

ECLI:NL:RBNNE:2025:5015

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	03-12-2025
Datum publicatie	09-12-2025
Zaaknummer	LEE 23/4291
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Hand-aan-de-kraanprincipe voor de Waddenzee op grond van voorschriften van de natuurvergunningen voor de gas- en zoutwinning. Aard van de bevoegdheid (juridische noodremprocedure). Gebonden bevoegdheid van de staatssecretaris. Geen gebruiksruimtebesluit ten tijde van het nemen van het primaire besluit. Met het (gemankeerde) gebruiksruimtebesluit heeft de staatssecretaris met het bestreden besluit niet toereikend gemotiveerd dat kan worden vastgesteld dat de gas- en zoutwinning geen schadelijke gevolgen hebben. Na-ijleffecten van de delfstoffenwinning onvoldoende onderzocht.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Bestuursrecht

locatie Groningen

zaaknummer: LEE 23/4291

uitspraak van de meervoudige kamer van de rechtbank van 3 december 2025 in de zaak tussen

[eiseres] , gevestigd te [plaats], eiseres,
(gemachtigde: A. Wouda),

en

de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (voorheen de Minister voor Natuur en Stikstof), de staatssecretaris,
(gemachtigde: drs. E.S.M. Slot).

Als derde-partijen hebben aan het geding deelgenomen:

1. [belanghebbende], gevestigd te [plaats], derde-partij sub 1, (gemachtigde: mr. drs. L. Ensing),
2. [belanghebbende] gevestigd te [plaats], derde-partij sub 2, (gemachtigde: mr. J.M. Jansen).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de afwijzing van haar verzoek om handhaving op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) met betrekking tot de delfstoffenwinning in de Waddenzee.

- 1.1. De staatssecretaris heeft het verzoek om handhaving van eiseres op 10 februari 2023 afgewezen. Met het bestreden besluit van 14 september 2023 op het bezwaar van eiseres is de staatssecretaris bij de afwijzing van het verzoek gebleven.
- 1.2. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift. Eiseres heeft een nadere reactie op het verweerschrift in het geding gebracht.
- 1.3. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) heeft een deskundigenadvies uitgebracht, gedateerd 11 juni 2024. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren. Bij brief van 10 september 2024 heeft de StAB aanvullend gereageerd.
- 1.4. De rechtbank heeft het beroep op 18 september 2025 op een zitting behandeld. Eiseres is vertegenwoordigd door haar gemachtigde en [naam] [functie]). De staatssecretaris heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, [naam] ([functie]) en [naam] ([functie]). Derde-partij sub 1 is vertegenwoordigd door haar gemachtigde. Derde-partij sub 2 is vertegenwoordigd door haar gemachtigde.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank beoordeelt de afwijzing van het verzoek om handhaving op grond van de Wnb met betrekking tot delfstoffenwinning in de Waddenzee. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

3. De rechtbank verklaart het beroep gegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Feiten

4. Eiseres heeft bij brief van 22 september 2022 verzocht om handhavend optreden op grond van de Wnb door het stilleggen van de winning van gas onder de Waddenzee door derde-partij sub 1 vanuit

Moddergat, Lauwersoog en Vierhuizen en het stilleggen van de zoutwinning Havenmond door derdepartij sub 2 vanuit Harlingen. Aan dit verzoek om handhaving heeft eiseres ten grondslag gelegd dat door de verandering van het klimaat, in het bijzonder de zeespiegelstijging en de bodemdaling als gevolg van de gas- en zoutwinning, de wadden dreigen te verdrinken.

- 4.1. Bij besluit van 10 februari 2023 heeft de staatssecretaris het verzoek om handhaving van eiseres op grond van de Wnb met betrekking tot de delfstoffenwinning in de Waddenzee afgewezen.
- 4.2. Tegen dit besluit heeft eiseres bezwaar gemaakt. De gronden van bezwaar zijn ingediend bij brief van 13 april 2023.
- 4.3. De staatssecretaris heeft het bezwaar van eiseres op 14 september 2023 ongegrond verklaard en het besluit van 10 februari 2023 ongewijzigd in stand gelaten.

Overgangsrecht

5. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Aanvullingswet natuur Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving op grond van de Wnb is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 2.9, eerste lid, aanhef en onder a, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk voor dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt.

- 5.1. Het verzoek om handhaving is ingediend op 22 september 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wnb, zoals die gold voor 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Het geschil

6. Tussen partijen is in geschil of de staatssecretaris het verzoek om handhaving op grond van de Wnb met betrekking tot de delfstoffenwinning in de Waddenzee heeft mogen afwijzen. Daarover overweegt de rechtbank als volgt.

Beginselplicht handhaving

7. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.¹

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS)² volgt dat voor handhavingsbesluiten bij de toets aan het evenredigheidsbeginsel de maatstaf van de zogeheten Harderwijk-uitspraak³ geldt. Daarbij geldt als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan. Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Aard van de bevoegdheid ("hand-aan-de-kraan-principe")

8. De rechtbank stelt voorop dat de verleende natuurvergunning voor de gaswinning in de Waddenzee uitgaat van het principe hand-aan-de-kraan. De bedoeling hiervan is om te voorkomen dat de

natuurlijke kenmerken van het beschermde gebied (de Waddenzee) worden aangetast en het geeft mogelijkheden om in te grijpen als de grenzen van de gebruiksruimte in het winningsplan toch overschreden dreigen te worden of als er schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

In voorschrift 3 van de natuurvergunning voor de gaswinning is het volgende vermeld:

"3.1. De winning van het gas dient te worden uitgevoerd conform het door de minister van Economische Zaken goedgekeurde winningsplan. Het daarin aangegeven winningstempo en begrensde dalingssnelheden zijn zodanig dat door de winning optredende bodemdaling kan worden opgevangen door het natuurlijke sedimentatieproces en zandsuppletie.

3.2. Er mogen in de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone, gelet op de relevante instandhoudingsdoelstellingen en de trendmatige ontwikkelingen in dat gebied, als gevolg van onderhavige gaswinning onder de Waddenzee, geen meetbare effecten ontstaan ten aanzien van de flora, fauna en geomorfologische waarden, ten aanzien van de navolgende aspecten:

- de voedselvoorziening en broedsucces van de met betrekking tot de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone relevante vogelsoorten;*
- de geomorfologische processen in de Waddenzee, Lauwersmeer en Noordzeekustzone;*
- de oppervlakte aan kwelders in de kuststroken;*
- de kwaliteit van de vegetatie en de hoedanigheid van de kwelders in de kuststroken;*
- de oppervlakte aan platen in het Waddengebied en de hoogte daarvan;*
- de habitats en habitatsoorten.*

3.3. De constatering dat er met betrekking tot vorenstaand artikel een of meerdere nadelige effecten voor de flora, fauna of geomorfologische waarden als gevolg van gaswinning zijn of dreigen te ontstaan, wordt door de minister van LNV, na overleg met de minister van EZ, gedaan na een advies van de Auditcomissie gaswinning onder de Waddenzee, waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. Het advies is openbaar nadat de bewindslieden hun reactie op het advies hebben gegeven.

3.4. Tenzij er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden Waddenzee, Lauwersmeer, Duinen Ameland, Duinen Schiermonnikoog en Noordzeekustzone als gevolg van de bodemdaling door de onderhavige winning van gas conform artikel 3.1., dient, gelet op het voorzorgsbeginsel, de winning afhankelijk van de aard en ernst van deze schadelijke gevolgen, te worden getemporeerd dan wel gestopt opdat de schadelijke gevolgen worden voorkomen dan wel weggenomen. (.)"

8.1. Verder stelt de rechtbank voorop dat in de voorschriften van de natuurvergunning voor de zoutwinning het volgende is vermeld:

" Hand aan de Kraan

17. De winning van het zout wordt uitgevoerd conform het winningsplan Harlingen Havenmond.

18. Tenzij er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied Waddenzee als gevolg van de bodemdaling door de onderhavige winning van zout, dient gelet op het voorzorgsbeginsel de winning (afhankelijk van de aard en ernst van deze schadelijke gevolgen) te worden getemporeerd dan wel gestopt opdat de schadelijke gevolgen worden voorkomen dan wel weggenomen."

8.2. Met betrekking tot de aard van de in de hiervoor genoemde vergunningvoorschriften vermelde bevoegdheden overweegt de rechtbank het volgende. Naar het oordeel van de rechtbank dienen de voorschriften met betrekking tot het "hand-aan-de-kraan"-principe te worden beschouwd als een rechtstreekse vertaling van het voorzorgsbeginsel dat aan

artikel 6 van de Habitatrictlijn (Hrl) ten grondslag ligt. Dit betekent, meer concreet, dat er voldoende wetenschappelijke zekerheid moet zijn dat door de bodemdaling er geen schade wordt toegebracht aan de Waddenzee. Hieruit volgt dat het bevoegd gezag het project moet stoppen of de effecten ervan moet verminderen als die wetenschappelijke zekerheid navenant ontbreekt. De rechtbank overweegt dat de adressant van de norm in de hiervoor genoemde vergunningvoorschriften niet de derde-partijen zijn, maar dat dit de staatssecretaris is. Dit brengt met zich dat er in dit geval geen sprake is van een klassieke afwijzing van een handhavingsverzoek, maar van een weigering van de staatssecretaris om gebruik te maken van de aan hem op grond van de hiervoor genoemde vergunningvoorschriften toekomende bevoegdheden om in te grijpen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat dit specifieke bevoegdheden zijn van de staatssecretaris (voorheen: Minister van LNV) naast de bevoegdheid van de Minister van EZ om een gebruiksruimtebesluit te nemen (voluit: Besluit vaststelling veilige gebruiksruimte gas- en zoutwinning onder de Waddenzee). Het gebruiksruimtebesluit is gebaseerd op artikel 36 van de Mijnbouwwet. Ook in dit kader is een hand-op-de-kraan principe toegepast. Dit houdt in dat vooraf wordt getoetst welke hoeveelheden gas en zout kunnen worden gewonnen, zodat bodemdaling binnen de grenzen blijft die de Waddenzee kan compenseren op basis van natuurlijke sedimentatie van zand en slib (het zogeheten meegroeivermogen). Hiertoe is voor de kombergingsgebieden (delen van de Waddenzee die behoren tot het stromingsgebied van een zeegat) waaronder gas en/of zoutwinning plaatsvindt, een veilige gebruiksruimte vastgesteld waarbinnen de bodemdalingssnelheid als gevolg van de winning moet blijven. Zowel de feitelijke bodemdaling als de effecten op de natuur worden gemonitord. Het doel hiervan is om de winning tijdig te kunnen verminderen of stoppen indien de resultaten van de monitoring daartoe aanleiding geven.

De vergunningvoorschriften in de natuurvergunningen kunnen worden gekarakteriseerd als een juridische noodremprocedure die ziet op de omstandigheid dat schadelijke effecten ontstaan of dreigen te ontstaan aan de Waddenzee. Deze beoordeling heeft betrekking op de instandhouding van de oppervlakte van het wad en de hoogte daarvan zoals beschreven in het winningsplan (de dalingssnelheden door de winning en het natuurlijke sedimentatieproces en zandsuppletie houden elkaar in evenwicht zoals het gebruiksruimtebesluit tevens beoogt). Deze beoordeling is voor wat betreft de gaswinning nader uitgeschreven voor de effecten op de flora en fauna en geomorfologische waarden, ten aanzien van de voedselvoorziening en broedsucces van de met betrekking tot de Natura 2000-gebieden relevante vogelsoorten, de geomorfologische processen, de oppervlakte aan kwelders in de kuststroken en de habitat en habitatsoorten als beschreven in artikel 3.2 van de natuurvergunning voor de gaswinning.

- 8.3. Naar het oordeel van de rechtbank betreft de juridische noodremprocedure een gebonden bevoegdheid van de staatssecretaris. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de staatssecretaris dient te beoordelen of er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat de delfstoffenwinning in de Waddenzee niet tot schade aan de Waddenzee leidt. Het karakter van de bevoegdheid is in feite een uitgestelde passende beoordeling. Het bevoegd gezag moet optreden als niet kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat.
- 8.4. Gelet op de overwegingen 8.2. en 8.3. begrijpt de rechtbank het bestreden besluit zo dat de staatssecretaris in het licht van het door eiseres ingediende handhavingsverzoek heeft geweigerd om gebruik te maken van de hem op grond van de vergunningvoorschriften uitdrukkelijk toegekende bevoegdheden om zo nodig in te grijpen (noodremprocedure). Bij de beoordeling van de gronden, gericht tegen het bestreden besluit, zal de rechtbank de overwegingen 8.2. en 8.3. met betrekking tot de aard van de aan de staatssecretaris toekomende bevoegdheden betrekken.

Het bestreden besluit

9. Aan het bestreden besluit heeft de staatssecretaris ten grondslag gelegd dat de activiteiten worden uitgevoerd binnen de vastgestelde gebruiksruimte en dat het principe "hand-aan-de-kraan" wordt gevolgd. De vastgestelde gebruiksruimtes zijn niet overschreden. Daarom is er geen strijd met de voorschriften van de natuurvergunningen. In

het recente gebruiksruimtebesluit zijn voor de kombergingsgebieden Zoutkamperlaag, Vlie en Marsdiep gebruiksruimtes van 2,6 mm per jaar vastgesteld en voor de komberging Pinkegat 3,6 mm per jaar. De jaarlijkse gemiddelde bodemdaling van de kombergingsgebieden blijft ruim onder deze vastgestelde gebruiksruimtes. Voor de kombergingen Vlie en Marsdiep is de gemiddelde bodemdalingssnelheid door de zoutwinning respectievelijk 0,34 mm en 0,03 mm per jaar en voor de kombergingen Pinkegat en Zoutkamperlaag bedroeg de gemiddelde bodemdalingssnelheid door de gaswinning respectievelijk 1,43 en 0,73 mm per jaar.

- 9.1. Eiseres betoogt dat ingegrepen moet worden door de staatssecretaris door de vermindering of het stopzetten van de gas- en zoutwinning, omdat het totaal van de bodemdaling als gevolg van de winning en de versnelde zeespiegelstijging leidt tot een (dreigende) overschrijding van de gebruiksruimte. De zekerheid dat deze gebruiksruimte niet wordt overschreden ontbreekt, omdat de ruimte tussen het meegroeivermogen en de versnelde zeespiegelstijging onvoldoende groot is, aldus eiseres. In de visie van eiseres moet volgens het principe "hand-aan-de-kraan" in dat geval worden ingegrepen. De huidige (dreigende) overschrijding van de gebruiksruimte leidt naar de mening van eiseres daarom tot handelen in strijd met de voorschriften die verbonden zijn aan de natuurvergunningen. In dit verband wijst eiseres op de nieuwe scenario's van het Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI) die op 9 oktober 2023 zijn verschenen. Daaruit valt volgens eiseres af te leiden dat de verwachte zeespiegelstijging 4,9 mm per jaar bedraagt voor de periode 2020-2025 en 5,6 mm per jaar voor de periode 2025-2030. Gelet op het voorzorgbeginsel moet daarbij in de visie van eiseres ook rekening worden gehouden met een onzekerheidsmarge van 90%. Dat betekent in feite dat uitgegaan moet worden van 6,4 mm per jaar tot 2025 en 6,8 mm per jaar tot 2030, aldus eiseres.
- 9.2. De staatssecretaris stelt zich op het standpunt dat de derde-partijen de toegekende gebruiksruimte niet hebben overschreden. De verleende vergunningen staan in deze procedure naar de mening van de staatssecretaris niet ter discussie. Het voorzorgbeginsel in artikel 6, derde lid, van de Hrl is van toepassing bij vergunningverlening. Ten aanzien van de zeespiegelstijging heeft de staatssecretaris vermeld voornemens te zijn om het gebruiksruimtebesluit te wijzigen. Vervolgens zal via het reguliere monitoringstraject moeten blijken wat de gevolgen zijn.
- 9.3. Met betrekking tot het overtreden van de vergunningvoorschriften heeft de StAB in het advies van 11 juni 2024 onder meer vermeld dat met monitoring jaarlijks moet worden vastgesteld of geen sprake is van (dreigende) overschrijding van de gebruiksruimte. Uit de monitoringsrapportages van de derde-partijen en de adviezen van de Auditcommissie op basis van toetsing van deze rapportages blijkt in de visie van de StAB geen (dreigende) overschrijding. De StAB verwijst in dat verband naar paragraaf 3.4 van haar advies waarin is ingegaan op de monitoring van de gas- en zoutwinning voor het jaar 2022 en het oordeel van de Auditcommissie. De StAB gaat ervan uit dat de Auditcommissie als onafhankelijk instituut een evenwichtig en kritisch oordeel heeft gegeven over de monitoringsrapportages en gaat er van uit dat het oordeel op juiste wijze is uitgevoerd. Samengevat heeft de StAB beoordeeld in hoeverre, uitgaande van de systematiek van het gebruiksruimtebesluit, er sprake zou kunnen zijn van een overschrijding. Naar aanleiding van die beoordeling komt de StAB tot de conclusie dat er geen sprake is van een overtreding van de vergunningvoorschriften.
- 9.4. Tussen partijen is niet in geschil, en de rechtbank neemt dit als een vaststaand gegeven aan, dat er ten tijde van het nemen van het primaire besluit tot afwijzing van het handhavingverzoek van eiseres geen gebruiksruimtebesluit was genomen. Daarnaast stelt de rechtbank vast dat uit het Klimaatsignaal 21 van het KNMI naar voren komt dat er voor de Nederlandse kust in 2020 al een verwachtingswaarde voor de snelheid van de zeespiegelstijging is van 4,9 mm per jaar. Tussen partijen is evenmin in geschil dat het KNMI deskundige is op het gebied van de zeespiegelstijging aan de Nederlandse kust.

Gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden is naar het oordeel van de rechtbank de situatie ontstaan dat gelet op de nieuwe wetenschappelijke inzichten van het KNMI de staatssecretaris vanwege het voorzorgsbeginsel had moeten beoordelen of nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schade ontstaat of dreigt te ontstaan, zoals dat is vastgelegd in voorschrift 3.4 van de natuurvergunning voor de gaswinning en artikel 18 van de natuurvergunning voor de zoutwinning. Dat betekent niet dat de staatssecretaris direct tot het temporiseren of stopzetten van de winning van de delfstoffen had moeten overgaan maar wel dat hij deze bevoegdheden op juridisch correcte wijze had moeten uitoefenen door opnieuw te onderzoeken of er (dreigende) schadelijke gevolgen voor de betrokken Natura 2000-gebieden zijn, waarbij de aspecten zoals die in concreto zijn uitgeschreven in artikel 3.2 van de natuurvergunning voor de gaswinning zijn betrokken. Dit is niet mogelijk door enkel middels monitoring achteraf te onderzoeken welke effecten de winningen tot nu toe hebben gehad. In dit concrete geval betekent dat dat de staatssecretaris op grond van artikel 3:2 van de Awb had moeten onderzoeken of de door de deskundige geprognosticeerde zeespiegelstijging een reëel scenario is en of, gelet op deze geprognosticeerde stijging, het natuurlijke meegroeivermogen en kritische snelheid voor verdrinking, nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er als gevolg van de winning en de na-ijleffecten daarvan geen schadelijke gevolgen zijn of dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000 gebied Waddenzee. Voor wat betreft de uitoefening van de bevoegdheid op grond van de natuurvergunning voor de gaswinning is de zorgvuldige voorbereiding van de uitoefening van deze bevoegdheid nader ingekaderd door artikel 3.2 en door artikel 3.3 van deze natuurvergunning, waarin is voorgeschreven dat de staatssecretaris advies moet vragen aan de Auditcommissie gaswinning onder de Waddenzee (Auditcommissie). Een dergelijk voorschrift is niet opgenomen in de natuurvergunning voor de zoutwinning maar dat laat onverlet dat ook ten aanzien van de zoutwinning de zekerheid dat er geen nadelige gevolgen kunnen ontstaan moet worden onderzocht en dat daarbij de in artikel 3.2 van de natuurvergunning voor de gaswinning genoemde aspecten op grond van artikel 3:2 van de Awb een belangrijke rol spelen.

- 9.5. De rechtbank constateert dat er ten tijde van het primaire besluit op 10 februari 2023 geen geldig gebruiksruimtebesluit bestond op basis waarvan zou kunnen worden gemotiveerd dat er geen nadelige gevolgen zouden optreden voor de Waddenzee. De rechtbank constateert ook dat de staatssecretaris de Auditcommissie niet om advies heeft gevraagd noch anderszins heeft onderzocht of de geprognosticeerde zeespiegelstijging door het KNMI zich inderdaad zou voordoen en tot schade aan de Waddenzee zou leiden. Door dit niet te doen, is het primaire besluit tot afwijzing van het verzoek van eiseres door de staatssecretaris in strijd met zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), dat voor de gaswinning nader is ingevuld in de artikelen 3.2 en 3.3 van de vergunning voor de gaswinning, en het motiveringsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb, tot stand gekomen. Hieruit volgt naar het oordeel van de rechtbank dat in het bestreden besluit de bezwaren van eiseres ten onrechte ongegrond zijn verklaard.
- 9.6. De rechtbank is van oordeel dat de geconstateerde gebreken aan het primaire besluit door het bestreden besluit onvoldoende zijn gerepareerd. Hierbij neemt de rechtbank in aanmerking dat de staatssecretaris naar aanleiding van de ingediende bezwaren alsnog had dienen te beoordelen of gelet op de meest recente wetenschappelijke inzichten van onder meer het KNMI nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schade ontstaat of dreigt te ontstaan. Indien deze vaststelling niet mogelijk was, dan had de staatssecretaris de bevoegdheden op grond van voorschrift 3 van de natuurvergunning voor de gaswinning en voorschrift 18 van de natuurvergunning voor de zoutwinning moeten uitoefenen. De staatssecretaris heeft zich in het bestreden besluit van 14 september 2023 gebaseerd op het intussen door de Minister vastgestelde gebruiksruimtebesluit in het kader van de Mijnbouwwet van 17 februari 2023 dat in juridische zin voor de gas- en zoutwinning is samengevoegd. De staatssecretaris baseerde zich op dit besluit terwijl hij wist dat dit gebruiksruimtebesluit niet voldeed aan de laatste wetenschappelijke inzichten omtrent zeespiegelstijging. De staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat heeft in de kamerbrief van 16 juni 2023 aangegeven dat hij naar aanleiding van de recente adviezen met betrekking tot de zeespiegelstijging heeft besloten om daarover additioneel advies te vragen. Hiervoor

is een nieuwe adviescommissie ingesteld. Die zal bestaan uit de eerder geraadpleegde adviseurs aangevuld met de experts (TU Delft, NIOZ en KNMI) die SodM heeft geraadpleegd. Op basis van dit nieuwe advies zal in de loop van 2024 een nieuw gebruiksruimtebesluit worden genomen voor de periode

1 januari 2024 tot 1 januari 2029. In het bestreden besluit staat dat volgens de staatssecretaris daaruit blijkt dat voor dit moment maar ook voor de nabije toekomst er redelijkerwijs wetenschappelijk gezien voldoende zekerheid bestaat dat de gas- en zoutwinning onder de Waddenzee geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied en dat dit in overeenstemming is met het voorzorgsbeginsel.

9.7. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de staatssecretaris aan de hand van het (gemankeerde) gebruiksruimtebesluit in het bestreden besluit niet toereikend kunnen motiveren dat er nog steeds kan worden vastgesteld dat de gas- en zoutwinning geen schadelijke gevolgen heeft. De staatssecretaris heeft een eigen verplichting om de bevoegdheden op grond van de natuurvergunningen zelfstandig uit te oefenen met het oog op het belang van de natuur. Hij kan bij de motivering van het besluit wel het gebruiksruimtebesluit van de Minister betrekken, mits dit besluit gebaseerd is op actuele wetenschappelijke inzichten. De staatssecretaris dient in elk geval tevens te beoordelen of er vanwege de winningsactiviteiten meetbare effecten ontstaan ten aanzien van flora en fauna en geomorfologische waarden, ten aanzien van de aspecten van voedselvoorziening en broedsucces met de betrekking tot de in de gebieden relevante vogelsoorten, de geomorfologische processen in Waddenzee, Lauwersmeer en Noordzeekustzone, de oppervlakte aan kwelders in de kuststroken en de oppervlakte aan platen in het Waddengebied en de hoogte daarvan en de habitat en habitatsoorten. De rechtbank wijst hier expliciet op in verband met het feit dat de staatssecretaris in het bestreden besluit en het verweer enkel voorschriften artikelen 3.1 en 3.4 heeft betrokken en voorschriften 3.2 en 3.3 buiten beschouwing heeft gelaten. Voor zover de rechtbank kan beoordelen worden deze aspecten wel achteraf betrokken in de monitoring van de Auditcommissie. De staatssecretaris moet voor elk van deze aspecten op gebiedsniveau voor de (nabije) toekomst beoordelen of gelet op de geprognosticeerde zeespiegelstijging, het natuurlijke meegroeivermogen en kritische snelheid voor verdrinking, nog steeds kan worden vastgesteld dat er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er als gevolg van de winning en de na-ijleffecten daarvan geen schadelijke gevolgen dreigen op te treden voor de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000 gebied Waddenzee. Naar het oordeel van de rechtbank had de staatssecretaris conform voorschrift 3.3 advies dienen in te winnen bij de Auditcommissie. Uit het gegeven dat de staatssecretaris geen advies heeft gevraagd aan de Auditcommissie vloeit voort dat het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, tot stand is gekomen. Het bestreden besluit is naar het oordeel van de rechtbank in strijd met artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb tot stand gekomen. Daarom is het beroep van eiseres gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking.

Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

10. Eiseres heeft ter zitting verzocht om een vergoeding van immateriële schade omdat de procedure langer geduurd heeft dan de redelijke termijn, als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

10.1. De vraag of de redelijke termijn is overschreden, wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij spelen in ieder geval de volgende factoren een rol: de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.

10.2. Volgens vaste jurisprudentie van de AbRvS begint de redelijke termijn in beginsel te lopen op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift heeft ontvangen. In zaken zoals deze mag de behandeling van het bezwaar ten hoogste een half jaar en de behandeling van het beroep ten hoogste anderhalf jaar duren.⁴ Hieruit volgt dat het uitgangspunt voor de afhandeling van bezwaar en beroep dan ook twee jaar is.

- 10.3. Uit vaste jurisprudentie van de AbRvS5 volgt dat het gegeven dat de rechter met toepassing van artikel 8:47 van de Awb een deskundige inschakelt weliswaar een aanwijzing kan zijn voor de ingewikkeldheid van de zaak, maar dat dit niet zonder meer tot deze conclusie leidt. In dit geval is het inschakelen van de StAB door de rechtbank een bijzondere omstandigheid die tot verlenging van de redelijke termijn leidt, gelet op de ingewikkeldheid van de zaak en de inhoudelijk complexe beroepsgronden.
- 10.4. De rechtbank stelt vast dat de in dit verband in aanmerking te nemen termijn is begonnen op 17 maart 2023, het moment waarop de staatssecretaris het bezwaarschrift heeft ontvangen, en eindigt op 3 december 2025, het moment waarop de rechtbank uitspraak doet. Er is daarom twee jaar en ruim acht maanden verstreken sinds de ontvangst van het bezwaarschrift van eiseres. De rechtbank stelt dan ook vast dat de redelijke termijn, met aftrek van de periode van 1 februari 2024 tot en met 10 september 2024 die door de rechtbank is gebruikt voor het inschakelen van de StAB, met minder dan een maand is overschreden. Nu de bezwaarprocedure niet langer dan zes maanden heeft geduurd is deze overschrijding aan de rechtbank toe te rekenen.
- 10.5. De rechtbank zal, uitgaande van een tarief van 500,- per half jaar dat de redelijke termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond, de Staat der Nederlanden (de Minister van Justitie en Veiligheid) met overeenkomstige toepassing van artikel 8:88, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) veroordelen tot betaling van een bedrag van 500,- aan eiseres als vergoeding voor de door haar geleden immateriële schade. Gelet op het beleid ter zake (als vermeld in de beleidsregel van 8 juli 2014 die is gepubliceerd in de Staatscourant 2014, 20210) en de Regeling voortzetting mandaat, volmacht en machtiging Ministerie van Justitie en Veiligheid (Staatscourant 2017, 62751), behoeft de Staat in dit geval niet in de procedure te worden betrokken.

Conclusie en gevolgen

11. Gelet op de overwegingen 9.5., 9.6. en 9.7. is het beroep van eiseres gegrond en komt het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking. Gelet op het feit dat de staatssecretaris in dit geval in wezen een andere bevoegdheid heeft uitgeoefend dan de bevoegdheden in geding ligt het op de weg van de staatssecretaris om die bevoegdheden alsnog uit te oefenen. Dit betekent dat de rechtbank geen aanleiding ziet om te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde bestreden besluit in stand worden gelaten of om zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank volstaat daarom met de opdracht aan de staatssecretaris om opnieuw te beslissen op de bezwaren van eiseres, met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak. Eiseres heeft recht op een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

11.1. Aangezien het beroep gegrond wordt verklaard, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om het college op grond van artikel 8:75 van de Awb in de proceskosten van eiseres te veroordelen.

11.2. Onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) kunnen deze kosten worden begroot op 2.267,50,- (één punt voor het indienen van een beroepschrift, één punt voor het verschijnen ter zitting en 0,5 punt voor het indienen van een zienswijze op het deskundigenverslag met een waarde van 907,- per punt en een gemiddeld gewicht van de zaak) in verband met door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

11.3. Verder heeft eiseres verzocht om vergoeding van reiskosten, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder c, van het Bpb, tot een bedrag van 35,54. Naar het oordeel van de rechtbank komen de verzochte reiskosten niet voor vergoeding in aanmerking, omdat die al zijn begrepen in de vergoeding voor rechtsbijstand op grond van artikel 1, aanhef en onder a, van het Bpb.

11.4.

Daarnaast heeft verzoekster verzocht om vergoeding van andere kosten, als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder e, van het Bbp, tot een bedrag van 1.470,-. Uit de door eiseres bij het verzoek gegeven toelichting en specificatie blijkt dat het gaat om de vergoeding van deskundigenkosten voor een data-analyse en het opstellen van een rapportage door Van Kampenhout Advies.

11.4.1. Op grond van vaste jurisprudentie van de AbRvS6 komen de kosten van een deskundige op de voet van artikel 8:75 van de Awb voor vergoeding in aanmerking als het inroepen van een deskundige redelijk was en ook de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Hieruit vloeit voort dat niet is vereist dat een deskundigenrapport over een voor de uitkomst van het geschil mogelijk relevante vraag uiteindelijk heeft bijgedragen aan de rechterlijke beslissing.⁷

11.4.2. De rechtbank overweegt dat het inroepen van een deskundige door verzoekster in dit geval redelijk was en dat de deskundigenkosten zelf redelijk zijn. Gelet hierop komen de deskundigenkosten tot een bedrag van 1.470,- voor vergoeding in aanmerking.

11.5. Uit de overwegingen 11.2. en 11.4.2. volgt dat het totaal van de voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten van eiseres door de rechtbank wordt vastgesteld op 3.737,50. Verder ziet de rechtbank aanleiding om te bepalen dat de staatssecretaris het door eiseres betaalde griffierecht van 371,- aan haar dient te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eiseres gegrond en vernietigt het bestreden besluit;
- bepaalt dat de staatssecretaris opnieuw dient te beslissen op het bezwaar van eiseres, met inachtneming van de overwegingen van deze uitspraak;
- veroordeelt de staatssecretaris tot betaling van 3.737,50,- aan proceskosten aan eiseres;
- bepaalt dat de staatssecretaris het griffierecht van 371,- aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Justitie en Veiligheid) tot vergoeding van schade aan eiseres wegens overschrijding van de redelijke termijn tot een bedrag van 500,-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.L. Vucsán, voorzitter, mr. A.W.C.M. van Emmerik en mr. J.J.W. Lamme, leden, in aanwezigheid van mr. H.L.A. van Kats als griffier.

De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 3 december 2025.

De griffier De voorzitter

Afschrift verzonden op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn)

Artikel 6

()

3. Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Gelet op de conclusies van de beoordeling van de gevolgen voor het gebied en onder voorbehoud van het bepaalde in lid 4, geven de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor dat plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten en nadat zij in voorkomend geval inspraakmogelijkheden hebben geboden.

().

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

()

2. Het is verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3. Gedeputeerde staten verlenen een vergunning als bedoeld in het tweede lid uitsluitend indien is voldaan aan artikel 2.8.

().

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

().

¹ Zie de uitspraak van 21 februari 2024 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), ECLI:NL:RVS:2024:732.

² Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 5 maart 2025 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2025:854.

³ Zie AbRvS, 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

⁴ Zie de uitspraak van 27 oktober 2021 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2021:2395.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 februari 2020 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2020:420.

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 7 februari 2018 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2018:380.

⁷ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 26 april 2018 van de AbRvS, ECLI:NL:RVS:2018:1423.
