

De vereiste inhoud van maatregelenpakketten bij de beoordeling van additionaliteit

mr. dr. D. Korsse

Op 30 januari 2026 hebben D66, de VVD en het CDA het nieuwe regeerakkoord ‘Aan de slag, bouwen aan een beter Nederland’ gepresenteerd. Daarin staat het bestrijden van de stikstofcrisis hoog op de agenda. In het hoofdstuk ‘Grote keuzes voor Nederland’ valt te lezen dat “de politiek de keuzes (moet) maken die nodig zijn om in een samenhangend en voor de sector overtuigend pakket de stikstofcrisis op te lossen”. De coalitiepartijen spreken de verwachting uit dat met een dergelijk pakket op korte termijn ruimte ontstaat om het verlenen van natuurvergunningen weer op gang te brengen. Over de inhoud van het maatregelenpakket blijft het regeerakkoord op de vlakte. De coalitiepartijen volstaan met hoofdlijnen. Er worden ‘voldoende middelen’ gereserveerd om een ‘juridisch aantoonbare stikstofreductie’ te bereiken, per sector worden reductiedoelen vastgelegd en er wordt gekozen voor een gebiedsgerichte aanpak rond Natura 2000, met een prioriteit voor de meest kwetsbare gebieden.¹

Hopelijk maakt het kabinet op korte termijn inderdaad werk van het opstellen van een pakket van maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te reduceren. Want met de aanpak van het kabinet Schoof om de stikstofcrisis te bezweren, is de mogelijkheid om natuurvergunningen te verlenen voor nieuwe ontwikkelingen geen stap dichterbij gekomen. Integendeel, de ruimtelijke-ontwikkelingspraktijk is sinds het aantreden van dat kabinet verder op slot gezet. De afhandeling van vergunningaanvragen zit zo vast, dat het zelfs niet meer goed lukt om een vergunning te verlenen voor veranderingen in de bedrijfsvoering van bestaande agrarische bedrijven die niet gepaard gaan met een toename van stikstofemissie.² De belangrijkste aanleiding daarvoor is de Rendac-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2024.³ Juist in die uitspraak wordt het gemis aan een maatregelenpakket voor emissiereducties pijnlijk over het voetlicht gebracht. Dit zit als volgt.

Op grond van de Habitatrichtlijn (Hrl) bestaat de verplichting om de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te beschermen. De richtlijn verplicht de overheid om maatregelen te treffen om te waarborgen dat natuurwaarden behouden blijven of een (verdere) achteruitgang van die natuurwaarden te voorkomen. Dit is bepaald in art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl. Het behoud van bepaalde natuurwaarden is momenteel in het geding, omdat zij te zwaar worden belast met stikstof. Daarom verplicht de Habitatrichtlijn om maatregelen te treffen die erop zijn gericht om de negatieve gevolgen van de stikstofbelasting van de betrokken natuurwaarden te reduceren. Dat kan eigenlijk alleen door de emissie van stikstofdioxide en ammoniak aan de bron te verlagen.

Deze verplichting om bronmaatregelen te treffen om de emissie en depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden te reduceren, botst met de vergunningverlening als bedoeld in art. 6 lid 3 Hrl. Het verlagen van de emissie van stikstof van een bestaande bron wordt namelijk vaak gebruikt om te rechtvaardigen dat een nieuwe vergunning

- 1 Wie meer inzicht wil krijgen in wat een dergelijke gebiedsgerichte aanpak betekent, kan te rade gaan in het ‘Beleid voor het stikstofreductiegebied’ dat het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland in januari van dit jaar heeft gepubliceerd. Zie over een eerdere versie van dit beleid meer uitgebreid D. Korsse, ‘Stikstofvrije stroken en interne saldering in het Gelderse natuurbeluid’, *TiAR* 2025, p. 567-574.
- 2 Vgl. bijv. ABRvS 23 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3389. Kritisch hierover: F. Damen, ‘Oplossingsrichtingen’, *LTB* 2026/5.
- 3 ECLI:NL:RVS:2024:4923, onder meer gepubliceerd in *TiAR* 2025/8202.

wordt verleend waarin toestemming wordt gegeven om een bron van stikstofemissie te realiseren of in stand te houden. Het idee is dat een nieuw project geen significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied als na de realisatie van dat project per saldo geen sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de reeds vergunde situatie. De depositie die zal plaatsvinden als gevolg van het nieuw te vergunnen project wordt weggestreept tegen de depositie die reeds plaatsvindt als gevolg van een bestaand project waarvan de toestemming wordt ingetrokken. Als het bestaande project zich op een andere locatie bevindt dan het nieuwe project, dan wordt in dit verband gesproken over ‘extern salderen’. Een vergelijking met een project op dezelfde locatie wordt ‘intern salderen’ genoemd.

Er is dus sprake van een concurrentie om bronmaatregelen om de emissie van stikstof te verlagen. Op grond van art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl moeten die maatregelen worden ingezet om de natuur te beschermen, op grond van art. 6 lid 3 Hrl zijn die maatregelen nodig om nieuwe projecten te vergunnen. Die concurrentie heeft gevolgen voor het verlenen van natuurvergunningen, omdat de Afdeling bestuursrechtspraak in de PAS-uitspraak uit 2019 geoordeeld heeft dat een maatregel die nodig is om te voldoen aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl niet tevens mag worden ingezet als ‘beschermingsmaatregel’ om vergunningverlening op grond van art. 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn te rechtvaardigen.⁴ Kortom, als de emissie van stikstof aan een specifieke bron moet worden verlaagd of beëindigd om natuurwaarden te beschermen, dan kan die verlaging of beëindiging niet tevens worden gebruikt voor interne of externe saldering. Dit oordeel is de oorsprong van het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Dat vereiste bepaalt dat als bij de vergunningverlening wordt gesaldeer, daarbij moet worden gemotiveerd dat de betrokken stikstofruimte niet hoeft te worden ingezet om te voldoen aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl.

Bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in art. 6 lid 3 Hrl moet dus indirect worden getoetst hoe invulling wordt gegeven aan de verplichtingen op grond van art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl. Er moet een doorkijk worden geboden naar de manier waarop het bevoegd gezag aan die verplichtingen wil voldoen. Dat is alleen mogelijk als beleid is geformuleerd over de maatregelen die getroffen zullen worden om de emissie van stikstof aan de bron te reduceren en daarmee de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden te beschermen. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt daarbij stevast dat het behulpzaam zou zijn als dat beleid is vastgelegd in een plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl.

De wens van het nieuwe kabinet om een pakket van maatregelen uit te werken is dus logisch. Een interessante vervolgvraag is hoe verstrekkend de indirecte toetsing is die aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl moet worden verricht als een vergunning wordt verleend als bedoeld in art. 6 lid 3 Hrl. Die vraag moet worden beantwoord om vast te kunnen stellen welke invulling het door de regering gewenste en volgens de jurisprudentie behulpzame maatregelenpakket moet hebben voordat de vergunningverlening weer op gang kan komen.

In dit verband is opvallend dat de Afdeling bestuursrechtspraak voor een *indirecte toetsing* aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl een minder scherpe maatstaf lijkt te formuleren dan gevallen waarin een *directe toetsing* aan art. 6 lid 2 Hrl aan de orde is. Dat laatste is het geval bij beroepen over een weigering van een verzoek om een natuurvergunning in te trekken. Dat komt door de wettelijke grondslag die in deze intrekingsjurisprudentie aan de orde is. Daarin is bepaald dat een vergunning moet worden ingetrokken als dat nodig is ter uitvoering van art. 6 lid 2 Hrl, zodat een rechtstreekse toetsing aan dat artikel moet plaatsvinden. In de intrekingsjurisprudentie legt de Afdeling bestuursrechtspraak onder verwijzing naar art. 5.4 lid 2 van de Wet natuurbescherming (oud)⁵ de strenge maatstaf aan dat niet alleen de te treffen maatregelen in beeld moeten worden gebracht, maar dat ook moet worden onderbouwd welke daling van stikstofdepositie naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, binnen welke termijn deze daling van stikstofdepositie kan worden gerealiseerd en waarom de daling van de voorgestelde maatregelen voldoende is om verslechtering tegen te gaan.⁶

4 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13.6 e.v.

5 Thans: art. 8.103 lid 1 van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

6 Zie ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.3; ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.3; ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2973, r.o. 6.6 en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 25.5.

De strenge maatstaf uit de intrekkingsjurisprudentie is echter niet terug te vinden in de uitspraken over interne of externe saldering. Integendeel, de maatstaf wordt niet aangehaald in de Rendac-uitspraak, waarin het kader voor interne saldering uitdrukkelijk wordt aangescherpt, terwijl die maatstaf wél wordt aangelegd in de uitspraak die dezelfde dag gewezen is over het verzoek om intrekking van de natuurvergunning van de Amer-centrale.⁷ Andersom is opmerkelijk dat de Afdeling bestuursrechtspraak het begrip ‘additionaliteitsvereiste’ in haar uitspraken over intern en extern salderen gebruikt, maar niet in de intrekkingsjurisprudentie. Dit suggereert dat het additionaliteitsvereiste niet op één hoop kan worden geveegd met de motivering die nodig is om een verzoek om intrekking van een vergunning te kunnen weigeren.⁸ En dat betekent weer dat uit de jurisprudentie niet noodzakelijkerwijs volgt dat de indirecte toetsing aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl die moet plaatsvinden bij de vergunningverlening een ‘vol’ karakter heeft, in de zin dat alleen aan het additionaliteitsvereiste zou kunnen worden voldaan als het bevoegd gezag een volledig beeld moet geven van de bronmaatregelen die getroffen zullen worden om (a) te waarborgen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken Natura 2000-gebieden worden behaald (art. 6 lid 1 Hrl) en (b) een proces van achteruitgang te voorkomen (art. 6 lid 2 Hrl).

De relevante overwegingen in de PAS-uitspraak waarin het additionaliteitsvereiste geworteld is, lijken te bevestigen dat de indirecte toetsing aan art. 6 lid 2 Hrl die moet plaatsvinden bij saldering, een ander (beperakter) karakter heeft. De Afdeling oordeelt daar dat saldering mogelijk is als verzekerd is dat het realiseren van de herstel- en verbeterdoelstellingen voor de betrokken natuurwaarden *mogelijk blijft*. In de uitspraak Logistiek Park Moerdijk⁹ leidt de Afdeling hieruit af dat extern salderen alleen gerechtvaardigd is in het geval dat een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, *dat doel ook op andere wijze kan worden gerealiseerd*. Deze voorwaarde wordt in de uitspraak Gebiedsontwikkeling Oostelijke Langstraat¹⁰ uitgewerkt tot een motiveringsvereiste dat inhoudt dat inzichtelijk moet worden gemaakt *met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie kan worden gerealiseerd*. In de Rendac-uitspraak wordt vervolgens voor intern salderen overwogen dat *“moet worden uitgelegd welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad deze maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.”*

Uit de rechtspraak over het additionaliteitsvereiste volgt dus dat het bevoegd gezag bij het verlenen van de vergunning moet motiveren welke maatregelen het uit hoofde van art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl wil treffen. Maar anders dan in de intrekkingsjurisprudentie koppelt de Afdeling bestuursrechtspraak het additionaliteitsvereiste niet uitdrukkelijk aan een verplichting om te onderbouwen hoe en wanneer zal worden voldaan aan de verplichting in art. 6 lid 2 Hrl. Daarmee lijkt bij de vergunningverlening ruimte te bestaan voor een lichtere (indirecte) toetsing aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl. Die toetsing zou moeten leiden tot een onderbouwing hoe het bevoegd gezag beoordeelt welke bronmaatregelen getroffen worden om de betrokken Natura 2000-gebieden te beschermen en waarom deze beoordelingswijze in het concrete geval betekent dat de voorliggende bronmaatregel kan worden ingezet voor intern of extern salderen. Mogelijk biedt dat ook ruimte om in het kader van de additionaliteitstoets andere belangen bij de beoordeling te betrekken, zoals de rechtszekerheid van de aanvrager, het maatschappelijk belang van de aangevraagde activiteit of een kosten-batenanalyse van verdergaande bronmaatregelen.¹¹ Het verlenen van een vergunning voor een verandering in de bedrijfsvoering in een bestaand agrarisch bedrijf die niet gepaard gaat met een toename van stikstofdepositie zou dan kunnen worden gerechtvaardigd door te verwijzen naar een meer generiek pakket van afgewogen maatregelen om de emissies vanuit de agrarische sector te verlagen en daarmee de totale depositie in de betrokken Natura 2000-gebieden te reduceren, ook als nog niet vaststaat dat dit maatregelenpakket daadwerkelijk toereikend is om aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl te voldoen.

7 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 25.5.

8 In een recente uitspraak van 12 november 2025 maakt de Afdeling bestuursrechtspraak ook uitdrukkelijk onderscheid tussen vergunningverlening op grond van art. 6 lid 3 Hrl en het intrekken van een vergunning op grond van art. 6 lid 2 Hrl. ABRvS 12 november 2025, ECLI:NL:RVS:2025:5426, r.o. 22.

9 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318.

10 ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4-30.5.

11 De Afdeling lijkt hier ruimte voor te zien. Vgl. ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, r.o. 19.5 (over het betrekken van instandhoudings- en/of passende maatregelen die een individuele initiatiefnemer bereid is om te treffen bij de motivering welke maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan art. 6 lid 1 en lid 2 Hrl) en ABRvS 4 februari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:615, r.o. 9.2 (over het zeer reële en grote belang voor de internationale veiligheid van een luchtmachtbasis dat een rol kan spelen bij de keuze van de te treffen maatregelen en de invulling van de beoordelingsruimte).

Of deze ruimere interpretatie van het additionaliteitsvereiste inderdaad kan worden gevolgd, zal uit de jurisprudentie moeten blijken. Daarom bestaat er behoefte aan richtinggevende uitspraken waarin de Afdeling bestuursrechtspraak uiteenzet aan welke inhoudelijke eisen een maatregelenpakket moet voldoen om daar een toetsing aan het additionaliteitsvereiste op te kunnen baseren. Dergelijke uitspraken kunnen alleen worden gedaan in beroepsprocedures over vergunningen waarin het additionaliteitsvereiste is toegepast. Dat vraagt om doortastendheid bij de formulering van passend beleid en bestuurlijke moed om op basis daarvan vergunningen te verlenen. Wat dat betreft is het nieuwe regeerakkoord een welkome stap in de goede richting.