

Een herbezinning op het additionaliteitsvereiste

BR 2025/55

1. Inleiding

“Nederland is nog niet van het slot”, aldus minister-president Schoof in een debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van het *Startpakket Nederland van het slot*.² De te hoge stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden houdt het land nog altijd in de ban. Als direct gevolg van de *Rendac*- en *Amercentrale*-uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) op 18 december 2024³ is het aanpassen, laat staan uitbreiden, van een bedrijf voor veel ondernemers feitelijk onmogelijk geworden. Ook is het ontwikkelen van nieuwe infrastructuur, woningbouwprojecten,⁴ of andere projecten lastiger geworden en in veel gevallen (tijdelijk) niet mogelijk. Dit komt met name door de hierna verder toe te lichten toets aan het ‘additionaliteitsvereiste’ dat sinds de *Rendac*-uitspraak ook geldt bij intern salderen. Intern salderen is kort gezegd het plussen en minnen van stikstofemissie en -depositie binnen een project. De ‘stikstofruimte’ als gevolg van het wegvallen van toegestane stikstofemissie en -depositie wordt dan ingezet om andere stikstofemissie en -depositie binnen datzelfde project mogelijk te maken. Als voorbeeld: wanneer woningen worden gebouwd op een stuk grond dat tot dat moment agrarische grond was, kan de stikstofuitstoot van de bouw en het gebruik van de woningen mogelijk worden gemaakt door intern te salderen met de stikstofuitstoot die plaatsvond op de agrarische grond. Dat salderen is op dit moment echter in veel gevallen uitsluitend mogelijk wanneer de provincie kan aangeven welke andere maatregelen worden getroffen voor de noodzakelijk geachte daling van de stikstofbelasting. Zelfs als er maar 2% van de weg te vallen stikstofuitstoot wordt ingezet voor de woningbouw, en de overige 98% definitief verdwijnt en daarmee bijdraagt aan het natuurherstel.⁵ De stikstofemmer is nu eenmaal vol. Totdat er fikse maatregelen worden getroffen om de stikstofdepositie te reduceren, kunnen geen toestemmingen worden gegeven voor nieuwe stikstofemitterende activiteiten of wijzigingen van bestaande projecten, zo lijkt kort gezegd de gedachte.

Maar is die gedachte wel zo logisch? Als een individueel project zorgt voor een *toename* van stikstofdepositie op een overbelast Natura 2000-gebied, dan vanuit natuurspectief zeker wel. De verslechtering van de kwaliteit van bepaalde habitats in Natura 2000-gebieden als gevolg van te veel stikstofneerslag is een vastgesteld feit.⁶ De Habitatrichtlijn (HrI)

draagt lidstaten op om passende maatregelen te treffen om die verslechtering te voorkomen (art. 6 lid 2 HrI) en instandhoudingsmaatregelen te nemen om bepaalde kwaliteitsdoelen te behalen (art. 6 lid 1 HrI). Bovendien mag een project als uitgangspunt slechts worden toegestaan als het geen significante gevolgen kan hebben, of wanneer dat wel zo is, de zekerheid is verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantast (art. 6 lid 3 HrI). Bij een (forse en permanente) toename van stikstof kan die zekerheid in veel gevallen niet worden verkregen.

Bij projecten die onder de streep leiden tot een *afname* van stikstofdepositie als gevolg van het salderen met stikstofrechten, zoals in het hiervoor gegeven voorbeeld van *Delversduin*, is het alweer minder logisch. Waarom zou een concreet project dat nota bene bijdraagt aan de verlaging van de landelijke en regionale stikstofbelasting geen doorgang mogen vinden? Toch is dat op dit moment wel de praktijk. Dat komt door het hiervoor genoemde *additionaliteitsvereiste*. Kort gezegd: als een maatregel hoe dan ook al nodig is voor het voorkomen van verslechtering of het behalen van instandhoudingsdoelen, dan mag die niet worden ingezet ten behoeve van een concreet project. Een bevoegd gezag mag een maatregel daarom slechts inzetten voor een concreet project, wanneer gemotiveerd wordt hoe verslechtering wordt voorkomen en instandhoudingsdoelen niet uit het zicht raken.

Veel bevoegde gezagen menen dat zij niet aan die motiveringseis kunnen voldoen, vanwege een gebrek aan stikstofreducerende maatregelen. Zij zijn daarom gestopt met het verlenen van vergunningen. Zie daar: het stikstofslot.

In deze bijdrage nemen wij het additionaliteitsvereiste onder de loep. Gelet op de grote maatschappelijke impact die ervan uitgaat, is het belangrijk om goed te reflecteren op het nut en de noodzaak van het vereiste. In dit artikel plaatsen wij kritische kanttekeningen bij de juridische noodzaak van het additionaliteitsvereiste, gelet op de HrI en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof). Wij pretenderen niet de waarheid in pacht te hebben, maar willen wel de rechtswetenschappelijke discussie over het additionaliteitsvereiste verder brengen.⁷ Wij nodigen andere auteurs dan ook van harte uit om kritisch te reflecteren op onze argumenten.

We concentreren ons in deze bijdrage op het additionaliteitsvereiste. Andere belangrijke onderwerpen die ook een rol spelen in de toepassing van de nieuwe rechtspraak over intern salderen, zoals wat de omvang van een project is en

1 Anna Collignon en Jake Tingen zijn advocaten bij Stibbe te Amsterdam.

2 nos.nl/artikel/2568320-schoof-heb-stikstofprobleem-onderschat-had-liever-ander-resultaat-gehad.

3 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (*Rendac*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (*Amercentrale*).

4 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (*Delversduin*, ook wel *Overduin*).

5 Dit was de situatie in de *Delversduin*-uitspraak (ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (*Delversduin*)), zie r.o. 19.1 e.v.

6 Zie o.m. Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (*Greenpeace/Staat*).

7 Wij wijzen hierbij ook op de kritische kanttekeningen die al zijn gemaakt door Van Winzum in haar column ‘Prejudiciële vragen’, *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2025/145 en Mendelts in zijn column ‘Het additionaliteitsvereiste en artikel 6 Habitatrichtlijn’, *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2025/72.

wanneer er sprake is van een natuurvergunningplichtige wijziging, laten wij dan ook buiten beschouwing. We zullen hierna eerst nader ingaan op het additionaliteitsvereiste in het algemeen (par. 2.1), additionaliteit en instandhoudingsmaatregelen (par. 2.2), additionaliteit en passende maatregelen (par. 2.3), en additionaliteit specifiek bij intern salderen (par. 2.4). Vervolgens geven wij in paragraaf 3 een kritische beschouwing van het additionaliteitsvereiste in de Nederlandse rechtspraak, en werken wij dat in de paragrafen 3.2 tot en met 3.6 uit in vijf argumenten tegen de toepassing van het thans gevormde additionaliteitsvereiste. In paragraaf 4 gaan wij *subsidiair* in op een alternatieve vorm van toepassing van het additionaliteitsvereiste. Wij denken dat het additionaliteitsvereiste niet op alle categorieën van mitigerende maatregelen van toepassing hoeft te zijn (par. 4.2), wijzen op de rol van ‘significantie’ (par. 4.3) en zien een verschil in de toepassing bij projecten en plannen (par. 4.4). We sluiten af met een conclusie in paragraaf 5.

2. Wat is het additionaliteitsvereiste?

2.1 Algemeen

De Afdeling heeft inmiddels bestendige jurisprudentie ontwikkeld waarin het additionaliteitsvereiste duidelijk is uitgelegd, die wij hierna samenvatten.⁸

In artikel 8.74k Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) staat dat een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit slechts mag worden verleend wanneer met een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het project, alleen of tezamen met andere projecten, de natuurlijke waarden van een Natura 2000-gebied niet aantast. Daarbij mogen bepaalde *verzachtende* – ook wel genoemd: *mitigerende* – maatregelen worden betrokken. Het additionaliteitsvereiste is een criterium waaraan maatregelen moeten voldoen, voordat die in een passende beoordeling mogen worden betrokken om het effect van een voorgenomen project te mitigeren. Dat criterium houdt in de kern in dat het positieve effect van een maatregel slechts mag worden ingezet ten behoeve van een plan of project als bedoeld in artikel 6 lid 3 Hrl, wanneer de maatregel niet nodig is krachtens artikel 6 lid 1 en 2 Hrl.⁹

Dat vergt wat uitleg. Artikel 6 lid 1 Hrl schrijft voor dat de lidstaten ‘instandhoudingsmaatregelen’ moeten treffen. Dat zijn kort gezegd maatregelen om de instandhoudingsdoelen te behalen die voor een Natura 2000-gebied zijn vastgesteld, in de praktijk geformuleerd als: (i) behoud-; (ii) herstel-; of (iii) uitbreidingsverplichtingen van bepaalde habitats of soorten. Artikel 6 lid 2 Hrl schrijft voor dat lidstaten in bepaalde gevallen ‘passende maatregelen’ moeten

treffen. Dat zijn kort gezegd maatregelen die ervoor zorgen dat de kwaliteit van de habitats in de Natura 2000-gebieden niet verslechtert.¹⁰ Artikel 6 lid 3 Hrl gaat over individuele plannen en projecten en bepaalt dat wanneer een project significante gevolgen kan hebben, het slechts wordt toegestaan wanneer met een passende beoordeling (een ecologische toets) de zekerheid kan worden verkregen dat het project de natuurwaarden niet aantast.

Bij een flink aantal Natura 2000-gebieden is stikstofdepositie een knelpunt bij het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen¹¹ en kan verslechtering van de natuurkwaliteit als gevolg van stikstofdepositie niet worden uitgesloten.¹² Wanneer voor een project dat stikstofdepositie tot gevolg heeft een passende beoordeling wordt opgesteld, kan vaak slechts met behulp van mitigerende maatregelen de zekerheid worden verkregen dat de natuurwaarden niet worden aangetast. Er wordt bijvoorbeeld een stikstofuitstootend boerenbedrijf uitgekocht en beëindigd, zodat de stikstofdepositie van een nieuw project wordt gemitigeerd (*extern salderen*). Of er wordt een emissiebeperkende maatregel binnen een bestaand bedrijf doorgevoerd, om de gevolgen van een uitbreiding van dat bedrijf te mitigeren (*intern salderen*). Het uitkopen van de betreffende boer en het toepassen van de emissiebeperkende maatregel zijn volgens de Afdeling maatregelen die *naar hun aard* ook kunnen worden ingezet ten behoeve van de instandhoudingsdoelen van een Natura 2000-gebied of voor het voorkomen van dreigende verslechtering van de kwaliteit van dat gebied. Anders gezegd: de mitigerende maatregel (art. 6 lid 3 Hrl) kan ‘naar zijn aard’ ook worden ingezet als instandhoudings- (art. 6 lid 1 Hrl) of passende maatregel (art. 6 lid 2 Hrl).

Tegen die achtergrond is de Afdeling van oordeel dat een specifieke motiveringsplicht geldt wanneer zo’n maatregel in een passende beoordeling wordt betrokken om de gevolgen van een project te mitigeren. De omvang van die motiveringsplicht verschilt tussen de instandhoudings- (art. 6 lid 1 Hrl) en de passende maatregelen (art. 6 lid 2 Hrl).

2.2 Instandhoudingsmaatregelen en additionaliteitstoets

Ten aanzien van de instandhoudingsmaatregelen (art. 6 lid 1 Hrl), mag zo’n maatregel slechts in een passende beoordeling als mitigerende maatregel worden ingezet als gemotiveerd wordt dat het behoud van de staat van instandhouding door het treffen van instandhoudingsmaatregelen is gewaarborgd, dan wel dat het herstel van de staat van instandhouding mogelijk blijft.¹³ Omdat de instandhoudingsdoelen op gebiedsniveau zijn vastgesteld, moet deze vraag op gebiedsniveau worden beantwoord. Gemotiveerd moet worden aan de hand van welke *andere* maatregelen het behoud is gewaarborgd en het herstel mogelijk blijft.

8 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 13.1-13.8 (PAS); ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.2 (Logistiek Park Moerdijk); ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627, r.o. 30.4 (GOL I); ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 49 (GOL II); ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981, r.o. 4-12.3 (VIA I5); ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac) en ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, r.o. 81.4 (Verbreiding A27).

9 ABRvS 30 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1971, r.o. 81.3 (Verbreiding A27).

10 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 13.3-13.4 (PAS).

11 Advies Ecologische Autoriteit, *Doen wat moet én kan*, 26 januari 2024, p. 2.

12 Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Greenpeace/Staat).

13 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 21.2 (Rendac).

Die toets mag plaatsvinden aan de hand van ecologische documentatie die beschikbaar is op het moment van het uitvoeren van de passende beoordeling en het nemen van het bestreden besluit.¹⁴ Dat moment van toetsing maakt uit, omdat in 2023 en 2024 nieuwe ecologische documentatie per gebied beschikbaar is gekomen: de natuurdoelanalyses. Vóór vaststelling van die natuurdoelanalyses was de meest recente documentatie de beheerplannen. Uit beheerplannen volgden dat voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, zonder dat daarbij werd vermeld in welk tempo en tot welk niveau de stikstofdepositie moest dalen. Onder die omstandigheden oordeelde de Afdeling dat aan de motiveringseis werd voldaan wanneer aannemelijk is gemaakt dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. In een aantal gevallen werd deze motiveringseis door het bevoegd gezag gehaald en werd diens gevolg aan het additionaliteitsvereiste voldaan.¹⁵ Bij de natuurdoelanalyses ligt dat mogelijk anders. In die analyses is in veel gevallen concreter gekeken of vastgestelde maatregelen ten aanzien van reductie van stikstofdepositie voldoende zijn om instandhoudingsdoelen te behalen en/of verslechtering te voorkomen en in veel gevallen luidt het antwoord ontkennend. Frins neemt dan ook aan dat in een passende beoordeling die wordt opgesteld nádat voor de betreffende Natura 2000-gebieden natuurdoelanalyses worden opgesteld, niet kan worden volstaan met het inzichtelijk en aannemelijk maken van een afname van de stikstofemissie en -depositie per relevant Natura 2000-gebied. In plaats daarvan zouden de conclusies van de natuurdoelanalyses en de gevolgen daarvan op het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen betrokken moeten worden.¹⁶

2.3 *Passende maatregelen en additionaliteitstoets*

Ten aanzien van de passende maatregelen (art. 6 lid 2 Hrl) geldt dat een mitigerende maatregel slechts in een passende beoordeling mag worden betrokken ten behoeve van een plan of project als andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen om een (eventuele) dreigende verslechtering van de kwaliteit van habitats te voorkomen. Daarbij heeft het bevoegd gezag weliswaar beoordelingsruimte bij de keuze van welke passende maatregelen worden getroffen, maar moet het wel concreet kunnen motiveren hoe het aan die beoordelingsruimte invulling geeft. Dat moet in beginsel door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdsplan die zullen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.¹⁷ Ten aanzien van de passende maatregelen lijkt door de Afdeling een iets strengere toets te worden gehanteerd, waarbij met name de mate van concreetheid van de te

treffen maatregelen het verschil maakt. Dit is te verklaren doordat vanuit de Hrl geen termijn is gekoppeld aan het behalen van instandhoudingsdoelstellingen op grond van artikel 6 lid 1 Hrl, terwijl het verslechteringsverbod uit artikel 6 lid 2 Hrl een continue verplichting inhoudt om proactief te voorkomen dat verslechtering plaatsvindt.

2.4 *Additionaliteitsvereiste bij intern salderen*

In de *Rendac*-uitspraak oordeelde de Afdeling dat zij intern salderen ziet als een mitigerende maatregel ten behoeve van een plan of project en dat daarom ook daarbij het additionaliteitsvereiste geldt.¹⁸ De Afdeling ziet het *inzetten van de referentiesituatie*, dat wil zeggen de vergunde situatie op grond van een natuurvergunning of de feitelijk gerealiseerde onderdelen van een milieuvergunning, als een mitigerende maatregel en niet alleen het inzetten van vrijgekomen stikstofruimte als gevolg van het treffen van een emissie reducerende maatregel. Dat heeft tot gevolg dat het additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van de gehele referentiesituatie. Het beperken of beëindigen van een bestaande, vergunde situatie is een maatregel die naar zijn aard ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Bij gewijzigde voortzetting van een project geldt dat vereiste dus niet alleen voor de wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie, maar ook voor de continuering van onderdelen van de bestaande situatie.¹⁹

Daarmee geldt op dit moment dat een bedrijf dat beschikt over een onherroepelijke natuurvergunning waar een passende beoordeling op grond van artikel 6 lid 3 Hrl aan ten grondslag ligt, slechts een wijziging van het project mag doorvoeren nadat het bevoegd gezag heeft vastgesteld dat het geheel of gedeeltelijk beëindigen van dat bedrijf niet nodig is op grond van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl. De nuancering in de *Delversduin*-uitspraak dat het additionaliteitsvereiste alleen ziet op het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel doet hier niet aan af.²⁰

3. *Kritische beschouwing van het additionaliteitsvereiste*

3.1 *Algemeen*

In de uitspraken waarin de Afdeling het additionaliteitsvereiste toepast,²¹ verwijst zij steeds terug naar rechtsoverwegingen 13 tot 13.8 van de *PAS*-uitspraak van 29 mei 2019.²² In die rechtsoverwegingen verwijst de Afdeling naar rechts-overwegingen 123 en 124 van het *PAS*-arrest van het Hof.²³ Die rechtsoverwegingen luiden als volgt:

14 Zie uitdrukkelijk ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 49.3 (*GOL II*) en ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981, r.o. 10 (*VIA 15*).

15 ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625, r.o. 49 (*GOL II*) en ABRvS 2 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3981, r.o. 4-12.3 (*VIA 15*).

16 R.H.W. Frins in zijn noot in AB 2025/54 bij ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (*GOL II*).

17 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 21.3 (*Rendac*).

18 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.2 (*Rendac*).

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

20 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, r.o. 19.3 (*Delversduin*).

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

22 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*PAS*).

23 HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882.

“123 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het in strijd met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn zou zijn dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].

124 Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.”

Het Hof spreekt van “maatregelen die krachtens artikel 6 leden 1 en 2 van de habitatrichtlijn nodig zijn”. In de kern begrijpt de Afdeling dit zo dat dientengevolge bij iedere passende beoordeling moet worden getoetst of de gehanteerde maatregelen krachtens artikel 6 lid 1 en 2 Hrl nodig zijn. Die interpretatie van rechtsoverweging 124 is grammaticaal niet onjuist. Toch vermoeden wij dat het Hof met deze rechtsoverweging niet heeft willen aangeven dat het aan de rechter is om bij iedere mitigerende maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden aangemerkt, te toetsen of die maatregel wellicht nodig is op grond van artikel 6 lid 1 en/of 2 Hrl. Wij vermoeden dat wanneer een maatregel *is beoogd* als mitigerende maatregel ten behoeve van een plan of project en die maatregel door het bevoegd gezag niet is beoogd als een maatregel die nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 1 en/of lid 2 Hrl, daarmee ook volgens het Hof vaststaat dat geen sprake is van een instandhoudings- of passende maatregel. Mendelts wijst hier ook op door de vraag te stellen of het Hof niet heeft bedoeld dat een bestaande natuurmaatregel niet als mitigerende maatregel mag worden ingezet. Een dubbele inzet van maatregelen moet immers worden voorkomen.²⁴

In de paragrafen hierna geven wij daarvoor vijf argumenten. Ten eerste moet de bovenstaande overweging van het Hof in context worden gezien en uit die context volgt geen additionaliteitsvereiste (par. 3.2). Ten tweede blijkt het additionaliteitsvereiste ook niet uit andere jurisprudentie van het Hof (par. 3.3). Ten derde volgt uit de systematiek van de Hrl dat de lid 1-verplichtingen en lid 2-verplichtingen enerzijds en de lid 3-verplichtingen anderzijds naast elkaar bestaan en als gevolg van het additionaliteitsvereiste op een hoop worden gegooid (par. 3.4). Ten vierde lijkt de nuttige werking van de Hrl – een argument dat het Hof nota bene zelf noemt in de bovenstaande rechtsoverwegingen – in de weg te staan aan het additionaliteitsvereiste (par. 3.5). Tot slot zien wij ook in Duitsland een andere toepassing (par. 3.6).

3.2 *Argument 1: uit de context van het PAS-arrest volgt geen algemeen additionaliteitsvereiste*

De rechtsoverwegingen van het Hof waarnaar de Afdeling verwijst als grondslag van het additionaliteitsvereiste, moeten in context worden gezien. Wij beschrijven hierna die context. Bij een goede beschouwing in context, zien wij het additionaliteitsvereiste niet terug in de overwegingen van het Hof.

Het PAS-arrest ging over een programmatische aanpak stikstof. In de rechtsoverwegingen 123 en 124 reageert het Hof op de vijfde tot en met zevende vraag uit de verwijzingsuitspraak van de Afdeling.²⁵ De vragen luiden kort gezegd of de gevolgen van: (i) instandhoudings- en passende maatregelen die worden getroffen in verband met de verplichtingen uit artikel 6 lid 1 en lid 2 Hrl; (ii) autonome daling van stikstofdepositie; en/of (iii) mitigerende maatregelen mogen worden betrokken in een passende beoordeling op grond van artikel 6 lid 3 Hrl die is gemaakt voor een programma zoals de PAS, en zo ja, of dat ook geldt als de gevolgen nog niet zijn verwezenlijkt.

De achtergrond van die vragen was dat in de programmatische aanpak stikstof (de PAS) werd beoogd om aan de verplichtingen van artikel 6 lid 1, 2 en 3 Hrl tegelijkertijd te voldoen. De PAS zelf was onderworpen aan een passende beoordeling. Ten grondslag aan die passende beoordeling zijn veel verschillende bronmaatregelen en andere maatregelen gelegd, die tezamen – zo was de gedachte – zouden leiden tot een zodanige daling van stikstofdepositie dat instandhoudingsdoelstellingen zouden worden behaald, verslechtering wordt voorkomen en projecten kunnen worden vergund met de vrijgekomen stikstofruimte. In de prejudiciële verwijzingsuitspraak citeert de Afdeling uit de wetgeschiedenis van de PAS, waarin staat:

“Het is daarbij feitelijk niet mogelijk om per maatregel aan te geven of deze als instandhoudingsmaatregel, passende maatregel of mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Dat is ook niet relevant, aangezien met het pakket aan maatregelen op programmaniveau uitvoering wordt gegeven aan zowel de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn als de verplichtingen in het kader van de concrete toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.”²⁶

De Afdeling constateerde dat uit het *Briels*-arrest²⁷ en het *Orleans*-arrest²⁸ volgt dat als een maatregel niet is gericht op het voorkomen van de rechtstreekse gevolgen van een project, maar in het algemeen op ontwikkeling van nieuwe

24 P. Mendelts, ‘Het additionaliteitsvereiste en artikel 6 Habitatrichtlijn’, *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2025/72.

25 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1260.

26 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1260, r.o. 11 en ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 10.24, waar wordt verwezen naar *Kamerstukken II* 2013/14, 33669, nr. 6, p. 9.

27 HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330 (*Briels*).

28 HvJ EU 21 juli 2016, ECLI:EU:C:2016:583 (*Orleans*).

natuur, die maatregel niet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken.²⁹ Bovendien volgt uit die arresten dat instandhoudingsmaatregelen, passende maatregelen en autonome ontwikkelingen niet in een passende beoordeling mogen worden betrokken voor zover die nog niet zijn uitgevoerd of resultaat hebben gehad.³⁰ Die arresten gingen over concrete projecten en niet over een programma zoals de PAS. Daarom zag de Afdeling aanleiding voor de vraag of, en zo ja hoe, verschillende maatregelen in de context van een programma bij een passende beoordeling kunnen worden betrokken.

Kortom, in de passende beoordeling ten grondslag aan de PAS werden de instandhoudings-, passende en mitigerende maatregelen niet van elkaar onderscheiden. Toch werden op basis van de PAS vergunningen verleend. Hierin schuilde het risico dat de positieve effecten van maatregelen die als instandhoudings- of passende maatregelen moeten worden gekwalificeerd, feitelijk worden ingezet als mitigerende maatregel om vergunningen te verlenen. In die context oordeelde het Hof dat dit niet toegestaan is op basis van de Hrl, óók niet bij een programma zoals de PAS.

In een programma waarin de artikel 6 lid 1-, 2- en 3-maatregelen op een hoop worden gegooid, is het begrijpelijk en zelfs noodzakelijk dat de rechter die maatregelen moet ontvlechten om te kunnen toetsen of zij voldoen aan de vereisten die het Hof daaraan stelt. Maar daaruit is niet af te leiden dat hetzelfde geldt voor een maatregel die het bevoegd gezag uitdrukkelijk beoogt in te zetten als mitigerende maatregel ten behoeve van een plan of project en niet als instandhoudings- of passende maatregel. In die gevallen heeft het bevoegd gezag immers al zelf een onderscheid gemaakt tussen de verschillende typen maatregelen. Het kan zo zijn dat het bevoegd gezag onvoldoende instandhoudings- of passende maatregelen treft, maar dat is een zelfstandige overtreding van de Hrl door de (autoriteit van de) lidstaat. Greenpeace heeft laten zien dat daar ook zelfstandig tegen kan worden opgekomen bij de civiele rechter en de lidstaat zo kan worden gedwongen die verplichting alsnog na te komen.³¹ Dat de toets of een maatregel die is beoogd als mitigerende maatregel *naar zijn aard* ook een instandhoudings- of passende maatregel kan zijn, lijkt in ieder geval niet te volgen uit de rechtsoverwegingen 123 en 124 van het PAS-arrest.

3.3 **Argument 2: uit overige jurisprudentie van het Hof volgen ook geen aanknopingspunten voor het additionaliteitsvereiste**

In de overige jurisprudentie van het Hof zien wij geen aanknopingspunten voor het bestaan van het additionaliteitsvereiste zoals de Afdeling dat voorstaat. Zo heeft het Hof bijvoorbeeld een aantal uitspraken gedaan over de verhouding

tussen artikel 6 lid 2 Hrl en artikel 6 lid 3 Hrl.³² In geen van die uitspraken overweegt het dat een maatregel slechts mag worden betrokken bij een passende beoordeling wanneer die naar zijn aard niet nodig is als passende maatregel. Ook heeft de Europese Commissie richtsnoeren vastgesteld over de beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden, die dateren van ná het PAS-arrest.³³ In die richtsnoeren gaat de Europese Commissie gedetailleerd in op het toetsingskader over mitigerende maatregelen. Nergens wordt benoemd dat een mitigerende maatregel slechts kan worden ingezet ten behoeve van een plan of project in een passende beoordeling, als die naar zijn aard niet ook nodig is als een instandhoudings- of passende maatregel.

Des te opvallender is het dat voor compenserende maatregelen (art. 6 lid 4 Hrl) wel expliciet wordt ingegaan op de samenloop met instandhoudingsmaatregelen (art. 6 lid 1 Hrl). Zo staat er in de richtsnoeren: “*Compenserende maatregelen moeten dus altijd verder gaan dan de normale/standaard-maatregelen die vereist zijn voor de aanwijzing, de bescherming en het beheer van de Natura 2000-gebieden.*”³⁴

Toegegeven: uit het enkele feit dat het elders niet wordt benoemd, is niet af te leiden dat het niet geldt. Toch vinden wij het een verdachte omstandigheid. De impact van het additionaliteitsvereiste is groot. Als het Hof in artikel 6 Hrl ook een verplichting zou lezen voor nationale rechters om steeds te toetsen of een mitigerende maatregel hoe dan ook al verplicht is als instandhoudings- of passende maatregel, dan lag het in de reden om dat steeds te expliciteren. Als dat al niet in arresten zou gebeuren, dan toch zeker in de richtsnoeren van de Europese Commissie. Zo een verplichting legt immers een forse hypotheek op de mogelijkheden die artikel 6 lid 3 Hrl biedt in de uitvoeringspraktijk, getuige de situatie in Nederland. Daarom zien wij in dit geval in de afwezigheid van jurisprudentie en opmerkingen in de richtsnoeren, toch een aanwijzing van een verschil van inzicht tussen de Afdeling aan de ene striktere kant en de Europese Commissie en het Hof aan de andere vrijere kant.

3.4 **Argument 3: de systematiek van artikel 6 Hrl noopt niet tot het additionaliteitsvereiste**

De systematiek van artikel 6 Hrl noopt niet tot het additionaliteitsvereiste. De verplichtingen op grond van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl enerzijds, en artikel 6 lid 3 Hrl anderzijds bestaan naast elkaar. Door het additionaliteitsvereiste worden

²⁹ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 10.6.

³⁰ ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1259, r.o. 10.31.

³¹ Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (*Greenpeace/Staat*).

³² O.a. HvJ EU 11 april 2013, ECLI:EU:C:2013:220, r.o. 32 (*Sweetman*); HvJ EU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, r.o. 19 (*Briels*) en HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10 (*Grüne Liga/Sachsen*).

³³ Europese Commissie, Beoordeling van plannen en projecten met betrekking tot Natura 2000-gebieden – Methodologische richtsnoeren inzake de bepalingen van artikel 6, leden 3 en 4, van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) (2021/C 437/01), d.d. 28 oktober 2021 en Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) (2019/C 33/01), d.d. 25 januari 2019.

³⁴ Europese Commissie, Beheer van Natura 2000-gebieden – De bepalingen van artikel 6 van de Habitatrichtlijn (92/43/EEG) (2019/C 33/01), d.d. 25 januari 2019, par. 5.4.1.

die verplichtingen van elkaar afhankelijk. We lichten dat hierna toe.

Het Hof heeft meermaals overwogen dat artikel 6 lid 3 Hrl en artikel 6 lid 2 Hrl eenzelfde beschermingsniveau garanderen en dat als uitgangspunt geldt dat wanneer met een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat natuurlijke kenmerken niet worden aangetast, dat impliceert dat als gevolg van het project geen verslechtering optreedt. Toch kan naderhand blijken dat, ondanks de passende beoordeling, verslechtering plaatsvindt of dreigt plaats te vinden. Zeker bij een relatief abstract effect op de natuur zoals bij jarenlange stikstofdepositie ligt dit risico op de loer. In die gevallen moeten alsnog passende maatregelen worden getroffen op grond van artikel 6 lid 2 Hrl, welke ook kunnen inhouden het beperken of intrekken van verleende vergunningen.³⁵ Ook de Afdeling heeft dit uitgesproken.³⁶ De systematiek van de Hrl staat er dus niet aan in de weg dat op grond van artikel 6 lid 2 Hrl een toestemming op grond van artikel 6 lid 3 Hrl weer wordt ingetrokken. Er zit, met andere woorden, een ventiel in het systeem. Dat ventiel is geïmplementeerd in Nederland in artikel 8.103 Bkl: het bevoegd gezag moet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit in ieder geval wijzigen of intrekken als dat nodig is ter uitvoering van artikel 6 lid 2 Hrl.

Het bestaan van dit ventiel zou naar onzes inziens ook zijn weerslag moeten hebben op vergunningverlening. Het is immers in die systematiek geen ramp wanneer een (wijziging van een) activiteit eerst wordt toegestaan en later alsnog wordt beperkt vanwege het verslechteringsverbod. Vergunde rechten zijn nu eenmaal niet in beton gegoten. De suggestie die uitgaat van het additionaliteitsvereiste is dat wanneer een concreet project wordt toegestaan, de lidstaat misschien niet meer aan het verslechteringsverbod kan voldoen. Die suggestie is onjuist. De lid 3-beoordeling behoort toe te zien op de vraag of het voorliggende project leidt tot verslechtering c.q. aantasting van de natuurlijke waarden. Dat laat onverlet dat wanneer verslechtering plaatsvindt of dreigt plaats te vinden, vergunde rechten alsnog moeten worden ingetrokken. Wij zien niet in wat binnen dit systeem de juridische noodzaak is van het additionaliteitsvereiste.

3.5 **Argument 4: de nuttige werking van de Hrl dreigt juist in het geding te komen door de huidige interpretatie**

Ook lijken de beginselen van het Unierecht, met name de loyale samenwerking en de nuttige werking van de Hrl, in de weg te staan aan het additionaliteitsvereiste. Aangezien het Hof zich in rechtsoverwegingen 123 en 124 van het

PAS-arrest juist beroept op de nuttige werking van de Hrl, is relevant om onder de loep te nemen in hoeverre de interpretatie van de Afdeling op basis van die rechtsoverwegingen de nuttige werking dient. Alles overziend, lijkt het eerder andersom: het additionaliteitsvereiste lijkt de nuttige werking van de Hrl juist te frustreren.

Het feitelijke gevolg van de toepassing van het additionaliteitsvereiste in Nederland is dat voor nieuwe projecten of wijzigingen binnen bestaande projecten in de praktijk in veel gevallen geen vergunningen worden verleend. Provincies zijn huiverig om omgevingsvergunningen voor (de wijziging van) een Natura 2000-activiteit te verlenen, omdat zij menen dat zij niet aan de hoge eisen van het additionaliteitsvereiste kunnen voldoen. Onze indruk uit de praktijk is dat dit in veel gevallen ertoe leidt dat verbouwingen of ontwikkelingen die leiden tot minder stikstofuitstoot (en in veel gevallen minder CO₂-uitstoot) worden uitgesteld en mogelijk afgesteld.

Bij (intern of extern) salderen is nagenoeg altijd sprake van een afname van de hoeveelheid stikstofdepositie. Aangezien stikstofdepositie wordt berekend in mol per hectare per jaar (mol/ha/jr), is de hectare waarop de afname het kleinst is, bepalend voor de juridische vraag of sprake is van een afname van stikstofdepositie. Als de kleinste afname op één hectare 0,00 is, is de afname op de andere hectaren logischerwijs meer. Veel vaker is ook de kleinste afname meer dan 0,00. Ten eerste omdat bedrijven slechts de mitigerende maatregelen kunnen treffen die beschikbaar zijn en zij daarmee lang niet altijd op precies netto-nul kunnen uitkomen, zelfs als zij dat zouden willen. De maatregelen leiden daarom vaker tot een grotere afname, ook op de hectare waar de afname het kleinst is. Ten tweede omdat provincies beleid kunnen maken over 'afroompercentages' en dat voor wat betreft extern salderen ook massaal hebben gedaan.³⁷ De Afdeling gaf in de *Rendac*-uitspraak provincies mee dat zij dit ook bij intern salderen kunnen doen.³⁸ Inmiddels heeft de provincie Gelderland daaraan gehoor gegeven en in een beleidsregel vastgesteld dat intern gesaldeerd mag worden wanneer onder andere 35% van de referentiesituatie aan de natuur wordt gegeven of een reductie van 4000 kg plaatsvindt.³⁹ Ten derde omdat bij veel bedrijven in Nederland verduurzaming hoog op de agenda staat. Dit heeft niet alleen te maken met de intrinsieke wil tot verschoning, maar ook bijvoorbeeld met beschikbare subsidies voor CO₂-reducerende maatregelen of vermindering van stikstofuitstoot,⁴⁰ het effect van het emissiehandelssysteem,⁴¹ de aanscherping van normen voor beste beschikbare technieken⁴²

35 Zie o.a. HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 54 (*Grüne Liga/Sachsen*); HvJ EU 7 september 2004, ECLI:EU:C:2004:60, r.o. 35-37 (*Kokkelvisserij*) en A-G Kokott 12 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:383, r.o. 28-30 (*AquaPri*).

36 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.1 (*Logistiek Park Moerdijk*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 14.1-14.2 (*Rendac*).

37 www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/passende-beoordeling/provinciale-beleidsregels-salderen.

38 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 19.9 (*Rendac*).

39 Beleidsregels salderen Gelderland, vastgesteld op 10 juli 2025.

40 Zoals de Stimulering Duurzame Energieproductie en Klimaattransitie (SDE++) en de Subsidie beperking ammoniakuitstoot piekbelasters (BAIP).

41 Zie climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/about-eu-ets_en.

42 Zie bijv. art. 5.27 Bal en art. 5.30 Bal.

en de maatwerkafspraken verduurzaming industrie.⁴³ Veel voorgenomen wijzigingen van bestaande projecten in Nederland, waarbij voor tijdelijke emissies wordt gesaldeerd, zijn in de praktijk verduurzamingsprojecten.

Aangezien intern en extern salderen op dit moment feitelijk niet of nauwelijks plaatsvinden, gaat ook de nettoreductie van stikstofdepositie die dat intern of extern salderen tot gevolg heeft niet door. Onze indruk uit de praktijk is niet dat de maatregelen die als salderingsmaatregelen zijn beoogd, maar geen doorgang vinden, vervolgens alsnog worden ingezet als instandhoudings- of passende maatregelen. Onze indruk is eerder dat er in de plaats daarvan niets gebeurt en een hogere stikstofuitstoot blijft bestaan dan die zou hebben bestaan als er wel zou worden gesaldeerd.⁴⁴

Bovendien zorgt intern of extern salderen in veel gevallen op de langere termijn voor een absolute daling van stikstof, namelijk bij tijdelijke emissies. Wanneer een boerderij wordt uitgekocht en dier vergunning wordt ingetrokken ten behoeve van bijvoorbeeld de bouw van woningen, is het nettoresultaat *na bouw* dat er één stikstofuitstotende boerderij minder is. Eenmaal gebouwd, stoten woningen namelijk nauwelijks stikstof uit.⁴⁵ Wanneer de woningbouw geen doorgang vindt omdat geen vergunning kan worden verkregen, zal in veel gevallen de boer niet alsnog worden uitgekocht en blijft de stikstofemissie bestaan. Daarnaast is bijvoorbeeld voor veel maatregelen die leiden tot stikstofreductie, met name in de industrie, een verzwarende van het elektriciteitsnet noodzakelijk. De werkzaamheden ten behoeve van die verzwarende stoten stikstof uit, maar leiden daarna door elektrificatie juist tot netto minder stikstofdepositie. Het gevolg van de vergunningenstop door het additionaliteitsvereiste is dat die verzwarende van het elektriciteitsnetwerk geen of minder doorgang vinden, en dientengevolge ook de stikstofreductie door elektrificatie uitblijft.⁴⁶

Kortom, het praktische effect van het additionaliteitsvereiste lijkt tot op heden dat er in veel gevallen minder reductie van stikstofuitstoot plaatsvindt. De overtreding van het verslechteringsverbod duurt daarmee langer voort en de instandhoudingsdoelstellingen raken daarmee verder buiten bereik. Het feitelijke effect van het additionaliteitsvereiste lijkt daarom eerder dat het nuttige effect van de Hrl wordt ondergraven.

Wij zijn ons ervan bewust dat dit ook te maken heeft met beleidsmatige keuzes. De regering en provincies kunnen ervoor kiezen om de vergunningen van boeren *hoe dan ook* in te trekken en er niet mee te salderen ten behoeve van woningbouw, of de bedrijvigheid *hoe dan ook* te verbieden of beperken, zodat elektrificatie en verduurzaming niet meer

nodig zijn. Dat zou vanzelfsprekend nog beter zijn voor de natuurlijke waarden. De realiteit is echter dat het niet gebeurt. Het betere lijkt hier de vijand van het goede. Bovendien is de vraag gerechtvaardigd of dat echt gevraagd kan worden van een lidstaat. A-G Kokott meende in haar conclusie bij het PAS-arrest in ieder geval van niet:

“Houdt men het totaalbeeld voor ogen, dan is het duidelijk dat een lidstaat als Nederland niet onderworpen kan zijn aan een onvoorwaardelijke verplichting om zijn landbouw plotseling op grote schaal in te perken en ook fors in te grijpen in andere economische ontwikkelingen teneinde de belasting van Natura 2000-gebieden met stikstof tot een aanvaardbaar niveau terug te brengen.”⁴⁷

Dat brengt ons nog bij een ander punt. De huidige toepassing van het additionaliteitsvereiste zorgt ervoor dat er minder beoordelingsruimte lijkt te zijn bij de toepassing van instandhoudings- en passende maatregelen. We zeggen nadrukkelijk *lijkt*, omdat hiertegen in kan worden gebracht dat als er een dekkend plan, programma of pakket van instandhoudings- en passende maatregelen zou zijn die beoordeling daarvoor had kunnen worden gemaakt. Maar de realiteit ten tijde van de *Rendac*-uitspraak was nu juist volgens de Afdeling dat die maatregelen er niet waren. Daardoor komen allerlei mitigerende maatregelen in beeld als potentiële instandhoudings- en passende maatregelen. Dat doet naar ons oordeel juist afbreuk aan de nuttige werking van de Hrl. Niet alleen vanwege de hiervoor toegelichte de facto vergunningenstop waardoor ook wenselijke projecten geen doorgang vinden, maar ook omdat er dan feitelijk geen ruimte bestaat om rekening te houden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden zoals artikel 2 lid 3 Hrl vergt vanwege de vermenging van de toets van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl met de toets van artikel 6 lid 3 Hrl. En dat terwijl die vermenging in strijd lijkt te zijn met de hiervoor in paragraaf 3.4 aangehaalde rechtspraak van het Hof.

3.6 **Argument 5: de rechtspraak in Duitsland en wederom het onderscheid tussen de verplichtingen van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl enerzijds, en lid 3 anderzijds**

Zoals hiervoor in paragraaf 3.3 is toegelicht, zien wij de Nederlandse toepassing van het additionaliteitsvereiste niet terug in de jurisprudentie van het Hof. Ook in ons buurland Duitsland zien wij een andere toepassingspraktijk dan in Nederland.⁴⁸ In een Duitse uitspraak van de hoogste federale

43 Zie www.verduurzamingindustrie.nl/hulp-bij-verduurzaming/maatwerkafspraken/default.aspx.

44 Zie hierover ook F. Damen, ‘Duurzamer wordt het niet’, *LTB* 2025/26.

45 Zie ook de eerder aangehaalde percentages uit de *Delversduin*-uitspraak: slechts 2% van de stikstofreductie was benodigd voor het woningbouwproject van 162 woningen.

46 www.netbeheernederland.nl/publicatie/inbreng-commissiedebat-natuur-en-stikstof-april-2025.

47 A-G Kokott 25 juli 2018, ECLI:EU:C:2018:622, r.o. 160 (PAS).

48 Wij gaan in deze bijdrage alleen in op de Duitse rechtspraak voor wat betreft het additionaliteitsvereiste. Voor nadere beschouwingen en overige verschillen verwijzen we naar L. Krahnefeld & M. Crusius, ‘De professionele beoordeling van stikstofdepositie in speciale beschermingsgebieden volgens de Habitatrichtlijn in Duitsland’, *Tijdschrift Natuurbeschermingsrecht* 2022/2 en de zeer lezenswaardige en binnenkort via scripties.uba.uva.nl te publiceren scriptie van M.E.C. Scheurwater, *Verstikt Nederland in zijn interpretatie van artikel 6 van de Habitatrichtlijn? Een blik over de grens. Een rechtsvergelijking tussen Nederland en Duitsland over de toepassing van intern salderen binnen het toetsingskader dat volgt uit artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn*, UvA 2025.

bestuursrechter⁴⁹ over de aanleg van een westelijke rondweg om de stad Halle staat de vraag centraal of maatregelen wel als mitigerende maatregel kunnen worden ingezet of dat het instandhoudings- of passende maatregelen zijn – in die uitspraak aangeduid als *Sowieso-Maßnahmen* – die niet ter mitigatie mogen worden ingezet. De maatregel ziet op het beëindigen van agrarisch gebruik en daardoor de bemesting van de gronden.

Het *Bundesverwaltungsgericht* overweegt dat zowel de initiatiefnemer als het bevoegd gezag in beginsel mogen uitgaan van een voor het gebied opgesteld beheerplan en de daarin opgenomen indeling van maatregelen. Alleen de in het beheerplan opgenomen bindende instandhoudings- of passende maatregelen mogen niet als mitigerende maatregelen worden ingezet. Dat is anders als het beheerplan evident onjuist is (*“evidente Fehleinschätzungen oder Versäumnisse erkennen lässt”*). Dat is het geval als het plan op onjuiste rechtsnormen is gebaseerd (*“nicht von unzutreffenden rechtlichen Maßstäben ausgeht”*) of aan ‘etikettenfraude’ doet (*“Etikettenschwindel betreibt”*).⁵⁰

Ons valt op dat de Duitse hoogste bestuursrechter een beheerplan als uitgangspunt neemt voor de vraag of mitigerende maatregelen kunnen worden toegepast. Dat is wel een vorm van het additionaliteitsvereiste, maar niet zo indringend als de Nederlandse variant. Het belangrijkste onderscheid is naar ons oordeel dat de Duitse rechter daarmee de verantwoordelijkheid voor het vaststellen en uitvoeren van de maatregelen op grond van artikel 6 lid 1 en 2 Hrl duidelijk scheidt van de toestemming voor een plan of project op grond van artikel 6 lid 3 Hrl, met een correctie voor evidente onjuistheden. Dat is wat ons betreft wel in lijn met het doel van de Hrl en de rechtspraak van het Hof, zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht. En een betere doorwerking van het ook door de Afdeling geformuleerde uitgangspunt dat de algemene opgave om de te hoge stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden terug te brengen (art. 6 lid 1 en 2 Hrl), moet worden onderscheiden van de besluitvorming over individuele plannen en projecten die tot stikstofdepositie leiden (art. 6 lid 3 Hrl).⁵¹

4. Additionaliteit op een andere manier toegepast

4.1 Algemeen

Hiervoor is uiteengezet waarom wij menen dat het niet aan de rechter is om bij iedere mitigerende maatregel die *naar zijn aard* ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden aangemerkt, te toetsen of die maatregel *wellicht* nodig is op grond van artikel 6 lid 1 en/of 2 Hrl. We zien

gegronde redenen om de rechtspraak hierop te wijzigen. We wijzen er voor de volledigheid op dat als het additionaliteitsvereiste wel een vereiste is bij de toepassing van artikel 6 lid 3 Hrl, de beoordeling of daaraan is voldaan naar ons oordeel ook anders zou moeten dan nu uit de rechtspraak volgt. Niet iedere salderingsmaatregel is *naar zijn aard* ook *benodigd* als instandhoudings- of passende maatregel (par. 4.2). We wijzen daarbij op de rol van significantie (par. 4.3) en de bijzondere aard van plannen (par. 4.4).

4.2 Voor welke mitigerende maatregelen geldt het additionaliteitsvereiste?

In december 2024 heeft de Afdeling geoordeeld dat het additionaliteitsvereiste ook betrekking heeft op de onderdelen van een nieuw project die bestaan uit de continuering van een bestaande vergunde situatie. Heel concreet overweegt de Afdeling:

“Het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie is een maatregel die ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Intern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Dat additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van de gehele referentiesituatie die als mitigerende maatregel wordt ingezet. Bij de gewijzigde voortzetting van een project geldt dat vereiste dus niet alleen voor de wijziging of beëindiging van onderdelen van de bestaande vergunde situatie, maar ook voor de continuering van onderdelen van de bestaande vergunde situatie.”⁵²

In de *Delversduin*-uitspraak preciseert de Afdeling het voorgaande door te overwegen:

“De Afdeling stelt voorop dat het additionaliteitsvereiste ziet op de vraag of de mitigerende maatregel die wordt ingezet niet al nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Dit betekent dat het additionaliteitsvereiste ziet op het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet. Het college moet kunnen motiveren dat het gedeelte van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel.”⁵³

Gelet op de hierna te bespreken strenge toets aan het additionaliteitsvereiste zonder oog voor significantie maakt voorgaande precisering, als we het goed zien, niet uit voor de toepassing van het additionaliteitsvereiste. Het bevoegd gezag moet, als er passende maatregelen nodig zijn, onderbouwen welke maatregelen worden getroffen en dat heel concreet maken door ook het tijdspad mee te nemen van de uitvoering en wanneer verwacht wordt dat deze maatregelen effectief zijn.⁵⁴ Die toets ziet dan ook op wat er nodig

49 BVerwG 12 juni 2019, 9 A 2.18, ECLI:DE:BVerwG:2019:120619U9A2.18.0 (*Westumfahrung Halle*).

50 BVerwG 12 juni 2019, 9 A 2.18, ECLI:DE:BVerwG:2019:120619U9A2.18.0, r.o. 96 (*Westumfahrung Halle*). Zie ook BVerwG 9 februari 2017, 7 A 2.15, ECLI:DE:BVerwG:2017:090217U7A2.15.0, r.o. 424 (*Elbvertiefung*).

51 ABRvS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 4.1 (*Logistiek Park Moerdijk*) en ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 14.1-14.2 (*Rendac*).

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

53 ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404, r.o. 19.3 (*Delversduin*).

54 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 21.3 (*Rendac*).

is aan passende maatregelen, *ongeacht* de omvang van de mitigerende maatregel die voor salderen wordt ingezet. Wanneer de omvang of significantie van de in te zetten referentie een rol zou spelen, zou deze precisering overigens wel uitmaken voor de toepassing van het additionaliteitsvereiste. Daar gaan wij in paragraaf 4.3 verder op in.

Wij vragen ons echter af of de inzet van de referentiesituatie van een bestaande activiteit wel in alle gevallen een maatregel is die *naar zijn aard* ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. We illustreren dat aan de hand van een voorbeeld. Als een natuurvergunde fabriek een ingrijpende wijziging doorvoert aan een stookinstallatie waardoor die minder emissies veroorzaakt – bijvoorbeeld vanwege de eerdergenoemde maatwerkafspraken verduurzaming industrie –, is daar volgens de huidige rechtspraak een nieuwe natuurvergunning voor nodig als: i) de hele fabriek (dus niet alleen die betreffende stookinstallatie) blijkens de voortoets een significant negatief effect kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied; en ii) die wijziging niet wordt gezien als voortzetting van een en hetzelfde project.⁵⁵ De voortoets moet zien op het hele project na wijziging, dus op de hele fabriek. In de passende beoordeling kan dan de referentiesituatie als mitigerende maatregel worden betrokken. Dat is dan ook de inzet van de hele referentiesituatie, minus de bewerkstelligde stikstofreductie. Het additionaliteitsvereiste ziet op de inzet van die referentiesituatie. De hele fabriek zal echter niet worden stilgelegd als deze emissiereducerende wijziging niet wordt doorgevoerd. De enige theoretische mogelijkheid om de huidige emissies van de fabriek te beëindigen, is een intrekking van de natuurvergunning maar daar heeft het bevoegd gezag beoordelingsruimte voor. Of en hoe een eventuele intrekking wenselijk is en kan worden uitgevoerd, is op voorhand dan ook niet duidelijk. Bovendien zal het onverkort intrekken van een vergunning van een hele fabriek in alle gevallen aan de toets van bijvoorbeeld het eigendomsrecht uit artikel 1 Eerste Protocol van het EVRM, artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie of het evenredigheidsbeginsel moeten voldoen.⁵⁶ Daar zal in de regel op zijn minst een financiële compensatie tegenover moeten staan, waar weer regelingen voor moeten worden vastgesteld en getoetst aan bijvoorbeeld het staatssteunrecht, of een lange overgangstermijn bij moeten horen, wat weer zorgt voor een langdurig blijvende stikstofuitstoot.

Wij vragen ons dan ook af waarom de inzet van de referentiesituatie in ieder geval in het hiervoor besproken geval dan een maatregel is die *naar zijn aard* ook kwalificeert als instandhoudings- of passende maatregel. Die kwalificatie is in ieder geval niet evident. Pragmatisch gezien staat het stikstofreductie in de weg, maar juridisch zien wij ook geen

sluitende onderbouwing voor die kwalificatie en de bijbehorende toets aan het additionaliteitsvereiste.

Een ander voorbeeld is de uitspraak over de renovatie van het Binnenhof.⁵⁷ Ook daar kwam de rechtbank tot de conclusie dat er ten onrechte geen additionaliteitstoets was verricht in de passende beoordeling. Daaraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat overwogen moet worden of het gebruik van het Binnenhof als nationaal parlement misschien wel beëindigd zou moeten worden, vanwege de stikstofemissie die de verkeersstromen meebrengen. Die veronderstelling kunnen wij niet volgen. We denken in redelijkheid te kunnen vaststellen dat het hart van de democratie zo belangrijk is in de Nederlandse samenleving dat – welke invulling van de beoordelingsruimte het bevoegd gezag ook geeft – het sluiten van het Binnenhof als parlement niet als instandhoudings- of passende maatregel zal worden ingezet. De mitigerende maatregel kan, met andere woorden, naar zijn aard niet als instandhoudings- of passende maatregel worden ingezet.

En zo zijn er meer activiteiten denkbaar die op voorhand niet zullen kwalificeren als instandhoudings- of passende maatregel, gelet op de beoordelingsruimte bij de toepassing van artikel 6 lid 2 Hrl, te meer in combinatie met artikel 2 lid 3 Hrl op grond waarvan bij de uitvoering van de Hrl expliciet rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden.

Ook voor andere stikstofreducerende maatregelen die wellicht voorgaande zwaardere belangentoets niet doorstaan, zien wij niet altijd in hoe die naar hun aard kunnen kwalificeren als instandhoudings- of passende maatregel. Wij wijzen als voorbeeld op de inzet van elektrisch (bouw)materiaal. Er is immers geen voordeel voor de te beschermen gebieden als die maatregel *niet* wordt ingezet.

4.3 De rol van significantie

In de hiervoor aangehaalde uitspraak *Delversduin* kwam naar voren dat het additionaliteitsvereiste volgens de Afdeling ook geldt als maar 2% van de omvang van de referentiesituatie is ingezet als mitigerende maatregel en de overige 98% ten goede aan de natuur komt. Ook in een eerdere uitspraak van eind 2023 heeft de Afdeling bij een besluit tot toepassing van extern salderen geoordeeld dat de omvang van de in te zetten referentiesituatie geen rol speelt bij de toets aan het additionaliteitsvereiste:

“Dat de beëindiging van het paardenpension maar een kleine bijdrage zal leveren, acht de Afdeling onvoldoende, nu niet in geschil is dat de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden moet dalen en niet zeker is dat de beëindiging van de pension- en trainingsstal niet nodig is als onderdeel van een maatregelenpakket om de daling tot stand te brengen.”⁵⁸

55 Wij gaan in deze bijdrage niet in op de vraag of de Afdelingsjurisprudentie over voortzetting van een en hetzelfde project in lijn is met de – in onze ogen soepelere – lijn van het Hof in het *AquaPri*-arrest (HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:864 (*AquaPri*)).

56 Zie nader Rb. Oost-Brabant 14 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2763.

57 Rb. Den Haag 25 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10993.

58 ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540.

Ook in de *Logtsebaan*-uitspraak over het mogelijk moeten intrekken van een vergunning om passende maatregelen ex artikel 6 lid 2 Hrl te treffen, speelt de omvang van de depositie van de vergunde activiteit geen rol. We wijzen bijvoorbeeld op de volgende rechtsoverweging:

“Nu echter (...) vaststaat dat de vergunde bedrijfsactiviteit zal leiden tot stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen waarvoor passende maatregelen moeten worden genomen heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college diende te beoordelen of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.”⁵⁹

Die harde lijn waarbij elke minimale stikstofreductie in ogenschouw moet worden genomen, is naar ons oordeel niet juist. Wij wijzen op de volgende rechtsoverweging van het Hof waaruit volgt dat passende maatregelen pas in beeld komen als een activiteit een *significante* bijdrage heeft:

“De termen „passende maatregelen” in artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn impliceren immers dat de lidstaten bij de toepassing van deze bepaling beschikken over een beoordelingsmarge. (...) Evenwel zij in herinnering gebracht dat een activiteit slechts in overeenstemming is met artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn indien is gegarandeerd dat zij niet leidt tot een verstoring die significante gevolgen kan hebben voor de doelstellingen van deze richtlijn, met name de daarmee nagestreefde instandhoudingsdoelstellingen (arrest Commissie/Spanje, C-404/09, EU:C:2011:768, punt 126 en aldaar aangehaalde rechtspraak).”⁶⁰

De eis van significantie past ook binnen het stelsel van artikel 6 Hrl. Zoals hiervoor ook al is aangehaald, beogen artikel 6 lid 2 Hrl en artikel 6 lid 3 Hrl een coherent geheel en hetzelfde niveau van bescherming te bieden. Bij de toets aan artikel 6 lid 3 Hrl is het vanzelfsprekend dat significantie een rol speelt. In een mededeling van de Europese Commissie⁶¹ wordt dan ook aangegeven dat het begrip ‘verslechtering’ in de zin van artikel 6 lid 2 Hrl op grond waarvan passende maatregelen dienen te worden getroffen, moet worden beoordeeld volgens soortgelijke criteria en methoden als die gelden bij de toepassing van artikel 6 lid 3 Hrl.⁶²

In twee rechtbankuitspraken wordt de omvang van de depositie wel betrokken bij de vraag of er sprake kan zijn van een passende maatregel. De rechtbank Oost-Brabant overweegt uitdrukkelijk:

“Gesteld dat een daling van de stikstofdepositie voor de Veluwe hiervoor wel noodzakelijk is, acht de rechtbank in dit geval onwaarschijnlijk dat de gedeeltelijke intrekking van de milieuvergunning van het saldogevende bedrijf daartoe absoluut noodzakelijk is. Het gaat immers om een gering saldo stikstofdepositie. Naarmate de omvang van het saldo stikstofdepositie groter wordt, neemt ook de verplichting voor het college en GS toe om meer inzichtelijk te maken dat dit saldo niet hoeft te worden ingezet naast de reeds genomen en voorgenomen algemene passende maatregelen in het landelijke en provinciale natuurbeleid. In dit geval gaat het om een zeer geringe toename in de stikstofdepositie op beide Natura 2000 gebieden in tegenstelling tot de zaak die heeft geleid tot de door MOB aangehaalde uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant. Andere passende maatregelen zullen een veel grotere betekenis hebben voor de Veluwe. Met andere woorden, het lot van de Veluwe zal niet afhangen van de mitigerende maatregel ten behoeve van dit project. Onder deze omstandigheden hebben het college en GS kunnen volstaan met de algemene verwijzing naar de Wsn en de BOS en is het bestreden besluit voldoende gemotiveerd.”⁶³

En de rechtbank Overijssel overweegt:

“Verder is de rechtbank, gelet op het voorgaande, van oordeel dat het college alsnog inzichtelijk heeft gemaakt waarom de gedeeltelijke intrekking van de natuurvergunning geen deel hoeft uit te maken van de maatregelen die wel worden getroffen. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college hierbij mede van belang kunnen achten dat de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied als gevolg van de melkrundveetak van het bedrijf (486 mol N/ha/jaar) relatief klein is (ongeveer 1%) ten opzichte van de afname van de stikstofdepositie op dat gebied als gevolg van de bedrijfsbeëindigingen in het kader van de Lbv, Lbv-plus en MGA-1. Hieruit volgt dat de gedeeltelijke intrekking van de natuurvergunning niet binnen afzienbare termijn zou leiden tot een daling van stikstofdepositie.”⁶⁴

De Afdeling lijkt ook een eerste aanzet te hebben gedaan om de significantie van een te overwegen maatregel mee te nemen in de beoordeling. Bij de vraag of een vergunning moet worden ingetrokken als passende maatregel, overweegt de Afdeling in de *Amercentrale*-uitspraak:

“Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstof-reducerende 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

59 ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 13.4.

60 HvJ EU 14 januari 2016, ECLI:EU:C:2016:10, r.o. 40–41 (*Grüne Liga/Sachsen*).

61 Mededeling van de Europese Commissie d.d. 21 november 2018 ‘Beheer van Natura 2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de Hrl (92/43/EEG)’.

62 Zie nader ‘Intrekking van natuurvergunningen en de praktijk: de stand van zaken en de rol van significantie van eventuele effecten’, d.d. 7 oktober 2021, www.stibbe.com.

63 Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:4983, r.o. 6.4.

64 Rb. Overijssel 12 juni 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:3739, r.o. 11.6.

wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.”⁶⁵

Dat de Afdeling overweegt dat een maatregel nadrukkelijk in beeld komt als de intrekking op afzienbare termijn kan leiden tot een *relevante* verbetering, is wat ons betreft een aanzet voor een nadrukkelijkere rol van de significantie. We menen dat dit echter nog niet geheel in lijn is met de eerder aangehaalde jurisprudentie van het Hof. De Afdeling lijkt namelijk pas toe te komen aan de relevantie, en dus de significantie, als er eerst is beoordeeld of zicht is op andere stikstofreducerende maatregelen. Wij menen dat de significantie van de maatregel als eerste dient te worden beschouwd, zoals ook de aangehaalde rechtbanken hebben gedaan. Pas als de mogelijk te beëindigen stikstofdepositie significant is in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen komt intrekking of bij saldering het – door ons gewraakte – additionaliteitsvereiste in beeld.

Als de significantie van de bijdrage van de in te zetten referentiesituatie als eerste wordt beoordeeld bij een toepassing van het additionaliteitsvereiste, dan wordt de hiervoor aangehaalde precisering van de Afdeling in de *Delversduin*-uitspraak ook relevant. Pas dan gaat het niet meer om de vraag welke andere maatregelen worden getroffen, maar of de inzet van de mitigerende maatregel – voor zover die naar zijn aard ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel – *zelf* voldoet aan het significantie-criterium en daadwerkelijk ook in beeld komt als eventuele instandhoudings- of passende maatregel. Dat doet ook meer recht aan de hiervoor al vaker aangehaalde beoordelingsruimte van het bevoegd gezag bij artikel 6 lid 1 en 2 Hrl.

4.4 Plannen

De jurisprudentie over intern salderen na december 2024 ziet tot nu toe op projecten. Er is nog geen oordeel gegeven over de toepassing bij plannen.⁶⁶ Artikel 6 Hrl en de jurisprudentie van het Hof maken geen relevant onderscheid tussen plannen en projecten. Wij menen echter dat, als wordt uitgegaan van de toepassing van het additionaliteitsvereiste, er wel een wezenlijk onderscheid kan zijn. We lichten dat toe aan de hand van de eerdergenoemde *Delversduin*-uitspraak. Dat project zag, zo wordt uitdrukkelijk in de uitspraak toegelicht, op de bouw en het gebruik van 162 woningen en bijbehorende verkeersgeneratie. De mitigerende maatregel volgens de uitspraak is het stoppen van de bemesting van de agrarische gronden waar de woningen op worden gebouwd. Als nu niet een natuurvergunning voor een concreet project had voorgelegen maar een plan, dan zou de inhoud van de passende beoordeling volgens ons anders worden.

Het plan omvat dan namelijk niet alleen het toestaan van de woningen, maar ook de beëindiging van de agrarische bestemming. Wij menen dat, in lijn met de pre-*Rendac*-jurisprudentie,⁶⁷ bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied alle samenhangende gevolgen moeten worden betrokken. De positieve gevolgen van het verdwijnen van de bemesting van de agrarische gronden is dan geen mitigerende maatregel, maar onderdeel van het plan. Daarvoor is dan wel nodig dat het gaat om een rechtstreeks, onlosmakelijk gevolg van het plan.⁶⁸ Dat is in dit voorbeeld het geval. Er is dan geen sprake van de inzet van een mitigerende maatregel en dus ook geen benodigde toets aan het additionaliteitsvereiste.

5. Conclusie

Wij hebben deze bijdrage geschreven om een bijdrage te leveren aan een discussie over het additionaliteitsvereiste. Dat vereiste ziet erop toe dat als een maatregel hoe dan ook al nodig kan zijn voor het voorkomen van verslechtering of het behalen van instandhoudingsdoelen, de maatregel niet mag worden ingezet ten behoeve van een concreet project. Dat geldt dus ook voor de continuering van onderdelen van een bestaande situatie bij intern salderen.

We hebben kritische kanttekeningen geplaatst bij de huidige toepassing in de Nederlandse rechtspraak. Zo zien wij argumenten om de overwegingen van het Hof in het *PAS*-arrest gelet op de context van het *PAS*-arrest anders te lezen dan de Afdeling doet. Ook in andere Hof-jurisprudentie zien wij niet de Nederlandse toepassing van het additionaliteitsvereiste terug, noch in de publicaties van de Europese Commissie. De systematiek van artikel 6 Hrl, met een onderscheid tussen de lid 1- en lid 2-verplichtingen enerzijds en de lid 3-verplichtingen anderzijds, noopt niet tot het additionaliteitsvereiste. De nuttige werking van de Hrl lijkt zelfs te worden ondermijnd doordat het additionaliteitsvereiste stikstofreductie in de weg kan staan. Bovendien wordt er met de huidige toepassing minder recht gedaan aan de beoordelingsruimte bij de toepassing van instandhoudings- en passende maatregelen, waarbij op grond van de Hrl rekening moet worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met regionale en lokale bijzonderheden. In Duitsland wordt het additionaliteitsvereiste dan ook niet toegepast, althans anders doordat alleen maatregelen die daadwerkelijk verplichtend zijn voorgeschreven in een beheerplan niet als mitigerende maatregel mogen worden ingezet.

Wij menen dan ook dat er een herbezinning op de toepassing van het additionaliteitsvereiste mogelijk is, en dat de toepassing op zijn minst zou moeten worden beperkt tot de hiervoor genoemde Duitse situatie. Op die manier is het niet primair aan de rechter om bij iedere mitigerende maatregel die *naar zijn aard* ook als instandhoudings-

65 ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909, r.o. 25.5 (*Amercentrale*). Zie recenter ABRvS 2 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2969, r.o. 10.6.

66 Daarbij gaan we ervan uit dat de uitspraak ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5417 waarin nog wordt verwezen naar de oude rechtspraak van vóór *Rendac* mogelijk ziet op een verkeerde planning/afstemming met *Rendac* en we daar geen conclusies uit kunnen trekken.

67 O.a. ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960.

68 We wijzen op ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:784, r.o. 27 e.v.

passende maatregel kan worden aangemerkt, te toetsen of die maatregel *wellicht* nodig is op grond van artikel 6 lid 1 en/of 2 Hrl. Dat is volgens ons des te belangrijker omdat niet iedere salderingsmaatregel *naar zijn aard* ook als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet, waarbij we bijvoorbeeld wijzen naar de onwenselijkheid van het beëindigen van het gebruik van het Binnenhof. De significantie van de bijdrage van de maatregel kan ook een rol moeten kunnen spelen. Tot slot zien wij ook argumenten om bij plannen niet te toetsen aan het additionaliteitsvereiste vanwege het ontbreken van de kwalificatie van ‘mitigerende’ maatregelen bij stikstofreductie als een rechtstreeks onlosmakelijk gevolg van het plan.