

Het additionaliteitsvereiste

LTB 2026/3

Nederland gaat momenteel gebukt onder een stikstofcrisis. De totale hoeveelheid stikstof die jaarlijks neerslaat in Natura 2000-gebieden (de zogenoemde achtergronddepositie) is zodanig hoog, dat het voortbestaan van stikstofgevoelige habitats in een goede staat van instandhouding in het geding komt. Nieuwe activiteiten die de hoeveelheid stikstofdepositie verder verhogen, stuiten daarom op het gebiedsbeschermingsrecht. Dergelijke activiteiten hebben vaak een omgevingsvergunning nodig voor een Natura 2000-activiteit (een natuurvergunning), maar die kan momenteel niet goed worden verleend. De reden daarvoor is dat bij de vergunningverlening moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste. In deze bijdrage wordt beschreven wat dit vereiste inhoudt en waarom het in de weg staat aan het verlenen van natuurvergunningen.

Op grond van de Europese Habitatrichtlijn (Hrl) moet de Nederlandse overheid passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Dit is bepaald in art. 6 lid 2 Hrl. Omdat de stikstofdepositie een bedreiging vormt voor stikstofgevoelige habitats, verplicht dit artikel om passende maatregelen te treffen om deze achtergronddepositie te reduceren. Deze passende maatregelen houden logischerwijs in dat de emissie van stikstof aan de bron wordt gereduceerd. Wat niet wordt uitgestoten, kan ook niet neerslaan. Waar deze reductie moet plaatsvinden, bepaalt het gebiedsbeschermingsrecht niet. Omdat de achtergronddepositie bestaat uit een cumulatie van tal van verschillende bronnen, moet het bevoegd gezag (veelal het college van gedeputeerde staten) beoordelen welke bronnen precies moeten worden beëindigd of beperkt.

De noodzaak om passende maatregelen te treffen om het totaal aan stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden te verminderen, heeft aan de wieg gestaan van het additionaliteitsvereiste. Dat vereiste brengt kort gezegd tot uitdrukking dat het bevoegd gezag bij een beslissing over een natuurvergunning moet beoordelen of het beëindigen of beperken van de betrokken activiteit nodig is om te voldoen aan de verplichting om de achtergronddepositie van stikstof in Natura 2000-gebieden te verlagen. Het additionaliteitsvereiste duikt als eerste op in procedures over het (gedeeltelijk) intrekken van natuurvergunningen.

Een natuurvergunning moet in elk geval worden ingetrokken of gewijzigd als dat nodig is ter uitvoering van art. 6 lid 2 Hrl. Onder de Omgevingswet is dat bepaald in art. 8.103 lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving. Vanwege de dwingende formulering ('moet in elk geval') heeft het bevoegd gezag geen ruimte de betrokken belangen mee te

wegen bij het beslissen op een verzoek tot intrekking of wijziging van een specifieke vergunning.

Het bevoegd gezag heeft wel ruimte om te beoordelen of intrekking 'nodig' is. Daarbij is relevant dat in veel gevallen ook kan worden gekozen voor het beëindigen van andere activiteiten dan het vergunde project om de vereiste reductie van de achtergronddepositie te bereiken. Om een onderbouwde beslissing te kunnen nemen, is dan wel vereist dat het bevoegd gezag kan uitleggen hoe wordt beoordeeld welke activiteiten wél beëindigd worden om te voldoen aan de verplichting uit art. 6 lid 2 Hrl. Dit betekent dat als het bevoegd gezag een verzoek om het intrekken van een natuurvergunning weigert, het daarbij moet motiveren dat het beëindigen van de vergunde activiteit als passende maatregel additioneel is, in de zin dat de achtergronddepositie met andere passende maatregelen omlaag zal worden gebracht. In een uitspraak van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:71, De Logt) verwoordt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State dit als volgt:

"Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest terwijl dat wel zou kunnen, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie en dat zo nodig vergezeld gaat van monitoring van de uitvoering en effecten en dat voorziet in bijsturing of aanvulling indien nodig, dan kan het college daar naar verwijzen. (...) Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden."

Het gebruik van de intrekkingsbevoegdheid is vanzelfsprekend niet de enige manier om de emissie van stikstof te (doen) beëindigen of verminderen en daarmee een bijdrage te leveren aan de noodzakelijke reductie van de achtergronddepositie. Een deel van de stikstofemissie verdwijnt vanzelf, bijvoorbeeld omdat bedrijfsactiviteiten uit eigen beweging worden gestaakt of omdat maatregelen worden getroffen om die bedrijfsactiviteiten te verduurzamen.

Een dergelijke reductie van de emissie van stikstof kan ten goede komen aan de natuur, maar kan ook worden ingezet om het starten van een nieuwe stikstofemitterende activiteit te rechtvaardigen. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen significante effecten van een activiteit op een Natura 2000-gebied worden uitgesloten als die activiteit *per saldo* niet leidt tot een toename van stikstofdepositie van meer dan 0,00 mol per hecta-

1 Daan Korsse is advocaat bij RNMW advocaten in Almelo, d.korsse@rnmw.nl, www.rnmw.nl.

re per jaar. Dit biedt de mogelijkheid een toename van stikstofdepositie als gevolg van een nieuwe activiteit weg te strepen tegen een vermindering van stikstofdepositie door het verdwijnen van een emissiebron. Het inzetten van een verlaging van de bestaande omvang van stikstofdepositie ter rechtvaardiging van een toename van depositie als gevolg van een nieuwe activiteit, wordt 'salderen' genoemd.

Het gevolg van salderen is dat de verlaging van de achtergronddepositie door het beëindigen van een activiteit (ten dele) ongedaan wordt gemaakt door een nieuwe activiteit. Salderen staat daarom op gespannen voet met de uit art. 6 lid 2 Hrl voortvloeiende verplichting de achtergronddepositie te reduceren. Ook bij saldering kan daarom de vraag worden gesteld of de stikstofruimte die wordt gebruikt om significante effecten van de nieuwe activiteit uit te sluiten niet ten goede zou moeten komen aan natuurherstel.

Volgens oudere jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kon het bevoegd gezag deze vraag eenvoudig beantwoorden. Er hoefde slechts te worden gesteld dat andere passende maatregelen getroffen zouden worden om het behoud, de verbetering of het herstel van de natuurwaarden van het betrokken Natura 2000-gebied te waarborgen (zie bijvoorbeeld ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, *ViA15 I*, r.o. 72.2). In het kielzog van de De Logt-uitspraak over het intrekken van natuurvergunningen heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de teugels van dit motiveringsvereiste echter strakker aangetrokken en het additionaliteitsvereiste ook ten aanzien van salderen een centrale plaats gegeven.

Deze aanscherping heeft het eerst plaatsgevonden voor 'externe saldering'. Bij externe saldering wordt de (gedeeltelijke) beëindiging van een stikstofbron (de saldogevende activiteit) gebruikt ter rechtvaardiging van een nieuwe bron van stikstofemissie op een andere locatie. Het is bijvoorbeeld mogelijk een verlaging van het aantal dieren binnen een veehouderij in te zetten ten behoeve van de uitbreiding van een recreatiepark elders. Uit een uitspraak van 24 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2627, *GOL I*) volgt dat externe saldering mogelijk blijft, maar maakt de Afdeling bestuursrechtspraak duidelijk dat in het vervolg strengere eisen gelden voor de motivering van de natuurvergunning. Omdat het beëindigen van de saldogevende activiteit niet wordt ingezet om het vereiste natuurherstel te bereiken, maar om de toevoeging van een nieuwe stikstofbron te rechtvaardigen, moet het bevoegd gezag onderbouwen welke passende maatregelen dan wel worden getroffen om te voldoen aan de verplichting uit art. 6 lid 2 Hrl. De Afdeling verwoordt dit in de *GOL I*-uitspraak als volgt:

"Dat betekent dat in dit geval inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000 gebied kan worden gerealiseerd. In dit geval hebben provinciale staten echter met de verwijzing naar het beheerplan naar het oordeel van de Afdeling dat inzicht niet geboden. Hiertoe overweegt de Afdeling dat in paragraaf 4.3 van het beheerplan geen enkele concrete maatregel wordt aangegeven gericht op die stikstofdepositie. Verwezen wordt naar vaststaand landelijk beleid en provinciaal beleid gericht op de beper-

king van emissie van nieuwe stallen en op mogelijk in de toekomst te sluiten convenanten over het verbinden van extra eisen aan bestaande stallen. Ook met de enkele stelling dat in de provincie Noord-Brabant extra emissie eisen aan stallen worden gesteld en dat 30% afoming plaats vindt bij vergunningverlening op basis van extern salderen, is onvoldoende inzicht gegeven dat de daling op andere wijze kan worden gerealiseerd."

In een uitspraak van 18 december 2025 (ECLI:NL:RVS:2024:4923, *Rendac*) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak het additionaliteitsvereiste doorgetrokken naar situaties waarin intern gesaldeerd wordt. Bij intern salderen maakt een bestaande activiteit die stikstofdepositie veroorzaakt in een Natura 2000-gebied plaats voor een nieuwe activiteit op dezelfde locatie, of wordt de bestaande activiteit gewijzigd voortgezet. Een voorbeeld hiervan is woningbouw op een agrarisch perceel waardoor de bestaande bemesting van de betrokken gronden wordt gestaakt (zie bijvoorbeeld ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, *Overduin*). Het kan ook gaan om een verduurzaming van een bestaande installatie van een fabriek, zodat binnen de vergunde ruimte mogelijkheden ontstaan om een nieuwe installatie bij te plaatsen (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4529, *Sabic*). In beide gevallen wordt het vergunnen van een nieuwe stikstofbron gerechtvaardigd door erop te wijzen dat (een deel van) de reeds bestaande stikstofemissie en -depositie (de zogenoemde referentiesituatie) verdwijnt. Door de depositie in de nieuwe situatie weg te strepen tegen de depositie in de referentiesituatie, kan worden uitgesloten dat de nieuwe activiteit significante effecten heeft op een Natura 2000-gebied. In de *Rendac*-uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak geoordeeld dat bij intern salderen gemotiveerd moet worden dat het niet nodig is om het verdwijnen van de referentiesituatie in te zetten als passende maatregel:

"Het voorgaande brengt mee dat het college, die beoordelingsruimte heeft bij de keuze van de passende maatregelen die nodig zijn, bij het besluit op de aanvraag voor een natuurvergunning voor een project dat gevolgen kan hebben voor natuurwaarden waarvoor passende maatregelen moeten worden getroffen en waarvan de gevolgen worden gemitigeerd door intern salderen, moet beoordelen of de wijziging of beëindiging van een vergunde activiteit als passende maatregel moet worden ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als het college in zo'n geval beslist dat intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling mag worden betrokken, dan moet het college bij de verlening van de natuurvergunning motiveren op welke wijze het invulling geeft aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Het college kan dat doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdspad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn."

De *GOL I*-uitspraak en de *Rendac*-uitspraak hebben tot gevolg dat salderen niet meer is toegestaan totdat duidelijk is hoe de provincies beoordelen welke passende maatregelen

getroffen zullen worden om de stikstofcrisis te bezweren. Algemeen wordt aangenomen dat daarvoor een plan, programma of pakket van passende maatregelen voorhanden moet zijn. Met het oog op de verplichting uit art. 6 lid 2 Hrl is dat op zichzelf begrijpelijk.

Toch lijkt het additionaliteitsvereiste tot ongerijmde resultaten te leiden, specifiek waar het gaat om verduurzaming van bestaande activiteiten. Bij verduurzaming wordt de bestaande activiteit voortgezet. Ook als de stikstofemissie aanzienlijk wordt gereduceerd, is het goed denkbaar dat de depositie in een Natura 2000-gebied niet geheel kan worden weggenomen. Bij de vergunningverlening moet die resterende depositie worden gerechtvaardigd door erop te wijzen dat de depositie in de reeds bestaande situatie groter is. Volgens de Rendac-uitspraak is dit een vorm van intern salderen waarbij het additionaliteitsvereiste moet worden toegepast. Bij gebrek aan een pakket met passende maatregelen is dat niet goed mogelijk, zodat geen natuurvergunning kan worden verleend om de verduurzaming te realiseren.

Deze patstelling kan slechts worden doorbroken als bij verduurzaming op een andere wijze aan het additionaliteitsvereiste kan worden voldaan. Daarbij kan worden gedacht aan een motivering hoe de beoogde verduurzaming past in het meer algemene maatregelenpakket in wording. Of de Afdeling bestuursrechtspraak een dergelijke motivering zal accepteren, zal uit de jurisprudentie moeten blijken.