

# PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

## Advies

voor [REDACTED]  
van [REDACTED] (kantoor landsadvocaat)  
datum 22 april 2025  
inzake Maatregelenpakket MCE&N i.r.t. toestemmingverlening  
zaaknr 11020410

### 1 Uw adviesvraag

De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCE&N) heeft als doel om de verlening van natuurvergunningen weer op gang te helpen en perspectief te bieden aan ondernemers en andere betrokkenen in de sectoren die gevolgen ondervinden van de recente rechterlijke uitspraken.<sup>1</sup> Daartoe worden vier sporen doorlopen. Spoor 1 betreft de verkenning van mogelijkheden tot juridische c.q. wettelijke aanpassingen met het oog op de verlening van natuurvergunningen. Spoor 2 ziet op de vaststelling van een programma van maatregelen gericht op de geborgde daling van stikstofemissie en op natuurherstel. Spoor 3 betreft acties richting en ten behoeve van partijen die in de problemen komen doordat de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over intern salderen van 18 december 2024 met terugwerkende kracht gelden. Spoor 4 betreft de inzet richting Brussel, waarbij in kaart wordt gebracht welke mogelijkheden er op het niveau van de Europese wet- en regelgeving zijn.<sup>2</sup>

In uw e-mail van donderdag 17 april jl. (om 17:28 uur) heeft u ons om advies gevraagd over stukken die ter besluitvorming voorliggen bij de MCE&N in het kader van de sporen 1 en 2 van die commissie. U heeft mij de betreffende stukken toegestuurd. Uw verzoek is ons advies uiterlijk 22 april op te leveren. Hierbij voldoen wij aan uw verzoek.

U heeft ons de volgende vragen voorgelegd:

<sup>1</sup> Met name de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 in de zaken "Rendac" en "Amercentrale" (ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909) en de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 in de zaak Staat/Greenpeace (ECLI:NL:RVS:2025:578).

<sup>2</sup> Zie de Kamerbrief van de Minister van LNV van 14 februari 2025 (Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 332).

1. In hoeverre biedt het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket, in combinatie met de in spoor 1 voorgestelde oplossingsrichtingen, naar uw inschatting perspectief op het vereenvoudigen van de toestemmingverlening voor projecten in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, mede in het licht van de voorgenomen timing (2035) en de recente rechterlijke uitspraken?
2. Kunt u reflecteren hoe de nieuwe situatie (na het maatregelenpakket) zich verhoudt tot de situatie nu en de situatie voor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2024 voor wat betreft vergunningverlening?
3. Kunt u een reflectie geven op de werking van dat maatregelenpakket in het licht van het additionaliteitsvereiste?
4. Kunt u in dit verband ook ingaan op de elementen voor de borging van het maatregelenpakket?

In het navolgende geven wij antwoord op uw vragen. Wij beginnen met een samenvatting.

## **2 Samenvatting**

- In veel Natura 2000-gebieden komen beschermde habitats voor die (al lange tijd) overbelast worden door stikstofdepositie. Daardoor kan voor projecten die leiden tot een toename van stikstofdepositie vaak niet worden uitgesloten dat significante gevolgen voor die beschermde habitats optreden, ook als het project op zichzelf slechts leidt tot een beperkte stikstofdepositie. Om toch een natuurvergunning te kunnen verlenen, komt dan intern en extern salderen in beeld. Daarbij wordt een bestaande legale activiteit (op dezelfde locatie resp. op een andere locatie) beëindigd en met het daardoor ontstane positieve saldo wordt vervolgens de toename van stikstofdepositie door het project weggenomen.
- Sinds de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 18 december 2024 moet bij intern én extern salderen aan het additionaliteitsvereiste worden voldaan. Kort gezegd komt dat erop neer dat het bevoegd gezag het betreffende saldo alleen bij de vergunningverlening mag betrekken, als het tevens onderbouwt hoe voldaan wordt aan de algemene verplichtingen die op de lidstaat rusten om de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats in het Natura 2000-gebied te halen en verslechtering te voorkomen. De Afdeling baseert dit oordeel op rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.

- Uit de uitspraken van 18 december 2024 volgt verder dat de invulling van de additionaliteitstoets afhankelijk is van de staat van de natuur. Voor een aanzienlijk aantal beschermde habitats in een groot aantal Natura 2000-gebieden volgt uit de Natuurdoelanalyses (NDA's) dat sprake is van verslechtering of dreigende verslechtering die (mede) het gevolg is van overbelasting door stikstofdepositie. Bij (dreigende) verslechtering geldt de strengste invulling van de additionaliteitstoets. Het bevoegd gezag dient dan inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.
- Hoe deze toets exact moet worden ingevuld, moet nog blijken uit rechtspraak van de Afdeling die deze zomer wordt verwacht. Duidelijk is in ieder geval dat deze toets een *gebiedspecifieke* analyse vergt voor alle beschermde habitats waarop een project voor een toename van stikstofdepositie zorgt die met intern of extern salderen wordt weggenomen. Uit die analyse moet blijken wat de noodzakelijke daling is en binnen welke termijn die moet worden bereikt, in het licht van de verplichting om (dreigende) verslechtering te voorkomen.
- De eerste en noodzakelijke stap om perspectief op het verlenen van natuurvergunningen te verkrijgen is daarmee het vaststellen en uitvoeren van een pakket aan maatregelen dat zorgt voor een verdergaande reductie van stikstofemissies en daarmee van stikstofdepositie. Het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket is gericht op een emissiereductie van 42-46% in de landbouw en circa 50% in de industrie en mobiliteit en bouw. Dat zijn aanzienlijke reducties. Verder wordt met de maatregel "vrijwillige beëindiging veehouderijlocaties" ingezet op emissiereductie in Natura 2000-gebieden waar dat urgent nodig is. Datzelfde gebeurt met de voorgenomen significantiestroken (zones) waarin een extra emissiereductie bereikt moet worden. Het pakket aan maatregelen – mits tijdig uitgevoerd en goed geborgd - is daarmee een stap in de goede richting.
- De vraag in hoeverre het maatregelenpakket concreet zorgt voor het vereenvoudigen van de verlening van natuurvergunningen is daarmee echter niet beantwoord. De reden daarvoor is dat vooralsnog alleen de generieke effecten van het maatregelenpakket in beeld zijn en deze (nog) niet zijn doorvertaald naar positieve gevolgen voor de individuele Natura 2000-gebieden. Ten einde vast te stellen of, en zo ja voor welke gebieden het maatregelenpakket perspectief biedt op toestemmingverlening voor projecten, is het noodzakelijk per Natura 2000-gebied inzichtelijk te maken hoe de in de NDA's geconstateerde (dreigende) verslechtering kan worden gestopt.
- Het gaat dan om de vraag welke daling van stikstofdepositie in ieder geval nodig is om bedoelde verslechtering te stoppen en welke concrete aanvullende natuur(herstel)maatregelen dan in aanvulling daarop moeten worden genomen.

Daarvoor is een gebiedsgerichte doorrekening van de effecten van het maatregelenpakket noodzakelijk die vervolgens moet leiden tot een aanvulling van de NDA's. Het ligt voor de hand dat dit in samenwerking met de betreffende provincies wordt uitgevoerd, aangezien zij ook de huidige NDA's hebben opgesteld. Het verdient aanbeveling daarbij per gebied te werken zodat niet gewacht hoeft te worden tot alle provincies er voor alle Natura 2000-gebieden klaar voor zijn. Voor de rechter zal bij de toetsing van een verleende vergunning uiteindelijk zwaar wegen dat duidelijk is welke daling noodzakelijk is en dat de noodzakelijke maatregelen ook daadwerkelijk worden genomen zodat op voorhand aannemelijk is dat de beoogde effecten zullen plaatsvinden.

- Hooguit voor enkele Natura 2000-gebieden zal uit de gebiedsgerichte doorrekening van de effecten mogelijk volgen dat de generieke emissiedaling door het maatregelenpakket uit spoor 2 voor voldoende depositiedaling zorgt om verslechtering te voorkomen. Voor de andere Natura 2000-gebieden zullen aanvullende gebiedspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen nodig zijn. Als die in kaart zijn en wordt geborgd dat die maatregelen door de Staat of door de betreffende provincie daadwerkelijk en tijdig worden getroffen, zorgt dat voor een goed perspectief op het verlenen van natuurvergunningen met intern of extern salderen. Zonder gebiedsgerichte doorrekening en zonder bedoelde aanvullende gebiedspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het door u gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening.

## 2.1 Het bovenstaande leidt tot de volgende beantwoording van uw vragen.

*Vraag 1 t/m 3 overlappen deels, maar komen er in de kern op neer dat u wilt weten in hoeverre de voorgestelde maatregelen van spoor 1 en 2 een bijdrage zullen leveren aan het verkrijgen van meer juridische zekerheid dat het verlenen van natuurvergunningen weer structureel op gang kan worden gebracht. In reactie daarop geldt het volgende.*

- ➔ Het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket is een eerste stap om vergunningverlening met intern en extern salderen weer op gang te krijgen. Zoals hiervoor toegelicht zal uit een gebiedsgerichte doorrekening van het maatregelenpakket moeten blijken wat het effect daarvan is per Natura 2000-gebied. Vervolgens zal moeten worden vastgesteld welke aanvullende gebiedspecifieke maatregelen noodzakelijk zijn om verslechtering te voorkomen. Indien deze aanvullende maatregelen daadwerkelijk en tijdig worden uitgevoerd, zorgt dat voor perspectief op het verlenen van natuurvergunningen met intern of extern salderen. Zonder gebiedsgerichte

doorrekening van de effecten en zonder bedoelde aanvullende gebiedspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het door u gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening.

- ➔ Wat de timing van de maatregelen betreft, moet er ernstig rekening mee worden gehouden dat uit de gebiedsgerichte doorrekening zal blijken dat een emissiereductie op kortere termijn dan in 2035 noodzakelijk is. Om de vergunningverlening op gang te krijgen, zal het maatregelenpakket ook al in de tussenliggende jaren tot een aanzienlijk effect moeten leiden. Dat aanzienlijk effect zal in rechte aannemelijk moeten kunnen worden gemaakt. Een goede borging van de maatregelen is daarbij essentieel. Op basis van de aan ons aangeleverde gegevens kunnen wij niet vaststellen of het maatregelenpakket ook al in de tussenliggende jaren tot een aanzienlijk effect zal leiden. Een concrete borging van het noodzakelijk tussentijds effect ontbreekt in het maatregelenpakket.
- ➔ De door u genoemde oplossingsrichtingen uit spoor 1 betreffen varianten van een generieke toestemmingverlening voor categorieën van projecten, al dan niet in de vorm van een vrijstelling. Uit de rechtspraak komt naar voren dat dergelijke oplossingsrichtingen in de praktijk veelal te complex zijn om in rechte daadwerkelijk effect te sorteren. Bedoelde oplossingsrichtingen uit spoor 1 doen bovendien niet af aan de verplichting voor de Staat om passende maatregelen te nemen om verslechtering te voorkomen. Daarvoor is een effectief en tijdig maatregelenpakket in spoor 2 noodzakelijk. Zonder een effectief maatregelenpakket in spoor 2 kan dan ook geen sprake zijn van het door u gewenste perspectief op het verlenen van natuurvergunningen.
- ➔ De situatie vóór de uitspraken van 18 december was in die zin minder beperkend voor natuurvergunningverlening, dat intern salderen niet vergunningplichtig was en daarbij dus niet aan het additionaliteitsvereiste behoefde te worden voldaan. De situatie "nu" legt, gezien de strengere invulling van het additionaliteitsvereiste, meer beperkingen op aan de mogelijkheid tot intern of extern salderen. In hoeverre de situatie met het maatregelenpakket uit spoor 2 daarin weer meer perspectief biedt, zal per Natura 2000-gebied moeten blijken.

*Met vraag 4 verzoekt u ons in te gaan op de elementen voor de borging van het maatregelenpakket. U gaf aan dat het dan gaat om de borging in het licht van het additionaliteitsvereiste.*

- ➔ Op dit moment is nog niet precies duidelijk welke mate van zekerheid is vereist dat de maatregelen waarmee de additionaliteitstoets wordt

onderbouwd daadwerkelijk zullen worden getroffen en ook het berekende effect zullen hebben. In ieder geval zal voldoende aannemelijk moeten zijn dat de verwachte, berekende emissiereducties en depositiedalingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden.

- Een in de rechtspraak geaccepteerde manier van borging is in ieder geval om het maatregelenpakket vast te leggen in een duidelijk omlijnd programma dat voorziet in concrete tussendoelen met voldoende monitoring, waarbij is voorzien in bijsturing met vooraf vastgelegde, doorgerekende en afdwingbare maatregelen indien dat nodig blijkt. Zonder bedoelde tussentijdse monitoring en bijsturing moet er rekening mee worden gehouden dat het maatregelenpakket onvoldoende is geborgd om de toets aan het additionaliteitsvereiste te doorstaan. De geloofwaardigheid van de aanpak wint bij de rechter aan kracht door al op zo kort mogelijke termijn maatregelen vast te stellen en in uitvoering te nemen.
- Kijkend naar de afzonderlijke maatregelen uit het maatregelenpakket, is voor het aspect doelsturing (managementmaatregelen en aanpassing stallen) een bedrijfsspecifieke afrekenbare emissienorm beoogd. In de kern genomen is dat een goede vorm van borging, zij het dat tussentijdse monitoring ontbreekt, de borging in tijd ook moet overeenkomen met de termijn waarop de emissiereductie noodzakelijk is en dat bereidheid moet bestaan om daadwerkelijk tot handhaving van de norm over te gaan.  
Een andere in de rechtspraak geaccepteerde onderbouwing is om het effect van een bepaalde regeling aannemelijk te maken door erop te wijzen dat een vergelijkbare regeling al in werking is (geweest) en al tot een bepaalde emissiereductie heeft geleid, en dat er voldoende bewezen interesse in de nieuwe regeling is om van de berekende opbrengst uit te gaan. Tot slot zal het maatregelenpakket ook een afdoende financiële dekking moeten bevatten. Wanneer er geen of duidelijk onvoldoende middelen zijn gereserveerd voor de uitvoering van het totale maatregelenpakket, zal dat de bruikbaarheid van het maatregelenpakket bij de onderbouwing van de additionaliteitstoets ondermijnen.

### 3 Toelichting

In 3.1 bespreken wij eerst de stand van het recht. In 3.2 gaan wij in op de kern van het maatregelenpakket zoals dat naar voren komt uit de aan ons toegestuurde stukken. In 3.3 beantwoorden wij vervolgens de door u gestelde vragen over het maatregelenpakket.

#### 3.1 Wat is de stand van het recht?

##### 3.1.1 *De bescherming van Natura 2000-gebieden in gevolge artikel 6 van de Habitatrichtlijn.*

Voor de beantwoording van uw vraag is het van belang om in te gaan op de kern van het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden, waarvan de natuurvergunningplicht onderdeel is.

Op grond van de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn er in de lidstaten van de Europese Unie Natura 2000-gebieden aangewezen. In deze gebieden gelden instandhoudingsdoelstellingen voor te beschermen habitattypen en habitatrichtlijnsoorten en/of leefgebieden van aangewezen vogelsoorten (wij spreken hierna gezamenlijk van "beschermde habitats"). De kern van het beschermingsregime voor deze beschermde habitats ligt in artikel 6 van de Habitatrichtlijn.<sup>3</sup> Dat artikel valt in feite in twee onderdelen uiteen. Lid 1 en 2 richten zich direct tot de lidstaat en zien op de bescherming van de beschermde habitats in de Natura 2000-gebieden in het algemeen. Lid 3 en 4 zien op de situatie van een individueel plan of project dat significante gevolgen voor beschermde habitats van een Natura 2000-gebied kan hebben, en de verplichtingen die dan (voor de initiatiefnemer) gelden.

Artikel 6 lid 1 bepaalt dat de lidstaten zogenaamde "*instandhoudingsmaatregelen*" moeten nemen, teneinde te voldoen aan de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats in de Natura 2000-gebieden. Hoewel uit lid 1 een resultaatsverplichting voortvloeit, is het aan de lidstaten te bepalen op welke wijze, en, voor zover de bepaling verplicht tot herstel, in welk tempo, hieraan uitvoering wordt gegeven.

Artikel 6 lid 2 bevat een permanente verplichting voor lidstaten tot het treffen van "*passende maatregelen*", oftewel (preventieve) maatregelen die nodig zijn om verslechtingen of significante verstoringen van beschermde habitats in Natura 2000-gebieden te voorkomen. Lid 2 bepaalt in feite dat terwijl de lidstaat toewerkt naar het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats in de Natura 2000-gebieden, hij ervoor moet zorgen dat er in ieder geval geen verslechting of significante verstoring plaatsvindt. Volgens het Europese Hof van Justitie beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een

---

<sup>3</sup> Richtlijn 92/43/EEG.

beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechtering of significante verstoring plaatsvindt. Het is met andere woorden aan de lidstaten ter beoordeling welke maatregelen worden getroffen, maar deze maatregelen moeten worden uitgevoerd als verslechtering of significante verstoring dreigt op te treden of optreedt.<sup>4</sup>

Artikel 6 lid 3 ziet op de toestemmingverlening voor een individueel plan of project 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 beschermde habitats van een Natura 2000-gebied. Voor een dergelijk plan of project moet een passende beoordeling worden gemaakt. Er mag vervolgens slechts toestemming worden verleend voor het plan of project, wanneer uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantast (dat is hetzelfde als: significante gevolgen kan hebben voor beschermde habitats).

Artikel 6 lid 4 geeft een uitzondering op het bepaalde in lid 3. Het betreft de zogenaamde "ADC-toets". Een plan of project dat significante gevolgen kan hebben voor beschermde habitats van een Natura 2000-gebied, kan toch doorgang vinden als er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang, er geen alternatieve oplossingen zijn en er compenserende maatregelen worden getroffen. Deze uitzonderingsbepaling kan met name uitkomst bieden voor specifieke overheidsprojecten (zoals in het verleden bijvoorbeeld de aanleg van de Blankenburgverbinding, de snelweg ViA15 en de Markermeerdijken). Uw vragen zien niet op deze specifieke uitzondering. Wij gaan daarop dan ook niet verder in.

### 3.1.2 *De natuurvergunningplicht*

Artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn is in het Nederlandse recht geïmplementeerd in de Omgevingswet.<sup>5</sup> Dat is één-op-één gebeurd, zonder aanvullende eisen. De Habitatrichtlijn biedt ook geen mogelijkheden om een minder vergaande vergunningplicht in het nationale recht op te nemen, of om (categorieën van) projecten uit te sluiten. Het nationale recht komt er daarmee op neer dat een "omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit" (wij spreken hierna van: een natuurvergunning) vereist is voor een project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en waarvan niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen zal hebben voor beschermde habitats van een Natura-2000 gebied. Wanneer die vergunningplicht geldt, moet een passende beoordeling worden gemaakt. De natuurvergunning kan dan

<sup>4</sup> Zie de uitspraken van de Afdeling van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909), r.o. 14.1 en de arresten van het Europese Hof van Justitie van 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga*) en 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 (*PAS-arrest*).

<sup>5</sup> Artikel 5.1, lid 1, onder e en 16.53c, van de Omgevingswet en artikel 8.74b van het Besluit kwaliteit leefomgeving.



alleen worden verleend, wanneer uit de passende beoordeling de wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat het project niet tot significante gevolgen voor beschermde habitats van een Natura-2000 gebied leidt.

Bij vrijwel elk denkbaar projecten is sprake van (enige mate van) emissie van stikstofverbindingen, in de aanlegfase of de gebruiksfase of allebei. Bijvoorbeeld bij woningbouw en de bijbehorende verkeersbewegingen, de aanleg van infrastructuur en het gebruik daarvan, industriële activiteiten en de landbouw. Die stikstofemissies kunnen leiden tot neerslag van stikstof, *stikstofdepositie*, in Natura 2000-gebieden. In een groot aantal Natura 2000-gebieden is echter sprake van stikstofgevoelige beschermde habitats. Een deel daarvan ondervindt bovendien al een overbelasting door stikstofdepositie uit doorlopende emissies en uit het verleden. Het gevolg daarvan is dat ook voor projecten die leiden tot een beperkte stikstofdepositie vaak niet uitgesloten kan worden dat significante gevolgen optreden. En dat betekent dat niet zonder meer een natuurvergunning kan worden verleend. In dat geval komen intern salderen en extern salderen in beeld, en daarbij geldt het additionaliteitsvereiste. Wij gaan daarop hierna verder in.

Voor de volledigheid merken wij op dat het niet zo is dat elke toename van stikstofdepositie door een project op een overbelast stikstofgevoelig habitat automatisch betekent dat sprake is van significante gevolgen. Het betreft hier een ecologische toets, waarin alle relevante ecologische omstandigheden van het specifieke habitat in het specifieke Natura 2000-gebied betrokken moeten worden. De rechtspraak van de Afdeling geeft blijkt van verscheidene voorbeelden waar na een passende beoordeling<sup>6</sup> of zelfs op voorhand in een voortoets<sup>7</sup> significante gevolgen konden worden uitgesloten.

### 3.1.3 *Het additionaliteitsvereiste bij intern en extern salderen*

Wanneer voor een project dat leidt tot stikstofdepositie op beschermde habitats van een Natura 2000-gebied niet zonder meer kan worden uitgesloten dat significante gevolgen optreden, komen intern salderen en extern salderen in beeld.

Bij *intern salderen* worden – kort gezegd – emissies c.q. deposities van het nieuwe project vergeleken met de emissies c.q. deposities van de op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van het nieuwe project gaat veranderen. Wanneer het nieuwe project niet tot méér emissies c.q. deposities leidt dan de op de betreffende locatie toegestane activiteit, dan kunnen significante gevolgen worden uitgesloten.

Bij *extern salderen* wordt het effect in termen van emissies c.q. deposities van een nieuw project verminderd of weggenomen door het beëindigen van de emissies c.q.

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld het project *Markermeerdijken* (AbRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:1125, r.o. 32.4) of *Pallas-reactor* (AbRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:741, r.o. 11 e.v.)

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld het CCS-project *Porthos* (AbRvS 16 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3129).

deposities vanwege een andere activiteit, op een andere locatie. Vaak is dat ook een activiteit van een ander dan de initiatiefnemer van het nieuwe project.

Naar de huidige stand van de rechtspraak, is bij intern salderen en extern salderen het additionaliteitsvereiste aan de orde. Daarmee wordt in feite het algemene beschermingsregime van artikel 6, lid 1 en 2, van de Habitatrichtlijn, gekoppeld aan de projecttoets van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. In de kern is de vraag: kan de beëindiging van de saldogevende activiteit wel worden ingezet om de gevolgen van het nieuwe project op bepaalde beschermde habitats te beperken? Dat is niet het geval als de betreffende activiteit reeds had moeten worden beëindigd als instandhoudingsmaatregel of als passende maatregel om verslechtering van de betreffende beschermde habitats te voorkomen of tegen te gaan.

Dat het additionaliteitsvereiste geldt bij extern salderen, volgde reeds uit de PAS-uitspraak van 29 mei 2019<sup>8</sup> en uit de uitspraak in de zaak *GOL* van 24 november 2021.<sup>9</sup> De Afdeling baseert zich daarbij op het PAS-arrest van het Hof van Justitie.<sup>10</sup> Sinds de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2024 staat bovendien vast dat het additionaliteitsvereiste ook geldt voor particulieren.<sup>11</sup> In de uitspraken van 18 december 2024 heeft de Afdeling voor het eerst geoordeeld dat het additionaliteitsvereiste ook geldt voor intern salderen.<sup>12</sup> In de uitspraken van 18 december 2024 oordeelt de Afdeling dat intern salderen een mitigerende maatregel is en daarmee alleen in een passende beoordeling, en dus in een natuurvergunning, kan worden betrokken. De Afdeling baseert dit oordeel op twee recente uitspraken van het Europese Hof van Justitie.<sup>13</sup>

In de uitspraken van 18 december 2024 heeft de Afdeling ook nader invulling gegeven aan het additionaliteitsvereiste. Daarbij maakt de Afdeling onderscheid tussen de volgende twee situaties.

In de eerste plaats de situatie waarin het beëindigen van de saldogevende activiteit ook geschikt is als instandhoudingsmaatregel als bedoeld in artikel 6, lid 1, van de Habitatrichtlijn. Dit is de minder strenge variant, omdat uit deze bepaling zoals gezegd weliswaar een resultaatsverplichting voortvloeit, maar het aan de lidstaat is om te bepalen op welke wijze, en, voor zover de bepaling verplicht tot herstel, in welk tempo, hieraan uitvoering wordt gegeven. In deze situatie wordt aan het additionaliteitsvereiste voldaan, indien aannemelijk wordt gemaakt dat sprake is van een blijvende daling van stikstofdepositie op de beschermde habitats waarop het project tot stikstofdepositie leidt. Dit was de situatie in onder meer het IenM-project

<sup>8</sup> AbRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 13 – 13.8.

<sup>9</sup> AbRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4.

<sup>10</sup> HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

<sup>11</sup> AbRvS 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:831.

<sup>12</sup> AbRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 en ECLI:NL:RVS:2024:4909.

<sup>13</sup> Het *Eco-advocacy*-arrest van 15 juni 2023 (ECLI:EU:C:2023:477) en het *AquaPri*-arrest van 10 november 2022, (ECLI:EU:C:2022:864).

*ViA15*.<sup>14</sup> Aan die eis wordt in de regel voor elk Natura 2000-gebied voldaan, omdat er nu eenmaal sinds de jaren '90 sprake is van een afname van stikstofdepositie.

De tweede situatie is aan de orde wanneer de saldogevende activiteit ook geschikt is als passende maatregel, dus om verslechtering te voorkomen. In dat geval volgen uit de uitspraken van 18 december 2024 strengere vereisten. Dat kan een belangrijk knelpunt vormen voor vergunningverlening. Uit de Natuurdoelanalyses (NDA's) die zijn gemaakt voor alle Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige beschermde habitats, volgt namelijk dat voor een aanzienlijk aantal beschermde habitats in een groot aantal Natura 2000-gebieden sprake is van verslechtering of dreigende verslechtering die (mede) het gevolg is van overbelasting door stikstofdepositie. Dat betekent dat de beëindiging van een activiteit die zorgt voor stikstofdepositie op die beschermde habitats, in beginsel geschikt is als passende maatregel om die verslechtering tegen te gaan. De huidige slechte staat van veel beschermde habitats, brengt dan mee dat intern en extern salderen alleen nog onder strenge voorwaarden mogelijk is.

#### 3.1.4 *Voorwaarden intern en extern salderen in geval van verslechtering*

De Afdeling heeft in overweging 21.3 van de uitspraken van 18 december 2024 ook voor het eerst inzicht gegeven in het additionaliteitsvereiste zoals dat geldt bij intern of extern salderen met stikstofdepositie op een beschermd habitat waarvoor verslechtering is geconstateerd. De Afdeling verwijst daarbij ook terug naar de Logtsebaan-uitspraak van 20 januari 2021.<sup>15</sup> Daaruit blijkt dat de Afdeling zich ook voor de specifieke invulling van het additionaliteitsvereiste in het geval van (dreigende) verslechtering baseert op rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.<sup>16</sup>

Uit de uitspraken van 18 december 2024 kan worden opgemaakt dat intern of extern gesaldeerd mag worden, wanneer inzichtelijk wordt gemaakt dat het bevoegd gezag invulling geeft aan zijn verplichting ingevolge artikel 6, lid 2, van de Habitatrichtlijn om passende maatregelen te nemen om (dreigende) verslechtering te voorkomen.

Concreet overweegt de Afdeling:

“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.”

<sup>14</sup> AbRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981 (ViA15).

<sup>15</sup> AbRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 1.2 en 7.2

<sup>16</sup> Het *Kokkelvisserij*-arrest van 7 september 2004 (ECLI:EU:C:2004:482), het arrest *Commissie/Italië* van 20 september 2007 (ECLI:EU:C:2007:532) en het *Grüne Liga*-arrest van 14 januari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:10).

Ten eerste is relevant dat wordt gesproken van “de noodzakelijke daling”. Daaruit kan naar ons oordeel worden opgemaakt dat er specifiek naar beschermde habitats in het Natura 2000-gebied moet worden gekeken, waarop het project voor stikstofdepositie zorgt. Voor die beschermde habitats moet worden onderzocht wat de noodzakelijke daling van stikstofdepositie is, om (dreigende) verslechtering te voorkomen.<sup>17</sup>

Verder moet de noodzakelijke daling plaatsvinden binnen “afzienbare termijn”. De Afdeling heeft dit vooralsnog niet nader gepreciseerd. Het ligt echter voor de hand dat de termijn ook afhankelijk is van de mate waarin voor het betreffende beschermde habitat sprake is van (dreigende) verslechtering en dus van de vraag hoe urgent de noodzakelijke daling is. In een aantal recente uitspraken van de Rechtbank Oost-Brabant gaat de rechtbank ervan uit dat in ieder geval sprake moet zijn van een blijvende, substantiële daling van stikstofdepositie binnen één jaar.<sup>18</sup> Het is de vraag hoe die uitspraken zich tot de uitspraken van de Afdeling van 18 december verhouden, maar duidelijk lijkt wel dat de eis van een “afzienbare termijn” ertoe noopt dat de noodzakelijke daling op korte termijn plaatsvindt, wil er gesaldeerd kunnen worden.

Wij merken in dit verband nog op dat de uitspraken van de Afdeling van 18 december op verschillende punten nadere uitwerking behoeven. Een van de punten is de invulling van het additionaliteitsvereiste. Naar verwachting zal de Afdeling twee procedures die op 3 april 2025 op zitting werden behandeld daarvoor benutten. De uitspraken in die zaken zijn door de Afdeling aangekondigd voor de “zomer 2025”.<sup>19</sup> Mogelijk wordt dan duidelijker hoe invulling moet worden gegeven aan de noodzakelijke daling, de afzienbare termijn, en de mate van zekerheid dat de te treffen maatregelen het berekende effect zullen hebben.

Concluderend stellen wij vast dat, om perspectief op juridisch houdbare natuurvergunningen te realiseren, het volgende nodig is. Per Natura 2000-gebied waarin sprake is van (dreigende) verslechtering van beschermde habitats, moet worden vastgesteld of met de maatregelen uit het pakket uit spoor 2 de noodzakelijke daling wordt gerealiseerd, en op een afdoende termijn, om verdere verslechtering te voorkomen. Als dat het geval is, kan met de maatregelen worden onderbouwd dat aan de additionaliteitstoets wordt voldaan. Zo niet, dan moet worden bezien welke aanvullende maatregelen nodig zijn voor het betreffende Natura 2000-gebied om het perspectief op vergunningverlening alsnog te realiseren.

---

<sup>17</sup> Wij wijzen erop dat ook in de door de Afdeling behandelde zaken *GOL* en *VIA15*, waarin de minder strenge toets van een “(blijvende) daling” aan de orde was, die toets (ook al) moest worden uitgevoerd voor de specifieke Natura 2000-gebieden waarvoor gesaldeerd werd.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld Rechtbank Oost-Brabant 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2324.

<sup>19</sup> Zie <https://www.raadvanstate.nl/stikstof/>, onder het kopje “Additionaliteitsvereiste (artikel 6, tweede lid Habitatrichtlijn)”.

### 3.2 Het voorliggende maatregelenpakket (spoor 2)

#### 3.2.1 *Het totale maatregelenpakket*

Uw vragen gaan in de kern over het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket. Om uw vragen, in het licht van de hierboven geschetste stand van het recht, te beantwoorden, gaan wij in op de kern van het maatregelenpakket. Wij baseren ons daarbij op de door u toegestuurde informatie.

Het maatregelenpakket bestaat uit maatregelen voor natuurherstel en -beheer en bronmaatregelen die zorgen voor reductie van stikstofemissies.

De maatregelen voor natuurherstel en -beheer betreffen generieke maatregelen, die bijvoorbeeld zien op de verbetering van de hydrologische omstandigheden en de waterkwaliteit in en rond Natura 2000-gebieden, vergroten van dynamiek, aanpak van exoten en van versnippering van beschermde natuur. Hiervoor zijn financiële middelen gereserveerd. Wij begrijpen dat deze maatregelen nog niet zijn uitgewerkt per Natura 2000-gebied en de specifieke omstandigheden en vereisten van de beschermde habitats die daarin voorkomen.

Voor de bronmaatregelen geldt dat eveneens sprake is van een generiek pakket, onderverdeeld in de categorieën landbouw, industrie en mobiliteit en bouw. De bronmaatregelen zijn gericht op een emissiereductie in 2035. Voor dat jaar is de verwachte emissiereductie berekend. Tevens is inzichtelijk gemaakt wat de berekende (tussentijdse) emissiereductie is in 2030. Het gaat dan telkens om de emissiereductie ten opzichte van de emissie van de genoemde sectoren in 2019. Daarbij geldt dat de bronmaatregelen uit het maatregelenpakket uit spoor 2 aanvullend zijn op de daling die al onderdeel is van het zogenaamde "basispad" van het PBL en de bronmaatregelen die daaraan ten grondslag liggen.

De door u verwachte emissiereductie van de bronmaatregelen uit het maatregelenpakket uit spoor 2 volgt uit de door u aangeleverde stukken die ter besluitvorming voorlagen in de MCE&N.

#### 3.2.2 *Maatregelen voor de sector Landbouw*

De maatregelen die voor de landbouw (veruit) de grootste emissiereductie moeten opleveren, zien op "doelsturing". Het gaat dan om managementmaatregelen (bijvoorbeeld verlagen ruweiwitgehalte en verlengen aantal uren weidegang) en stalmaatregelen (toepassing emissiearme stalmaatregelen). Elke veehouder kan hiermee zelf zorgen voor emissiereductie in zijn bedrijf. De berekende emissiereductie voor 2035 wordt geborgd door het vertalen van de te behalen emissiereductie op

sectorniveau naar een specifieke emissienorm per bedrijf. Die emissienorm per bedrijf is een afrekenbare emissienorm die voor 2035 wordt vastgelegd in wet- en regelgeving.<sup>20</sup> Wij merken in dit verband wel op dat uit de stukken blijkt dat de bronmaatregelen die zien op doelsturing door managementmaatregelen en aanpassing stallen nog moeten worden onderbouwd met o.m. wetenschappelijke WUR-studies. De mate waarin met doelsturing tot (de berekende) emissiereductie kan worden gekomen, staat dan ook nog niet vast.

Een belangrijke bronmaatregel is voorts de vrijwillige beëindiging veehouderijlocaties. Het betreft dan een instrument waarbij via een productierechtenstelsel gestuurd kan worden op de omvang van bepaalde veehouderijsectoren. Verder is sprake van een brede beëindigingsregeling, die zich in het bijzonder richt op urgente gebieden.

Tot slot is relevant om te noemen de maatregel "significantiestrook". Dat betreft een zone van 250 meter rond Natura 2000-gebieden waar dat noodzakelijk is vanwege urgente stikstofdruk, waarin een verdergaande emissiereductie moet worden bereikt. Daartoe wordt in de eerste jaren vooral ingezet op stimulering. Deze maatregel is relevant omdat hiermee meer doelgericht kan worden gestuurd op emissiereductie voor beschermde habitats die dat het meest nodig hebben.

### 3.2.3 *Maatregelen voor de sector Industrie*

Voor de industrie zijn drie maatregelen voorzien.

Ten eerste de Intensivering Aanpak Piekbelasters (API). Die maatregel is concreet; het betreft het opnieuw openstellen van een succesvolle maatregel die eerder was overtekend.

Ten tweede een nader vorm te geven gebiedsgerichte aanpak industrie, waarbij bedrijven binnen een zone van 500 meter van Natura 2000-gebieden emissiereductie moeten bewerkstelligen.

Ten derde verduurzaming van afvalverbrandingsinstallaties; dat is een maatregel uit het klimaatplan, waarover nog besluitvorming moet plaatsvinden.

### 3.2.4 *Maatregelen voor de sector Mobiliteit en bouw*

Voor de sector mobiliteit zijn drie maatregelen gezien hun opbrengst aan emissiereductie met name relevant.

Ten eerste de intensivering van de subsidieregeling voor de verduurzaming van de binnenvaart. Dat betreft een subsidieregeling die al eerder is opengesteld, en waarvan de opbrengst is ingeschat op basis van de eerdere resultaten.

Ten tweede een sloop- of vervangingsregeling voor personen- en bestelauto's met emissie categorie Euro 5 en ouder. Dit betreft een vrijwillige regeling.

<sup>20</sup> Zie de Kamerbrief van de Minister van LVVN van 14 februari 2025 (Kamerstukken II, 2024-2025, 35334, nr. 331.

Ten derde de maatregel "industrialisering woningbouw", waarbij streng wordt gestuurd op stikstofemissies via subsidievoorwaarden t.b.v. fabrieksmatige bouw, zodat ook de stap naar biobased bouw materiaal en meer emissieloos materieel wordt gezet.

### 3.3 Beantwoording van de door u gestelde vragen

#### 3.3.1 **In hoeverre biedt het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket, in combinatie met de in spoor 1 voorgestelde oplossingsrichtingen, naar uw inschatting perspectief op het vereenvoudigen van de toestemmingverlening voor projecten in de zin van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn, mede in het licht van de voorgenomen timing (2035) en de recente rechterlijke uitspraken<sup>21</sup>?**

*Het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket*

Wij stellen voorop dat het vaststellen en uitvoeren van een pakket aan maatregelen dat zorgt voor een verdergaande reductie van stikstofemissies en daarmee van stikstofdepositie, de eerste noodzakelijke stap is om perspectief op juridisch houdbare natuurvergunningen te verkrijgen. Het in spoor 2 ontwikkelde maatregelenpakket is gericht op een emissiereductie van 42-46% in de landbouw en circa 50% in de industrie en mobiliteit en bouw. Dat zijn aanzienlijke reducties. Verder wordt met de maatregel "vrijwillige beëindiging veehouderijlocaties" ingezet op emissiereductie in Natura 2000-gebieden waar dat urgent nodig is. Datzelfde gebeurt met de voorgenomen significantiestroken (zones) waarin een extra emissiereductie bereikt moet worden. Het pakket aan maatregelen – mits tijdig uitgevoerd en goed geborgd – is daarmee een stap in de goede richting.

De vraag of het maatregelenpakket ook concreet zorgt voor het vereenvoudigen van de verlening van natuurvergunningen is daarmee echter niet beantwoord. De reden daarvoor is dat bij de verlening van een natuurvergunning voor een project gekeken moet worden naar de beschermde habitats in het Natura 2000-gebied waarop dat project leidt tot stikstofdepositie. Dat is dus een gebiedspecifieke, en habitatspecifieke toets. De vertaling van de generieke effecten van het maatregelenpakket naar de positieve gevolgen voor de individuele Natura 2000-gebieden maakt echter vooralsnog geen onderdeel uit van het maatregelenpakket. Wij lichten dit toe.

Zoals in 3.1 is toegelicht, is het uit de rechtspraak volgende additionaliteitsvereiste het belangrijkste knelpunt voor intern en extern salderen. Uit de Natuurdoelanalyses die zijn gemaakt voor alle Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige beschermde habitats, volgt namelijk dat voor een aanzienlijk aantal beschermde habitats in een groot aantal Natura 2000-gebieden sprake is van verslechtering of dreigende

<sup>21</sup> Zoals besproken gaan wij in dit advies niet verder in op de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 22 januari 2025 in de zaak Staat/Greenpeace aangezien dat een lopende procedure betreft en het vonnis van de rechtbank niet ziet op vergunningverlening voor projecten.

verslechtering die (mede) het gevolg is van overbelasting door stikstofdepositie. Voor alle projecten die zorgen voor stikstofdepositie op een of meer van die beschermde habitats, kan alleen intern of extern gesaldeerd worden, indien inzichtelijk wordt gemaakt met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn, die nodig is om de (dreigende) verslechtering te stoppen. Dat inzicht ontbreekt vooralsnog.

Ten einde vast te stellen of, en zo ja voor welke gebieden het maatregelenpakket perspectief biedt op het vereenvoudigen van de toestemmingverlening voor projecten is noodzakelijk om, per Natura 2000-gebied, inzichtelijk te maken hoe de in de Natuurdoelanalyse geconstateerde (dreigende) verslechtering gestopt kan worden. Het gaat dan om de vraag welke daling van stikstofdepositie daarvoor in ieder geval nodig is en welke aanvullende natuur(herstel)maatregelen in aanvulling daarop mogelijk moeten worden genomen. Daarvoor is een gebiedsgerichte doorrekening van het maatregelenpakket noodzakelijk die vervolgens moet leiden tot een aanvulling van de NDA's.

Het ligt voor de hand dat dit in samenwerking met de betreffende provincies wordt uitgevoerd, aangezien zij ook de huidige NDA's hebben opgesteld. Het verdient daarbij aanbeveling per gebied te werken, zodat niet gewacht hoeft te worden tot alle provincies er voor alle Natura 2000-gebieden klaar voor zijn.

Hooguit voor enkele Natura 2000-gebieden zal uit de gebiedsgerichte doorrekening van het maatregelenpakket mogelijk volgen dat de generieke emissiedaling door het maatregelenpakket uit spoor 2 voor voldoende depositiedaling zorgt om verslechtering te voorkomen. Voor andere Natura 2000-gebieden zullen aanvullende gebiedspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen nodig zijn. Het kan dan gaan om maatregelen op rijks- en/of provinciaal niveau. Als die in kaart zijn en wordt geborgd dat die maatregelen door de Staat of door de betreffende provincie daadwerkelijk en tijdig worden getroffen, zorgt dat voor een goed perspectief op het verlenen van natuurvergunningen met intern of extern salderen. Zonder gebiedsgerichte doorrekening van de effecten en zonder bedoelde aanvullende gebiedspecifieke bronmaatregelen en natuur(herstel)maatregelen, inclusief tijdige uitvoering en goede borging, is geen sprake van het door u gewenste perspectief op juridisch houdbare vergunningverlening.

U vraagt ook specifiek naar de voorgenomen timing van het maatregelenpakket, dat ervan uitgaat dat het totale effect gehaald wordt in 2035. Er moet ernstig rekening mee worden gehouden dat uit de gebiedsgerichte doorrekening zal blijken dat een emissiereductie op kortere termijn dan in 2035 noodzakelijk is. Om de vergunningverlening op gang te krijgen zal het maatregelenpakket ook al in de tussenliggende jaren tot een aanzienlijk effect moeten leiden. Dat aanzienlijk effect zal



in rechte aannemelijk moeten kunnen worden gemaakt. Een goede borging van de maatregelen is daarbij essentieel. Op basis van de aan ons aangeleverde gegevens kunnen wij niet vaststellen of het maatregelenpakket ook al in de tussenliggende jaren tot een aanzienlijk effect zal leiden. Een concrete borging van het noodzakelijk tussentijds effect ontbreekt in het maatregelenpakket.

#### *De combinatie met spoor 1*

Waar het gaat om de in spoor 1 voorgestelde oplossingsrichtingen, gaf u aan dat bedoeld wordt op:

- (i) de optimalisatie van het bestaande systeem in de vorm van een generieke toestemming voor projecten met een kleine en/of tijdelijke depositie;
- (ii) de uitwerking van categorieën van projecten op amvb-niveau (naar analogie van de milieuwetgeving) waarvoor een generieke vrijstelling geldt;
- (iii) een nieuw stelsel met een nieuwe referentiesituatie, waarin – kort gezegd – een nieuwe startdatum wordt ingevoerd en alle bestaande illegale projecten<sup>22</sup> in één keer worden gelegaliseerd.

Wij stellen vast dat het in al deze gevallen gaat om toestemmingverlening voor projecten als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. Dat kan alleen wanneer de wetenschappelijke zekerheid is verkregen dat alle projecten die (tezamen) worden vergund, niet leiden tot significante gevolgen voor beschermde habitats in een Natura 2000-gebied. Uit rechtspraak van het Hof van Justitie volgt dat het niet mogelijk is om zonder die ecologische toets (categorieën van) projecten uit te sluiten van een natuurvergunningplicht.<sup>23</sup>

Uit de uitspraak van de Afdeling over de bouwvrijstelling volgt dat de ecologische toets op significante gevolgen bij een generieke toestemmingverlening uiterst complex is.<sup>24</sup> Duidelijk moet zijn tot welke emissies en dus tot welke deposities alle projecten gezamenlijk leiden. Dat is vaak al niet goed mogelijk, omdat niet bekend is hoeveel en welke projecten van de regeling gebruik zullen maken. Vervolgens zullen tegenover de emissies van de gezamenlijke projecten maatregelen moeten worden gezet om de effecten daarvan weg te nemen. Ook die maatregelen zullen moeilijk concreet zijn te maken, omdat op voorhand niet duidelijk is welke emissies precies gemitigeerd moeten worden. En als dit al duidelijk is, dan geldt dat mitigerende maatregelen in beginsel alleen betrokken mogen worden wanneer zij al zijn uitgevoerd en daadwerkelijk effect hebben.

En tot slot geldt dat de mitigerende maatregelen ook moeten voldoen aan het additionaliteitsvereiste. Mocht daaraan worden toegekomen, dan zou het

---

<sup>22</sup> Bijvoorbeeld PAS-melders of initiatiefnemers die op basis van de rechtspraak van voor 18 december vergunningvrij intern hebben gesaldeerd.

<sup>23</sup> Zie HvJ EU 10 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:3.

<sup>24</sup> AbRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159.

maatregelenpakket uit spoor 2 een rol kunnen spelen in de onderbouwing dat daaraan wordt voldaan.

De door u genoemde oplossingsrichtingen uit spoor 1, betreffen varianten van een generieke toestemmingverlening voor categorieën van projecten, al dan niet in de vorm van een vrijstelling. Die oplossingsrichtingen staan los van de noodzaak tot een effectief maatregelenpakket in spoor 2 om *het verlenen van natuurvergunningen weer structureel op gang te brengen*. De oplossingsrichtingen uit spoor 1 vergen ook een andere onderbouwing, met een extra maatregelenpakket dat specifiek is toegesneden op de effecten van de projecten die onder de betreffende generieke toestemming zullen vallen. Hoogstens kan een van de in spoor 1 voorgestelde oplossingsrichtingen, als die binnen de kaders van artikel 6, lid 3, Habitatrichtlijn kan worden uitgewerkt, voor de toets aan het additionaliteitsvereiste op termijn profiteren van de emissiereductie door het maatregelenpakket uit spoor 2.

Bedoelde oplossingsrichtingen uit spoor 1 doen dan ook niet af aan de verplichting voor de Staat om passende maatregelen te nemen om verslechtering te voorkomen. Daarvoor is een effectief en tijdig maatregelenpakket in spoor 2 noodzakelijk. Zonder een effectief maatregelenpakket in spoor 2 kan dan ook geen sprake zijn van het door u gewenste perspectief op het verlenen van natuurvergunningen.

3.3.2 **Kunt u reflecteren hoe de nieuwe situatie (na het maatregelenpakket) zich verhoudt tot de situatie nu en de situatie voor de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2024 voor wat betreft vergunningverlening?**

De situatie vóór de uitspraken van 18 december was in die zin minder beperkend voor natuurvergunningverlening, dat intern salderen niet vergunningplichtig was en daarbij dus niet aan het additionaliteitsvereiste behoefde te worden voldaan. De situatie "nu" legt, gezien de strenge invulling van het additionaliteitsvereiste dat geldt in alle gevallen waarin sprake is van (dreigende) verslechtering van beschermde habitats, grote beperkingen op de mogelijkheid tot intern of extern salderen. Uw vragen zien erop in hoeverre de situatie met het maatregelenpakket uit spoor 2 daarin weer meer perspectief biedt. Wij verwijzen in dat verband naar de beantwoording van uw eerste vraag. Heel kort gezegd kan het maatregelenpakket zeker helpen om invulling te geven aan het additionaliteitsvereiste, maar zal uit een gebiedspecifieke doorrekening van het maatregelenpakket voor elk Natura 2000-gebied afzonderlijk moeten blijken of het maatregelenpakket voldoende is, of dat er aanvullende gebiedspecifieke maatregelen noodzakelijk zijn.

**3.3.3 Kunt u een reflectie geven op de werking van dat maatregelenpakket in het licht van het additionaliteitsvereiste?**

Wij verwijzen naar de beantwoording van uw eerste vraag (paragraaf 3.3.1).

**3.3.4 Kunt u in dit verband ook ingaan op de elementen voor de borging van het maatregelenpakket?**

Wij begrijpen dat uw vraag ziet op de elementen die nodig zijn voor de borging van het maatregelenpakket uit spoor 2, in het licht van het additionaliteitsvereiste. Naar de huidige stand van de rechtspraak kan hier niet met zekerheid een antwoord op worden gegeven. Zoals wij in 3.1.4 aangaven, zal de Afdeling nog duidelijkheid moeten geven over de mate van zekerheid die er moet zijn dat de maatregelen waarmee de additionaliteitstoets wordt onderbouwd daadwerkelijk zullen worden getroffen en ook het berekende effect zullen hebben. Wanneer gekeken wordt naar de overwegingen in de zaken *GOL* en *VIA15*,<sup>25</sup> dan zal in ieder geval voldoende aannemelijk moeten zijn dat de verwachte, berekende emissiereducties en depositiedalingen daadwerkelijk zullen plaatsvinden.

Uit de in par. 3.1.4 genoemde Logtsebaan-uitspraak volgt dat een in de rechtspraak geaccepteerde manier van borging in ieder geval is om het maatregelenpakket vast te leggen in een duidelijk omljnd programma dat voorziet in concrete tussendoelen met voldoende monitoring, waarbij is voorzien in bijsturing met vooraf vastgelegde, doorgerekende en afdwingbare maatregelen indien dat nodig blijkt. Zonder bedoelde tussentijdse monitoring en bijsturing moet er rekening mee worden gehouden dat het maatregelenpakket onvoldoende is geborgd om de toets aan het additionaliteitsvereiste te doorstaan.

Kijkend naar de afzonderlijke maatregelen uit het maatregelenpakket, is voor het aspect doelsturing (managementmaatregelen en aanpassing stallen) een bedrijfsspecifieke afrekenbare emissienorm beoogd. In de kern genomen is dat een goede vorm van borging, zij het dat tussentijdse monitoring ontbreekt, de borging in tijd ook moet overeenkomen met de termijn waarop de emissiereductie noodzakelijk is en dat bereidheid moet bestaan om daadwerkelijk tot handhaving van de norm over te gaan.

Wij merkten bij de beantwoording van uw eerste vraag al op dat ervan uitgegaan wordt dat het maatregelenpakket ook al in de tussenliggende jaren tot een emissiereductie leidt. Voor zover wij kunnen zien is er in het tussenpakket ook een financiële reservering gedaan voor maatregelen in de

---

<sup>25</sup> AbRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 49 e.v. en AbRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, r.o. 71.3.

jaren 2025-2030. Voor zover wij kunnen zien ontbreekt echter een juridische borging dat ook in deze tussenliggende periode maatregelen worden getroffen.

Voor sommige belangrijke maatregelen is er voor zover wij begrijpen geen wettelijke borging, bijvoorbeeld voor de vrijwillige beëindiging veehouderijlocaties (besproken in 3.2.2) en de Intensivering Aanpak Piekbelasters (besproken in 3.2.3). Hiervan zou het berekende effect mogelijk voldoende aannemelijk kunnen worden gemaakt door erop te wijzen dat een vergelijkbare regeling al in werking is (geweest) en al tot een bepaalde emissiereductie heeft geleid, en dat er voldoende bewezen interesse in de nieuwe regeling is om van de berekende opbrengst uit te gaan. Ook dit is een redenering die in de zaak *GOL* door de Afdeling is geaccepteerd.

Tot slot zal het maatregelenpakket ook een afdoende financiële dekking moeten bevatten. Wanneer er geen of duidelijk onvoldoende middelen zijn gereserveerd voor de uitvoering van het totale maatregelenpakket, zal dat de bruikbaarheid van het maatregelenpakket bij de onderbouwing van de additionaliteitstoets ondermijnen.

#### **4 Slot**

Tot zover onze beantwoording van de door u gestelde vragen. Tot nader overleg zijn wij graag bereid.