

Aan Provinciale Staten

**Onderwerp:**

Analyse en impact recente juridische uitspraken stikstof

Geachte Statenleden,

**Aanleiding**

Recent zijn er door zowel de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) en de Rechtbank Den Haag een tweetal uitspraken gedaan die grote invloed hebben op de natuurvergunningverlening en het stikstofbeleid. De uitspraken maken de verplichting om te komen tot natuurherstel prioritair en daarmee 'bovenliggend', zolang er geen geborgd maatregelenpakket is. Tot nu toe gehanteerde juridische kaders voor natuurvergunningverlening worden hiermee gewijzigd. De impact van de uitspraken is zowel landelijk als provinciaal groot.

Op 18 december 2024 heeft de Afdeling uitspraak gedaan in het hoger beroep over door het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant verleende natuurvergunning voor het bedrijf Rendac Son B.V. (Rendac).<sup>1</sup> De Afdeling schetst in de Rendac-uitspraak een nieuw beoordelingskader voor intern salderen<sup>2</sup> en wijzigt daarmee haar eerdere lijn uit de Logtesebaanuitspraak waarin intern salderen vergunningvrij was. Bovendien is de additionaliteitstoets voor intern en extern salderen aangescherpt: stikstofruimte kan niet meer worden ingezet voor andere ontwikkelingen zolang het behalen van de wettelijke natuurhersteldoelen niet is zeker gesteld, oftewel zolang er geen geborgd maatregelenpakket voor natuurherstel is.

Daarnaast heeft op 22 januari 2025 de Rechtbank Den Haag in een bodemprocedure, aangespannen door Greenpeace, overwogen dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de eigen wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen.<sup>3</sup> De Staat is bevolen zich aan zijn eigen stikstofdoel voor 2030 te houden, ten laste van een dwangsom van 10 miljoen als de Staat het doel niet haalt.

---

<sup>1</sup> ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Rendac). NB: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4909 (Amercentrale) is hiervan afgeleid en daaraan nevensgeschikt.

<sup>2</sup> Onder intern salderen wordt verstaan 'een vergelijking van de emissies/deposities die zijn toe te rekenen aan de aangevraagde situatie met de emissies/deposities van een op dezelfde locatie toegestane activiteit die als gevolg van de aangevraagde situatie zal veranderen. Deze vergelijking van de gevolgen van de beoogde situatie met de gevolgen in de referentiesituatie wordt intern salderen genoemd.' (RvS, Rendac r.o.12).

<sup>3</sup> ECLI:NL:RBDHA:2025:578 (Greenpeace).

### Leeswijzer

Hieronder volgt eerst een korte analyse van de Greenpeace-uitspraak. Daarna wordt stilgestaan bij de Rendac-uitspraak en de grote invloed hiervan op de natuurvergunningverlening. De brief eindigt met een eerste beknopte analyse op hoofdlijnen van de impact van de uitspraken.

Op 22 januari jl. heeft de minister van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur een eerste reactie op de Greenpeace uitspraak gestuurd aan de Tweede Kamer. Deze brief vindt u in bijlage 1. Een verdere analyse op hoofdlijnen van de Rendac-uitspraak, opgesteld door de Omgevingsdienst Haaglanden (ODH), vindt u in bijlage 2.

### **De Greenpeace-uitspraak: de Staat moet zich aan eigen stikstofreductiedoel houden**

Op 22 januari 2025 heeft de Rechtbank Den Haag, in een bodemprocedure aangespannen door Greenpeace tegen de Nederlandse Staat, uitspraak gedaan. De rechtbank stelt Greenpeace grotendeels in het gelijk en heeft aangegeven dat de Staat onrechtmatig handelt door de verslechtering van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden niet tijdig te stoppen en de wettelijke stikstofdoelen voor 2025 niet en voor 2030 zeer waarschijnlijk niet te halen. In de uitspraak beveelt de rechtbank de Staat zich aan zijn eigen stikstofdoel voor 2030 te houden, ten laste van een dwangsom van 10 miljoen als de Staat het doel niet haalt. Dit betekent dat de Staat 50 procent van de oppervlakte van stikstofgevoelige natuur uiterlijk op 31 december 2030 onder de grenswaarde/Kritische Depositie Waarde (KDW) moet brengen. Daar bovenop heeft de rechtbank aangegeven dat de Staat hierbij voorrang moet geven aan de meest kwetsbare natuur – dit zijn de gebieden die grootste zorg behoeven en op de Urgente Lijst staan.<sup>4</sup> Dat deze gebieden voorrang moeten krijgen vloeit voort uit de Omgevingswet. De rechtbank oordeelde tenslotte dat de Staat dit vonnis direct moet uitvoeren, ook als de Staat in hiertegen in hoger beroep zou gaan.

Belangrijk aandachtspunt in de uitspraak is dat de rechtbank bevestigt dat de Staat aan zijn eigen wetgeving kan worden gehouden en dat de wettelijke stikstofdoelen te beschouwen zijn als een absolute ondergrens. Daar kan niet zonder dwingende reden van afgeweken worden.<sup>5</sup>

Na de onverbindendverklaring van het Programma Aanpak Stikstof (PAS) in 2019 door de Raad van State omdat dit programma onvoldoende waarborgen bood voor natuurbehoud en –herstel in Natura 2000-gebieden, is er nieuw beleid en zijn er nieuwe wetten gemaakt. Zo is bij wet vastgelegd dat in 2025, 2030 en 2035 respectievelijk 40 procent, 50 procent en 74 procent van de stikstofgevoelige natuur in de Nederlandse Natura 2000-gebieden onder de KDW moet zijn gebracht.

---

<sup>4</sup> Voor Zuid-Holland zijn de urgente habitats grijze duinen (heischraal), duinbossen (droog) en overgangs- en trilvenen (veenmosrietlanden). De eerste drie komen vooral voor in de Duingebieden (met uitzondering van Coepelduynen) en de laatstgenoemde komt voor in het Natura-2000 gebied Nieuwkoopse Plassen en de Haeck.

<sup>5</sup> De rechtbank gaf ook aan dat de Staat zich niet mag verschuilen achter het buiten haar macht liggen om de stikstofdoelen te behalen vanwege een veronderstelde grote depositiebijdrage vanuit het buitenland. Ook mag de Staat zich niet verschuilen achter veronderstelde andere drukfactoren die oorzaak zouden zijn van de verslechtering van natuur. De rechter oordeelt enerzijds dat de impact van stikstof dominant is op de verslechtering van natuurkwaliteit en op zichzelf niet ter discussie kan staan en anderzijds dat de bijdrage uit het buitenland in omvang onderschikt is aan de Nederlandse depositiebijdrage. Temeer omdat grofweg de helft van de depositiebijdrage afkomstig is van “landbouw”, < 10% van “mobiliteit”, < 5% van “huishoudens, diensten en bouw” en < 3% vanuit de “industrie en energie”. Daarmee is grofweg bijna 70% van de stikstofdepositie door Nederland beïnvloedbaar.

Voor de rechtbank woog het zwaar dat het huidige kabinet delen van eerder vastgesteld beleid heeft ingetrokken, zoals het Transitiefonds waarin circa 24 miljard euro beschikbaar zou komen, en het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Dit is een stap terug, terwijl uit cijfers blijkt dat er juist een extra maatregelen nodig zijn om de wettelijke stikstofdoelen te halen. Een geborgd maatregelenpakket is dan ook een voorwaarde om het stikstofprobleem aan te pakken.

### **De Rendac-uitspraak: intern salderen vergunningplichtig en het verzwaarde additionaliteitsvereiste**

De twee belangrijkste gevolgen van de Rendac-uitspraak zijn deze: intern salderen is met terugwerkende kracht per 1-1-2020 vergunningplichtig geworden en de Afdeling heeft de additionaliteitstoets voor intern en extern salderen aangescherpt. Dit laatste betekent dat als de overheid niet heeft geborgd door middel van een voldoende concreet maatregelenpakket dat verslechtering van de natuur in Natura 2000-gebieden wordt tegengegaan en de wettelijke natuurhersteldoelen worden gehaald, de stikstofruimte niet kan worden ingezet voor andere ontwikkelingen (anders dan voor natuurherstel). Hieronder worden de gevolgen van deze uitspraak nader toegelicht.

Allereerst, wat is intern salderen? Als een bedrijf (project) wijzigt, dan moet onderzocht worden of dat gevolgen heeft voor aangewezen Natura 2000-gebieden. Vóór de Rendac uitspraak konden de stikstofgevolgen van het gewijzigde project worden weggestreept tegen de stikstofdepositie die het bestaande project op die locatie mocht veroorzaken. Als een gewijzigd project leidde tot meer stikstofdepositie dan was in beginsel een natuurvergunning nodig. Zo kon tot nu toe een nieuwe duurzamere stal met meer koeien binnen de natuurtoestemming van de oude stal met minder koeien worden opgevangen zolang er maar geen extra stikstofdepositie plaatsvond. Bij extern salderen speelt hetzelfde, alleen wordt de stikstofdepositie van het nieuwe of gewijzigde project weggestreept tegen de stikstofruimte van een project op andere locatie die daar stopt of vermindert. Vóór de Rendac uitspraak was intern salderen vergunningvrij. Veel projecten in alle sectoren waren in de afgelopen 5 jaar hierdoor vergunningvrij en dus mogelijk. Dit kan nu niet meer op deze manier. Bij de vraag of een natuurvergunning voor een project kan worden verleend mag de bestaande situatie worden betrokken (intern salderen), maar bij de passende beoordeling speelt het additionaliteitsvereiste een belangrijke rol.

Wat is het additionaliteitsvereiste? Om de wettelijke natuurhersteldoelen te kunnen halen is daling van de stikstofdepositie nodig. Zolang deze wettelijke natuurhersteldoelen niet zijn geborgd door het treffen van instandhoudings- of passende maatregelen in de zin van artikel 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn, mag er geen depositieruimte voor andere doelen worden gebruikt dan voor natuurherstel. Meer concreet betekent dit dat zolang de stikstofdepositie moet dalen, deze daling niet is geborgd door het treffen van natuurherstelmaatregelen mag er geen stikstofdepositieruimte worden ingezet voor intern of extern salderen. Dat wil zeggen: dat er een geborgd maatregelenpakket is dat voor voldoende stikstofreductie zorgt.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> In de woorden van de Afdeling: 'De beëindiging van het saldogevende bedrijf door aankoop en intrekking van de vergunning is een maatregel die naar zijn aard ook geschikt is om ingezet te worden als instandhoudings- of passende maatregel. Uit [de PAS-uitspraak] volgt - kort gezegd - dat een maatregel die als instandhoudings- of passende maatregel kan worden ingezet alleen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken als, gelet op de staat van instandhouding en de instandhoudingsdoelstelling, het behoud van natuurwaarden is geborgd, of in het geval er een verbeter- of hersteldoelstelling geldt, dat doel ook op andere

Onder een geborgd maatregelenpakket wordt verstaan een maatregelenpakket waarmee een afdoende blijvende daling van de stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden verzekerd is om aan de wettelijke natuurhersteldoelen te voldoen.

Het voorgaande heeft direct grote gevolgen voor de natuurvergunningverlening, het toezicht en de handhaving (VTH) en het tot dusver gehanteerde toetsingskader. De vergunningplicht intern salderen geldt voor nieuwe projecten, maar ook voor reeds gestarte en zonder natuurvergunning gewijzigde projecten waarbij gebruik is gemaakt van intern salderen (het gebruiken van stikstofruimte welke al vergund was voor een eerdere activiteit op dezelfde locatie). Het voorgaande geldt ongeacht of voor deze (gewijzigde) projecten een bestuurlijk rechtsoordeel<sup>7</sup> of positieve weigering<sup>8</sup> is afgegeven en ongeacht of met name PAS-melders reeds een bericht ontvangen hadden dat zij – vanwege intern salderen – niet langer gelegaliseerd dienden te worden. Het gevolg van de uitspraak van de Afdeling is dat het verkrijgen van een natuurvergunning vanwege het verzwaarde additionaliteitsvereiste voor zowel intern als extern salderen naar verwachting nagenoeg niet meer mogelijk is.

Daarnaast heeft de Afdeling aangegeven dat voor activiteiten die tussen 1 januari 2020 en 1 januari 2025 met toepassing van intern salderen fysiek zijn gestart en waarvoor op grond van het oude beoordelingskader geen natuurvergunning nodig was (en nu wel), geldt tot 1 januari 2030 een overgangperiode waarin het bevoegd gezag niet handhavend kan optreden. Komen er echter na deze overgangperiode handhavingsverzoeken, dan zal de provincie daar onverkort gehoor aan moeten geven.

### **Impact van uitspraken**

De impact van de Greenpeace-uitspraak van de rechtbank en de Rendac uitspraak van de Afdeling, is aanzienlijk en vraagt om een stevige aanpak. Hoewel de Greenpeace-uitspraak slechts in beperkte mate nieuwe verplichtingen toevoegt – de Staat dient zich sowieso aan de eigen wettelijke verplichtingen te houden, benadrukt de uitspraak wel de noodzaak om stikstofdepositie te reduceren en de wettelijke natuurhersteldoelen te halen. Zoals aangegeven is hiervoor een maatregelenpakket onontbeerlijk. De Rendac-uitspraak steunt in belangrijke mate op dezelfde constatering en heeft daarbij de urgentie vergroot om een geborgd maatregelenpakket te ontwikkelen; zonder een dergelijk pakket zit de natuurvergunningverlening op slot.

---

wijze kan worden gerealiseerd. (...) Dit betekent dat in dit geval inzichtelijk moet worden gemaakt met welke andere maatregelen dan de inzet van deze saldogevers een daling van de stikstofdepositie voor dit Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd.' RvS, GOL-uitspraak, 14 februari 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:625](#).

<sup>7</sup> Een bestuurlijk rechtsoordeel is in juridische termen: 'een als zelfstandig en definitief bedoeld rechtsoordeel omtrent de toepasselijkheid van een wettelijke bepaling in een gegeven situatie ten aanzien waarvan een bestuursorgaan de bevoegdheid heeft.' Met andere woorden, het gaat om een situatie waarbij het bevoegd gezag een oordeel geeft over de toepasselijkheid, interpretatie of toepassing van een wettelijk voorschrift op een concrete individuele situatie.

<sup>8</sup> Bij een positieve weigering gaat het om het volgende. Tot de Rendac-uitspraak was er geen vergunningplicht voor intern salderen. Wanneer een initiatiefnemer die intern gesaldeerd had toch om een vergunning vroeg, kreeg deze bericht dat er geen vergunning nodig was en dat de aanvraag werd geweigerd, de zogenoemde positieve weigering.

Welk beeld heeft de provincie Zuid-Holland van de impact van de uitspraken?

Tussen januari 2020 (uitspraak Logtsebaan) en 18 december 2024 was intern salderen vergunningvrij en veel projecten hoefden als gevolg hiervan geen natuurvergunning aan te vragen, noch hun projectactiviteiten vooraf door het bevoegd gezag goed te laten keuren. Tenzij er een positieve weigering is afgegeven of een bestuurlijk rechtsoordeel, zijn deze projecten logischerwijs niet in beeld. Het is daarbij niet aan GS maar aan de betreffende bedrijven/initiatiefnemers om voor hun activiteiten, indien dit nodig is, alsnog een natuurvergunning te regelen.

Op dit moment zijn we bezig de impact op de vergunningverlening en op een aantal van de majeure opgaven van de provincie (wonen, verkeer, energie) in beeld te brengen. Kort gezegd geldt nu voor de vergunningverleningspraktijk het volgende. Onherroepelijke vergunningen bezitten formele rechtskracht en kunnen gebruikt (blijven) worden. Voor nieuwe en lopende aanvragen zal per direct toepassing gegeven moeten worden aan het nieuwe beoordelingskader van de Afdeling. Dit houdt in dat in geval van mitigeren (salderen) in de passende beoordeling en in het besluit van ODH onderbouwd moet worden dat de stikstofruimte niet reeds nodig is om verslechtering van Natura 2000-gebieden tegen te gaan (additionaliteitsvereiste). Vooralsnog wordt ingeschat dat zolang er geen effectief maatregelenplan voorhanden is waarmee de hersteldoelen worden geborgd, deze toets niet kan worden doorstaan en dergelijke aanvragen niet kunnen worden vergund.

Zoals hiervoor is aangegeven heeft met name de Rendac-uitspraak van de Afdeling grote gevolgen. Vrijwel alle veranderingen aan projecten/bedrijven moeten worden getoetst op een natuurvergunningplicht en in veel gevallen zal een natuurvergunning nodig zijn. Zolang er geen maatregelplan ligt om de stikstofdepositie structureel voldoende te verlagen zal vergunningverlening lastig zo niet onmogelijk zijn. Zo zijn de stikstofbanken door het verzwaarde additionaliteitsvereiste als instrument voor extern salderen naar verwachting niet meer bruikbaar. Projecten voor bijvoorbeeld woningbouw die eerder gebruik hebben gemaakt van intern salderen en die in de bouwfase zitten of al gerealiseerd zijn, zullen vóór 2030 alsnog een vergunning moeten aanvragen, waarbij het de vraag is of ze deze kunnen krijgen. Energietransitieprojecten in het Haven Industrieel Complex waarvoor vaak een tijdelijke toename van stikstofdepositie nodig is voor het bouwen van schonere installaties of het aanleggen van bijvoorbeeld walstroom, waarna er CO2 en stikstofreductie plaatsvindt, kunnen veel moeilijker een vergunning krijgen. Innovatieve maatregelen voor de agrarische sector die vaak via intern salderen aangeschaft konden worden zijn veel minder aantrekkelijk geworden. Ook voor PAS-melders is de impact van de uitspraken groot; legalisatie middels intern/extern salderen raakt verder uit beeld. PAS-melders die eerder een bestuurlijk rechtsoordeel hebben ontvangen (in Zuid-Holland betreft het 16 PAS-melders) – inhoudende dat zij vanwege intern salderen niet langer gelegaliseerd dienden te worden – hebben nu alsnog een natuurvergunning nodig. Zij kunnen zich niet beroepen op de tijdelijke handhavingsvrijstelling tot 2030. Ook voor verzoeken om natuurvergunningen in te trekken wordt verwacht dat deze zonder maatregelenpakket eigenlijk beduidend lastiger weerlegd kunnen worden.

**Conclusie**

Beide uitspraken vergroten de noodzaak en urgentie van een maatregelenpakket met geborgde structurele stikstofreductie en brengen het stikstofdossier - en daarmee elke stap die we als provincie zetten - opnieuw in de schijnwerpers.

In de eerste plaats zal het Rijk met een afdoende maatregelenpakket, inclusief middelen, moeten komen om te voldoen aan het bevel van de uitspraak. Zonder bronmaatregelen van het Rijk is het

voor Zuid-Holland niet mogelijk om voldoende stikstofreductie te bereiken waarmee de wettelijk vereiste doelen van natuurherstel behaald kunnen worden. Provincies kunnen naar vermogen bijdragen aan het nemen van natuurherstelmaatregelen. Het totale maatregelenpakket van het Rijk en provincies moet leiden tot stikstofreductie, natuurherstel en het weer mogelijk maken van vergunningverlening voor economische ontwikkelingen.

Bij gebrek aan een dalende trend van emissies en deposities en een stevig, geborgd maatregelenpakket van Rijk en provincies kan de provincie Zuid-Holland in de tussentijd vrijwel geen vergunningen verlenen op basis van salderen (intern en extern). Uiteraard dragen wij waar mogelijk bij aan oplossingen.

### **Vervolg**

Zo snel als mogelijk zullen we u verder informeren over onze vervolgstappen en de gesprekken met de gezamenlijke provincies en het Rijk. In haar brief met reactie op de Greenpeace uitspraak (zie bijlage 2) heeft de minister van Landbouw, Visserij, Voedselkwaliteit en Natuur aangekondigd de Kamer spoedig te zullen informeren over de verdere vervolgstappen. Wanneer dit gebeurt, zullen wij uw Staten daarover informeren.

We begrijpen dat de situatie meer vragen oproept dan dat er in afwachting van concrete oplossingen beantwoord kunnen worden. We bieden u in eerste instantie op de kortst mogelijke termijn een technische sessie aan. De toegezegde technische sessie over salderen en depositiebanken kan hiervoor gebruikt worden.

Daarnaast ontvangen al onze gebiedspartners – de regiegroepen in de gebieden - en de leden van de sectortafel stikstof een afschrift van deze brief. Voor algemene vragen kunt u al terecht bij het informatiepunt stikstof en Natura 2000 van Bij12: <https://www.bij12.nl/onderwerp/informatiepunt-stikstof-en-natura-2000/>.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
plv. secretaris,

voorzitter,

ir. J.C. van Ginkel MCM

mr. A.W. Kolff

**Bijlagen**

- Bijlage 1 - Analyse uitspraken Afdeling inzake intern salderen door Omgevingsdienst Haaglanden (ODH)
- Bijlage 2 – Brief van Minister LVVN over uitspraak civiele procedure Greenpeace stikstofbeleid