waaronder beveiliging en grondaanhandelingsbedrijven – niet kan worden gegarandeerd. Voorts is handhaving niet te verenigen met verschillende Europese verordeningen.⁴⁰

39. Tot slot dient bij de belangenafweging te worden betrokken dat sprake is van een uitzonderingsgeval. De ontwikkelingen in de jurisprudentie van uw Afdeling – in het bijzonder de abrupte koerswijziging met de 18 december-uitspraken inzake het betrekken van de referentiesituatie – hebben geleid tot een fundamenteel gewijzigd juridisch kader dat door RTHA redelijkerwijs niet kon worden voorzien. Handhaving op basis van dit ingrijpend gewijzigde kader is in de gegeven omstandigheden onevenredig.
40. Een maatschappelijk vraagstuk van de complexiteit en omvang als het stikstofdossier vereist een zorgvuldige, weloverwogen oplossing en leent zich niet voor een abrupte ingreep door middel van (willekeurige) handhaving. De exploitatie van de Luchthaven op ondoordachte wijze (grotendeels) een halt toeroepen zou leiden tot desastreuze gevolgen, zonder dat daarmee een zinvolle bijdrage aan de oplossing voor de bredere stikstofproblematiek wordt geleverd. De rechtbank had dit uitzonderlijke karakter van de situatie moeten onderkennen – mede gelet op de ratio achter de overgangstermijn van de 18 december-uitspraken – en moeten oordelen dat ook om deze reden van handhavend optreden kon worden afgezien. De uitspraak van de rechtbank kan ook op dit punt niet in stand blijven.

4.5 Resumerend

41. Op grond van het voorgaande concludeert RTHA dat de uitspraak van de rechtbank op het punt van de belangenafweging niet in stand kan blijven. De rechtbank heeft miskend dat de Minister een toereikende belangenafweging heeft verricht en heeft daarbij de grenzen van haar toetsingskader overschreden door voor te schrijven welk gewicht de Minister aan het tijdsverloop had moeten toekennen. Voorts heeft de rechtbank geen acht geslagen op de onevenredige

⁴⁰ Zo wordt de beschikbare capaciteit op de Luchthaven voor commercieel verkeer via de uitgifte van slots op onpartijdige, doorzichtige en niet-discriminerende wijze verdeeld (Verordening (EEG) nr. 95/93 betreffende gemeenschappelijke regels voor de toewijzing van "slots" op communautaire luchthavens ("Slotverordening")). Na opgave van de beschikbare capaciteit heeft RTHA geen rol of bevoegdheid bij de slotuitgifte. Luchtvaartmaatschappijen die een toegewezen slot hebben benut, verkrijgen – bij vervulling van de daarvoor geldende voorwaarden – het recht op hetzelfde slot in de volgende overeenkomstige dienstregelingsperiode (historische slotrechten); artikelen 8 en 10 van de Slotverordening. Handhaving brengt het risico mee dat deze beschermde historische slots niet worden gerespecteerd, met waarschijnlijk blijvend verlies tot gevolg – zowel op RTHA als op de corresponderende luchthaven van vertrek of aankomst. Dit leidt tot een permanent verlies van vermogensrechten van luchtvaartmaatschappijen en daarmee tot aanzienlijke schade. Voorts is handhaving niet zonder meer te verenigen met het exploitatierecht uit artikel 15, eerste lid, van de Air Services Regulation.

maatschappelijke en economische gevolgen voor RTHA en de van de Luchthaven afhankelijke derden en heeft de rechtbank onvoldoende oog gehad voor het belang van de rechtszekerheid na de koerswijziging van uw Afdeling. De rechtbank had kortom moeten oordelen dat de belangenafweging toereikend is en had de Afwijzing op dit punt niet mogen vernietigen.

5 CONCLUSIE

42. Uit het voorgaande volgt dat de uitspraak niet in stand kan blijven. RTHA verzoekt uw Afdeling haar hoger beroep gegrond te verklaren, de aangevallen uitspraak te vernietigen en, doende wat de rechtbank had behoren te doen, de beroepen van MOB c.s. tegen de Afwijzing alsnog ongegrond te verklaren.

Een afschrift van dit aanvullend hoger beroepschrift zenden wij aan (de gemachtigden van) de andere partijen in deze procedure.

Hoogachtend,

De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

