

Jurisprudentie – IV. Milieurecht

TBR 2026/94

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 24 juni 2026, No. 202401073/1/R2, ECLI:NL:RVS:2026:3685 (Verleasen stikstofruimte tijdelijke projecten)

(Mr. M.M. Kaajan, mr. J.F. de Groot en mr. N.H. van den Biggelaar)

Wnb: art. 2.7

Natura 2000-gebieden. Stikstofdepositie. Extern salderen. Voorwaarden verleasen stikstofruimte. Natuurvergunning tijdelijke projecten

Met noot N.G.M. Valkering-Peereboom, Red.

Inleiding

2. [appellante] exploiteert een geitenhouderij aan de [locatie A] in Hurwenen. Hij heeft daarvoor een natuurvergunning die op 7 december 2015 door het college is verleend. Die vergunning heeft betrekking op het houden van 5.510 geiten in vier stallen. Deze 5.510 geiten zijn onderverdeeld in 2.510 geiten ouder dan 1 jaar (RAV-code C1.100), 2.700 opfokgeiten van 61 dagen tot en met 1 jaar (RAV-code C2.100) en 300 opfokgeiten tot en met 60 dagen (RAV-code C3.100).

2.1. [appellante] heeft een aanvraag voor een natuurvergunning voor de uitbreiding van de geitenhouderij ingediend. De aanvraag heeft betrekking op het verlengen van de bestaande stallen om aan dierenwelzijnseisen te kunnen voldoen. Ook wordt de natuurlijke ventilatie in de stallen gewijzigd in mechanische ventilatie. De aanvraag ziet op twee mogelijke situaties. In situatie 1 blijft het aantal te houden dieren gelijk met de op 7 december 2015 vergunde situatie. In situatie 2 neemt het aantal dieren af, maar worden alleen nog melkgeiten gehouden (3.396 melkgeiten).

Hoewel het aantal dieren in de beide beoogde situaties niet toeneemt leidt de toepassing van mechanische ventilatie, waardoor de ammoniak zich op een andere wijze verspreidt, tot een toename van stikstofdepositie. Dat is volgens de aanvraag een tijdelijke toename, omdat [appellante] het voorstellen heeft om de stallen op termijn te voorzien van luchtwassers, waardoor de emissie en depositie zal dalen. In de aanvraag is aangegeven dat de tijdelijke toename van stikstofdepositie wordt gemitigeerd door stikstofruimte te leasen van [bedrijf], een geitenhouderij aan de [locatie B] in Rossum, die eigendom is van een familielid van [appellante]. Het leasen houdt in dat de natuurvergunning van de [bedrijf] gedeeltelijk niet worden benut, totdat

de luchtwassers op de locatie [locatie A] zijn gerealiseerd en de emissie zodanig is gedaald dat de saldering kan worden beëindigd. Hiervoor is een leaseovereenkomst tussen de bedrijven gesloten en is een verzoek aan het college gedaan tot gedeeltelijke tijdelijke buitengebruikstelling van de natuurvergunning voor de [locatie B] in Rossum.

2.2. Het college heeft de natuurvergunning op 18 januari 2022 verleend. Aan de natuurvergunning zijn onder meer de volgende voorschriften verbonden:

‘3. Van deze vergunning mag slechts gebruik worden gemaakt nadat de saldogevende activiteit is gestaakt en saldogever hiervan vooraf melding heeft gedaan [...]; [...]

6. Deze vergunning geldt voor een periode van maximaal 2 jaar nadat deze onherroepelijk is geworden.’

2.3. MOB en anderen komen op voor de bescherming van de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Zij hebben in de kern bezwaar tegen salderen door het leasen van stikstofruimte en de wijze waarop en de voorwaarden waaronder dat door het college is toegepast bij de verlening van de natuurvergunning.

De uitspraak van de rechtbank

3. De rechtbank heeft het beroep van MOB en anderen gegrond verklaard en de natuurvergunning vernietigd. De rechtbank is van oordeel dat de voorwaarden die voortvloeien uit de jurisprudentie van de Afdeling voor de inzet van extern salderen als mitigerende maatregel, ook gelden voor tijdelijk extern salderen door middel van het leasen van stikstofruimte. Uit die jurisprudentie volgt dat een civielrechtelijke overeenkomst tussen de saldo-ontvanger en saldogever over de overname van het stikstofdepositiesaldo niet voldoende is. Er dient ook publiekrechtelijk te zijn geborgd dat de saldogevende activiteit wordt beëindigd en niet kan worden hervat. Die borging is in dit geval volgens de rechtbank onvoldoende. Daarbij betreft de rechtbank dat er alleen voorschriften aan de natuurvergunning voor de saldo-ontvanger zijn verbonden. Die voorschriften binden het saldogevende bedrijf niet. Bovendien schrijft voorschrift 3 niet voor dat de saldogevende activiteit gestaakt moet blijven gedurende de looptijd van de natuurvergunning. Omdat het college niet handhavend kan optreden tegen de saldogever als die weer gebruik gaat maken van haar natuurvergunning, is onvoldoende gewaarborgd dat de saldogevende activiteit niet zal worden hervat. De rechtbank neemt daarbij

ook in aanmerking dat het college in artikel 6a van de Beleidsregels salderen in Gelderland (Beleidsregels) heeft vastgelegd dat bij tijdelijk extern salderen de vergunning van de saldogever publiekrechtelijk moet worden beperkt. Deze uitleg van artikel 6a ontleent de rechtbank aan de toelichting op de Beleidsregels.

Het hoger beroep van [appellante]

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte overweegt dat de voorwaarden voor extern salderen op exact dezelfde wijze op het leasen van stikstofruimte toegepast moeten worden. Extern salderen en het leasen van stikstofruimte verschillen van elkaar door het tijdelijke karakter van het leasen en het verval van de vergunning van de saldonemer na maximaal twee jaar. Deze verschillen geven volgens [appellante] aanleiding de voorwaarden voor extern salderen te nuanceren voor het leasen van stikstofruimte, zonder afbreuk te doen aan de waarborg dat dubbele inzet van stikstofruimte wordt voorkomen. Het voorkomen van dubbele inzet is in dit geval publiekrechtelijk geborgd met de voorschriften 3 en 6 van de natuurvergunning. Bij schending van die voorschriften kan het college handhavend optreden bij de saldo-ontvanger. Vanwege het tijdelijke karakter van het leasen van stikstofruimte is de intrekking van de natuurvergunning van de saldogever geen optie. Intrekking is ook niet noodzakelijk en niet passend bij het tijdelijke karakter van de overdracht van de stikstofruimte. Verder stelt [appellante] dat artikel 6a van de Beleidsregels voor het toepassen van leasen van stikstofruimte niet de voorwaarde stelt dat de toestemming van de saldogever wordt beperkt. Dat artikel is bindend, de toelichting daarop die de rechtbank in aanmerking heeft genomen niet.

Tot slot stelt [appellante] dat in voorschrift 3 niet de voorwaarde is gesteld dat de activiteit van de saldogever gestaakt moet blijven gedurende de looptijd van de natuurvergunning. Mocht die voorwaarde nodig zijn, dan verzoekt zij de Afdeling het voorschrift zelfvoorzienend aan te passen. Het voorschrift kan dan als volgt luiden:

‘3. Van deze vergunning mag slechts gebruik worden gemaakt nadat de saldogevende activiteit is gestaakt, en voor een periode van twee jaar nadat deze vergunning onherroepelijk is geworden gestaakt is gehouden. Saldogever dient hiervan vooraf melding te doen via post@gelderland.nl onder vermelding van het zaaknummer 2020-002261.’

De beoordeling van het hoger beroep

Wat is het (ver)leasen van stikstofruimte?

5. In de Beleidsregels wordt verleen als volgt gedefinieerd: ‘extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijde-

lijke depositie gedurende een beperkte vooraf-afgebakende periode’.

De voorwaarden waaronder (ver)leasen kan, zijn opgenomen in artikel 6a van de Beleidsregels. De relevante bepalingen uit de Beleidsregels zijn in de bijlage bij deze uitspraak opgenomen.

De voorwaarden voor inzet van geleasde stikstofruimte

6. De inzet van geleasde stikstofruimte in een passende beoordeling is, zoals ook de Beleidsregels aangeven, een vorm van extern salderen. Extern salderen en het leasen van stikstofruimte zijn mitigerende maatregelen. Een mitigerende maatregel mag onder voorwaarden in een passende beoordeling worden betrokken. Die voorwaarden zijn opgesomd in overweging 18 van de PAS-uitspraak (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603) en voor extern salderen uiteengezet in de uitspraak van 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951 (r.o. 77-78.1).

6.1. De voorwaarden voor extern salderen zijn kort weergegeven:

1. de voordelen van de maatregel moeten vaststaan ten tijde van de passende beoordeling,
2. dubbele inzet van het ingezette saldo moet worden voorkomen. Dat betekent:
 - a. er moet een directe samenhang zijn tussen het nieuwe project en de (gedeeltelijke) beëindiging van het saldogevende bedrijf;
 - b. vast moet staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet kan worden hervat;
3. geborgd moet zijn dat de maatregel effect heeft voordat het project negatieve gevolgen heeft, en
4. voldaan moet zijn aan het additionaliteitsvereiste.

6.2. In de uitspraak van 6 maart 2024 is ook uiteengezet op welke wijze bij extern salderen aan de genoemde voorwaarden 1-3 kan worden voldaan. Aan de eerste voorwaarde is bij extern salderen voldaan als er ten tijde van de passende beoordeling een overeenkomst is tussen de saldo-ontvanger en de saldogever over de overname van het stikstofdepositiesaldo. Op dat moment hoeft de vergunning waarmee extern gesaldeerd wordt nog niet ingetrokken te zijn. Om aan de tweede en derde voorwaarde te voldoen moet bestuursrechtelijk verzekerd zijn dat de vergunning van de saldogever daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de saldo-ontvanger. Daarvoor is nodig dat geborgd is dat het intrekingsbesluit is genomen op het moment waarop wordt gestart met de realisatie van het project. Die borging kan worden opgenomen in het besluit waarmee het saldo-ontvangende project mogelijk wordt gemaakt.

Het vereiste dat de bedrijfsvoering feitelijk daadwerkelijk is beëindigd en ook niet zal worden hervat, is in de jurisprudentie van de Afdeling gesteld omdat zich de situatie kan voordoen dat na de volledige intrekking van de betrokken natuurvergunning, een onderliggende milieuvergunning of milieumel-

ding in stand blijft waaraan een referentiesituatie kan worden ontleend op grond waarvan opnieuw een natuurvergunning kan worden aangevraagd. Gewaarborgd moet zijn dat die referentiesituatie geheel wordt weggenomen. Een overeenkomst is daarvoor onvoldoende. Daarom is het vereiste van de bestuursrechtelijke borging gesteld.

6.3. In dit geval is voor het leasen van stikstofruimte een civielrechtelijke overeenkomst gesloten. Om te borgen dat de geleaste stikstofruimte niet dubbel wordt ingezet, is in de vergunning voorschrift 3 opgenomen. Daarin is bepaald dat [appellante] gebruik mag maken van de natuurvergunning nadat de saldogevende activiteit is gestaakt. Het tijdelijke karakter van het leasen van stikstofruimte komt tot uitdrukking in voorschrift 6. Daarin is bepaald dat de natuurvergunning voor een periode van twee jaar na het onherroepelijk worden geldt.

Anders dan bij extern salderen is het gebruik van de natuurvergunning van de saldo-ontvanger dus niet afhankelijk gesteld van het moment waarop een besluit tot publiekrechtelijke beperking van de toestemming van de saldogevende activiteit heeft plaatsgevonden. Een publiekrechtelijke beperking van de toestemming van de saldogevende activiteit is ook niet op een andere wijze geborgd.

6.4. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de voorwaarden zoals die hiervoor onder 6.1 zijn weergegeven voor de inzet van extern salderen ook van toepassing zijn voor de inzet van geleaste stikstofruimte. Ook onderschrijft zij het oordeel van de rechtbank dat met een civielrechtelijke overeenkomst over de tijdelijke overdracht van stikstofruimte en de voorschriften 3 en 6 die aan de natuurvergunning zijn verbonden, onvoldoende is gewaarborgd dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet kan worden hervat tijdens de leaseperiode (voorwaarde 2: voorkomen dubbele inzet).

Om te borgen dat tijdens de leaseperiode de saldogevende activiteit beëindigd is en niet wordt hervat, is, zoals de rechtbank terecht overweegt, een publiekrechtelijke beperking van de natuurvergunning van de saldogever nodig. Daardoor wordt bestuursrechtelijke handhaving bij de saldogever mogelijk en wordt voorkomen dat de natuurvergunning van de saldogever tijdens de leaseperiode nogmaals voor intern of extern salderen wordt ingezet. Ook is van belang dat op die manier voor derden kenbaar is dat de saldogever tijdens de leaseperiode geen gebruik mag maken van (een deel van) zijn natuurvergunning. Naast de publiekrechtelijke beperking van de natuurvergunning van de saldogever, moet in de natuurvergunning van de saldo-ontvanger een voorschrift zijn opgenomen waarin het gebruik van die natuurvergunning afhankelijk wordt gesteld van het moment waarop de publiekrechtelijke beperking van de saldogevende natuurvergunning heeft plaatsgevonden.

Het voorstel voor aanpassing van voorschrift 3 dat [appellante] in zijn hoger beroepschrift heeft gedaan, voldoet niet aan de voorwaarden die hiervoor zijn beschreven. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding in te gaan op het verzoek van [appellante] om dat voorschrift alsnog zelfvoorzienend aan de vergunning te verbinden.

6.5. Anders dan [appellante], leest de Afdeling ook in artikel 6a van de Beleidsregels dat de toestemming van de saldogever publiekrechtelijk moet worden beperkt. Artikel 6a, vierde en vijfde lid, van de Beleidsregels gaan ervan uit dat er 'een directe samenhang tussen de tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit' is (lid 4), en dat er een overeenkomst is waarin 'saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming' (lid 5). Dat daarmee een publiekrechtelijke beperking is bedoeld kan worden afgeleid uit de toelichting bij artikel 6a, vierde en vijfde lid, waarnaar de rechtbank verwijst. In die toelichting staat: 'De tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit wordt geregeld met een tijdelijke beperking van de toestemming'.

Conclusie hoger beroep

7. Het hoger beroep van [appellante] is ongegrond. De Afdeling bevestigt de uitspraak van de rechtbank. (...)

Hoe nu verder?

9. [appellante] en het college hebben de Afdeling verzocht aan te geven op welke wijze invulling kan worden gegeven aan de voorwaarden genoemd onder 6.1 bij de inzet van geleaste stikstofruimte als mitigerende maatregel. Het college benadrukt dat duidelijkheid daarover voor de praktijk van belang is. Het leasen van stikstofruimte is bij uitstek een geschikte mitigerende maatregel voor projecten die alleen in de aanlegfase stikstofdepositie veroorzaken. In Gelderland gaat het dan onder meer om maatschappelijk relevante projecten, zoals dijkverzwaringen en aanpassingen van rioolwaterzuiveringsinstallaties, aldus het college.

9.1. Het verzoek van [appellante] en het college gaat specifiek over de vraag op welke wijze de natuurvergunning van de saldogever publiekrechtelijk kan worden beperkt. Daarbij wijzen zij erop dat de gedachte bij het leasen van stikstofruimte is dat de saldogever na afloop van de leaseperiode weer volledig gebruik kan maken van zijn natuurvergunning. De beperking van de natuurvergunning van de saldogever moet niet tot gevolg hebben dat de saldogever voor de hervatting van zijn vergunde activiteit een nieuwe natuurvergunning nodig heeft. Het (tijdelijk) intrekken van de natuurvergunning is volgens hen daarom geen optie.

9.2. MOB en anderen houden bezwaar tegen de inzet van geleasede stikstofruimte als mitigerende maatregel. Maar als het wordt toegestaan, dan moet dat volgens hen op een zodanige wijze dat de publiekrechtelijke beperking van de natuurvergunning van de saldogever voor derden kenbaar en bestuursrechtelijk handhaafbaar is. Verder hebben zij gevraagd duidelijkheid te geven over de toepasselijkheid van het additionaliteitsvereiste bij het leasen van stikstofruimte. Het college stelde bij de rechtbank dat het additionaliteitsvereiste niet van toepassing is vanwege het tijdelijke karakter van het leasen van stikstofruimte. MOB en anderen zijn het daar niet mee eens.

9.3. De Afdeling acht de inzet van geleasede stikstofruimte voor projecten die tijdelijk, gedurende een overzienbare periode, bijvoorbeeld twee jaar, stikstofdepositie veroorzaken mogelijk. Die inzet moet in ieder geval voldoen aan de voorwaarden die in 6.1 zijn opgenomen. Daarnaast kan het college in beleid of beleidsregels nadere voorwaarden aan die inzet stellen. De Afdeling geeft hierna ten behoeve van de rechtspraak aan op welke wijze aan de voorwaarden die in 6.1 zijn opgenomen, kan worden voldaan als de geleasede stikstofruimte ontleend wordt aan een beperking van de natuurvergunning van de saldogever.

9.4. Aan de eerste voorwaarde is bij het leasen van stikstofruimte voldaan als er ten tijde van de passende beoordeling een overeenkomst is tussen de saldo-ontvanger en saldogever over de tijdelijke overname van het stikstofdepositiesaldo en over de publiekrechtelijke beperking van de natuurvergunning van de saldogever tijdens de leaseperiode. Op dat moment hoeft de natuurvergunning van de saldogever die wordt ingezet voor het leasen van stikstofruimte nog niet beperkt te zijn.

9.5. Om aan de tweede en derde voorwaarde genoemd in 6.1 te voldoen moet bestuursrechtelijk verzekerd zijn dat de natuurvergunning van de saldogever daadwerkelijk zodanig is of zal worden beperkt ten behoeve van de saldo-ontvanger dat deze door de saldogever gedurende de leaseperiode niet kan worden gebruikt. Ook moet in de natuurvergunning van de saldo-ontvanger een voorschrift zijn opgenomen waarin het gebruik van de natuurvergunning afhankelijk wordt gesteld van het moment waarop de publiekrechtelijke beperking van de saldogevende natuurvergunning zoals hiervoor bedoeld, heeft plaatsgevonden.

9.5.1. De publiekrechtelijke beperking van een natuurvergunning van de saldogever kan plaatsvinden door die vergunning op verzoek van de vergunninghouder te wijzigen door aan die vergunning extra voorschriften te verbinden. Uit die voorschriften moet in ieder geval volgen (1) dat de vergunninghouder tijdens een concreet aan te duiden periode waarin hij stikstofruimte verleaset geen gebruik mag maken van het deel van de natuurvergunning waarop de

leaseovereenkomst betrekking heeft, (2) dat hij gedurende die periode (het betreffende deel van) de natuurvergunde activiteit feitelijk staakt en gestaakt houdt, (3) dat die beperking is opgenomen ten behoeve van het verleen van stikstofruimte aan een met naam genoemde saldo-ontvanger, (4) dat de periode waarin de gebruiksbeperking geldt, aanvangt nadat de vergunninghouder aan het college een melding heeft gedaan dat hij (een deel van) zijn activiteit feitelijk heeft gestaakt en gestaakt zal houden ten behoeve van de saldo-ontvangende activiteit, en (5) dat deze voorschriften van rechtswege hun werking verliezen na ommekomst van de daarin concreet aangeduide periode van verleasing van stikstofruimte.

Deze voorschriften strekken ertoe dat de saldogever (een deel van) het project waarvoor hij een natuurvergunning heeft verkregen tijdelijk feitelijk niet kan uitvoeren of exploiteren en dat die tijdelijke gebruiksbeperking bestuursrechtelijk handhaafbaar is en voor derden kenbaar. Na afloop van de leaseperiode zijn de tijdelijke gebruiksvoorschriften uitgewerkt en kan de saldogever weer volledig gebruik maken van zijn natuurvergunning.

9.5.2. Aan de natuurvergunning van de saldo-ontvanger dienen voorschriften te worden verbonden waarin in ieder geval is geregeld (1) dat de aanleg-, bouw- of gebruiksfase van de activiteit waarvoor de geleasede stikstofruimte wordt ingezet uitsluitend is toegestaan nadat de tijdelijke gebruiksbeperking van de natuurvergunning van de saldogever van kracht is geworden, (2) dat deze activiteiten uitsluitend mogen plaatsvinden gedurende de periode waarin de gebruiksbeperking van de natuurvergunning van de saldogever geldt en de saldogever zijn activiteiten feitelijk heeft gestaakt en gestaakt houdt, en (3) dat de vergunninghouder voordat hij aanvangt met de activiteiten waarvoor de geleasede stikstofruimte wordt ingezet aan het college een melding doet van de aanvang van de activiteiten.

9.6. Ook de vierde voorwaarde die is opgenomen in 6.1, de toets aan het additionaliteitsvereiste, is van toepassing bij het leasen van stikstofruimte. Het additionaliteitsvereiste houdt in dat een maatregel die naar zijn aard ook als instandhoudings- of passende maatregel zou kunnen worden ingezet, als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken, als de maatregel niet al nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

De tijdelijke gebruiksbeperking van een stikstofveroorzakende activiteit kan ingezet worden als instandhoudings- of passende maatregel. Daarom moet ook bij het leasen van stikstofruimte getoetst worden of voldaan wordt aan het additionaliteitsvereiste. De inzet van geleasede stikstofruimte als mitigerende maatregel is daarom alleen mogelijk als voldoende verzekerd is dat de stikstofruimte niet al nodig is voor het behoud van de gunstige staat van instandhouding van de natuurwaarden in de be-

trokken Natura 2000-gebieden, of niet al nodig is voor herstel van de gunstige staat van instandhouding (artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn) en ook niet nodig is om dreigende verslechtingen en verstoringen die significante gevolgen kunnen hebben op de natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden te voorkomen (artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn). Voor de eisen die gesteld worden aan de motivering van het additionaliteitsvereiste verwijst de Afdeling naar de uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, onder 21.2 en 21.3.

9.7. De Afdeling wijst erop dat bij 9.5.1. de vraag kan rijzen of de saldogever op het moment waarop de tijdelijke gebruiksvoorschriften aan de natuurvergunning worden toegevoegd en/of het moment waarop hij na de leaseperiode zijn vergunde activiteit weer hervat, een nieuwe natuurvergunning voor zijn gehele project nodig heeft. De saldogever zou een nieuwe natuurvergunning voor zijn gehele project nodig kunnen hebben als door de toevoeging van de tijdelijke gebruiksvoorschriften en/of het hervatten van de activiteit na de leaseperiode niet langer sprake is van de voortzetting van één-en-hetzelfde project in de betekenis die het Hof van Justitie daaraan heeft gegeven in het AquaPri-arrest (HvJ EU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:854) en de uitspraak van de Afdeling van 18 december 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:4923, onder 17). De Afdeling kan die vraag niet beantwoorden, omdat deze zaak niet gaat over het wijzigen van de natuurvergunning van de saldogever of het hervatten van de activiteit door de saldogever na afloop van de leaseperiode. De beoordeling of al dan niet sprake is van voortzetting van één-en-hetzelfde project moet namelijk plaatsvinden op basis van de feiten en omstandigheden in het concrete geval.

Finale geschilbeslechting mogelijk?

10. [appellante] heeft de Afdeling op de zitting verzocht om zelf voorzienend de voorschriften aan de vergunning te verbinden die nodig zijn om te voldoen aan de voorwaarden voor de inzet van de geleaste stikstofruimte als mitigerende maatregel en op basis daarvan de rechtsgevolgen van de vernietigde vergunning in stand te laten.

10.1. De Afdeling ziet hiervoor geen aanleiding. Zoals uit het voorgaande en het verhandelde op de zitting volgt, gingen het college en [appellante] er in deze procedure vanuit dat een aanpassing van de natuurvergunning van de saldogever niet nodig was. Die aanpassing is wel nodig en die kan niet in de natuurvergunning van [appellante] geregeld worden. [appellante] zal met de saldogever overeen moeten komen dat de saldogever meewerkt aan de aanpassing van haar natuurvergunning die nodig is om de geleaste stikstofruimte in te kunnen zetten. Zolang niet duidelijk is dat de saldogever mee wil werken aan de benodigde aanpassing van de natuurvergunning, is

niet voldaan aan de voorwaarden voor de inzet van de geleaste stikstofruimte. Verder is de toets of aan het additionaliteitsvereiste is voldaan een toets die door het college moet worden verricht. De Afdeling ziet ook daarom geen ruimte voor inwilliging van het verzoek van [appellante] om zelf voorzienend de voorschriften van de natuurvergunning voor de [locatie A] aan te vullen en de rechtsgevolgen van die vernietigde vergunning op basis daarvan in stand te laten.

10.2. Dit betekent dat het college een nieuw besluit op de aanvraag moet nemen. Daarbij moet het college deze uitspraak, de uitspraak van de rechtbank, en het beoordelingskader uit de uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, in acht nemen. (...)

Bijlage

Beleidsregels salderen in Gelderland

Geldend van 8 juli 2021 tot en met 8 februari 2022
Artikel 1, onder c, r:

c. extern salderen: salderen met één of meer activiteiten buiten de begrenzing van één project of locatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning;

l. salderen: inzetten van een activiteit met N-emissie op grond van een toestemming in de referentiesituatie ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een nieuw of gewijzigd project, waarbij deze toestemming geheel of gedeeltelijk wordt ingetrokken of gewijzigd zodat de N-depositie op alle relevante hexagonen niet toeneemt ten opzichte van de referentiesituatie;

r. verleasen: extern salderen waarbij de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogevende activiteit tijdelijk geheel of gedeeltelijk aantoonbaar buiten gebruik wordt gesteld, ten behoeve van de verlening van een natuurvergunning voor een tijdelijke depositie gedurende een beperkte vooraf-afgebakende periode;

Artikel 6 Voorwaarden extern salderen

1. Er bestaat een directe samenhang tussen de intrekking van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de saldo-ontvangende activiteit.

2. Een activiteit mag alleen worden ingezet ten behoeve van extern salderen voor zover er een toestemming was voor de N-emissie veroorzakende activiteit in de referentiesituatie en deze sindsdien onafgebroken aanwezig is geweest of nog kan zijn tot het moment van intrekking of wijziging van de toestemming of het sluiten van een overeenkomst tussen de saldogever en de saldo-ontvanger, zodat hervatting van de activiteit mogelijk was zonder dat daarvoor een natuurvergunning of omgevingsvergunning, onderdeel bouwen, voor de realisering van een project is vereist.

3. Gedeputeerde Staten betrekken een toestemming die niet kan worden ingetrokken uitsluitend bij de beoordeling van de aanvraag, indien de fei-

telijke uitvoering van de activiteit wordt beëindigd voordat deze activiteit wordt ingezet voor salderen.

4. Gedeputeerde Staten betrekken bij de beoordeling van de aanvraag voor extern salderen uitsluitend de N-emissie van de saldogevende activiteit voor zover intrekking van de daaraan ten grondslag liggende toestemming niet noodzakelijk is in verband met toepassing van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn.

5. Gedeputeerde Staten laten bij de beoordeling van een aanvraag buiten beschouwing de N-emissie van een saldogevend bedrijf voor dat deel van een bedrijf dat ofwel deelneemt aan de stoppersregeling Actieplan Ammoniak Veehouderij ofwel aan de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen.

6. Gedeputeerde Staten ontvangen van het voorstellen tot extern salderen van de saldo-ontvanger voorafgaand aan de aanvraag een melding met de gegevens van de saldo-ontvangende activiteit en saldogevende activiteit.

7. Bij het beoordelen van een aanvraag hanteren Gedeputeerde Staten als uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van de in de toestemming van de saldogever opgenomen N-emissie in de referentiesituatie, voor zover de capaciteit aantoonbaar feitelijk is gerealiseerd.

8. Bij de beoordeling van de feitelijk gerealiseerde capaciteit, bedoeld in het zevende lid, gaan Gedeputeerde Staten uit van de op het moment van indienen van de aanvraag op grond van een toestemming volledig opgerichte installaties en gebouwen, of gerealiseerde infrastructuur en overige voorzieningen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de activiteit.

9. Gedeputeerde Staten verlenen een natuurvergunning eerst nadat de niet-gerealiseerde capaciteit van de saldogever op diens verzoek is ingetrokken.

10. Gedeputeerde Staten gaan bij het berekenen van de N-emissie van het saldogevende bedrijf in de referentiesituatie uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.

11. Bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid van de Wet waarvoor geldt dat het Besluit emissiearme huisvesting van toepassing is op de realisering van dat project, gaan Gedeputeerde Staten voor dat project uit van ten hoogste de emissie die is toegestaan op grond van het Besluit emissiearme huisvesting.

12. Bij de verlening van een natuurvergunning wordt 70% van de N-emissie van de feitelijk gere-

aliseerde capaciteit van de saldogevende activiteit betrokken.

13. In afwijking van het tiende lid kan tot 100% van de N-emissie van de saldogevende activiteit bij de verlening van een natuurvergunning betrokken worden, indien het project noodzakelijk is ten behoeve van de realisatie van de doelen in een Natura 2000-gebied.

14. Gedeputeerde Staten verlenen tot de vaststelling van regels ter voorkoming van ongewenste effecten van extern salderen geen natuurvergunning op basis van extern salderen met agrarische bedrijven.

Artikel 6a Verleasen

1. Artikel 6 is van overeenkomstige toepassing op verleasen, met uitzondering van het eerste, negende en veertiende lid.

2. Voor tijdelijke deposities van ten hoogste twee jaar kunnen Gedeputeerde Staten een natuurvergunning verlenen met gebruikmaking van verleasen.

3. Gedeputeerde Staten kunnen de termijn, bedoeld in het tweede lid, verlengen indien zij dat voor het project noodzakelijk achten.

4. Er bestaat een directe samenhang tussen de tijdelijke buitengebruikstelling van de toestemming voor de saldogevende activiteit en de verlening van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit.

5. Een aanvraag waarbij gebruik wordt gemaakt van verleasen, gaat vergezeld van een afschrift van een getekende overeenkomst tussen saldogever en saldo-ontvanger waarin:

a. de tijdelijke buitengebruikstelling van de saldogevende activiteit wordt gewaarborgd gedurende de looptijd van de natuurvergunning voor de tijdelijke saldo-ontvangende activiteit; en

b. saldogever verklaart in te stemmen met een tijdelijke beperking van zijn toestemming.

6. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de saldo-ontvangende activiteit slechts mag plaatsvinden binnen de looptijd van de natuurvergunning en dat de start- en gereedmelding van deze periode door de saldo-ontvanger moet worden gemeld aan het bevoegd gezag.

7. Gedeputeerde Staten nemen het voorschrift op dat de natuurvergunning niet eerder in gebruik mag worden genomen dan nadat de saldo-ontvanger bij het bevoegd gezag heeft gemeld dat de saldogevende activiteit is gestaakt. (*Enz., enz., Red.*)

NOOT

§ 1. Inleiding

1. In de hier afgedrukte uitspraak van 24 juni 2026 gaat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) uitvoerig in op de voorwaarden waaronder het leasen van stikstofruimte - verleasen - als mitigerende maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken. De uitspraak bevestigt dat de voorwaarden voor extern salderen onverkort gelden bij verleasing en bevat een uitvoerige uiteenzetting, ten behoeve van de rechtspraak, over de wijze waarop daaraan kan worden voldaan.

2. In deze annotatie wordt, na een korte samenvatting van de uitspraak (onder 2), de lijn besproken die de Afdeling introduceert voor verleasing, waarbij per voorwaarde ook wordt ingegaan op de historische ontwikkeling in de jurisprudentie (onder 3). Daarna worden kort twee kanttekeningen bij deze lijn geplaatst: de eerste betreft de keuze van de Afdeling voor een verplichte publiekrechtelijke beperking van de vergunning van de saldogever; de tweede het ontbreken van een overweging over de passende beoordelingsplicht die na die beperking kan ontstaan (onder 4). Deze annotatie sluit af met een korte conclusie (onder 5).

§ 2. Samenvatting van de uitspraak

3. In deze uitspraak bevestigt de Afdeling de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 5 januari 2024, waarbij de door het college van gedeputeerde staten van Gelderland aan appellante verleende natuurvergunning voor de uitbreiding en exploitatie van een geitenhouderij te Hurwenen is vernietigd.¹ Appellante exploiteert een geitenhouderij waarvoor op 7 december 2015 een natuurvergunning is verleend voor het houden van 5.510 geiten in vier stallen. De aanvraag voor een nieuwe natuurvergunning heeft betrekking op het verlengen van de bestaande stallen om aan dierenwelzijnseisen te kunnen voldoen, waarbij de natuurlijke ventilatie wordt gewijzigd in mechanische ventilatie. Hoewel het aantal dieren niet toeneemt, leidt de toepassing van mechanische ventilatie tot een toename van stikstofdepositie, die volgens de aanvraag tijdelijk is. In de aanvraag is aangegeven dat de tijdelijke toename van stikstofdepositie wordt gemitigeerd door stikstofruimte te leasen van een andere geitenhouderij, eigendom van een familielid van appellante.²

4. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de voorwaarden voor de inzet van extern salderen ook van toepassing zijn op de inzet van geleasede stikstofruimte. Met een civielrechtelijke overeenkomst over de tijdelijke overdracht van stikstofruimte en de voorschriften die aan de natuurvergunning zijn verbonden, is volgens de Afdeling onvoldoende gewaarborgd dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet kan worden hervat tijdens de leaseperiode. Om te borgen dat tijdens de leaseperiode de saldogevende activiteit beëindigd is en niet wordt hervat, is een publiekrechtelijke

beperking van de natuurvergunning van de saldogever nodig. Daarnaast geeft de Afdeling - op verzoek van appellante en het college - ten behoeve van de rechtspraak aan op welke wijze aan de voorwaarden voor verleasing kan worden voldaan.³

§ 3. De lijn van de Afdeling voor verleasing

Verleasing als vorm van extern salderen

5. De Afdeling plaatst verleasing uitdrukkelijk binnen het kader van extern salderen: 'De inzet van geleasede stikstofruimte in een passende beoordeling is (...) een vorm van extern salderen'.⁴ De voorwaarden voor extern salderen zijn kort weergegeven in r.o. 6.1 en omvatten vier elementen: (1) de voordelen van de maatregel moeten vaststaan ten tijde van de passende beoordeling; (2) dubbele inzet van het ingezette saldo moet worden voorkomen; (3) geborgd moet zijn dat de maatregel effect heeft voordat het project negatieve gevolgen heeft; en (4) voldaan moet zijn aan het additionaliteitsvereiste. De Afdeling verwijst voor dit kader naar overweging 18 van de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 en de overwegingen 77-78.1 uit een uitspraak over het project ViA15 van 6 maart 2024.⁵

Voorwaarde 1: de voordelen moeten vaststaan ten tijde van de passende beoordeling

6. De eerste voorwaarde houdt in dat de voordelen van de mitigerende maatregel moeten vaststaan ten tijde van de passende beoordeling.⁶ Deze voorwaarde vindt zijn oorsprong in overweging 18 van de PAS-uitspraak, waarin de Afdeling het algemene kader voor mitigerende maatregelen heeft geformuleerd, en is voor extern salderen nader uitgewerkt in de uitspraak van 6 maart 2024, waarin is bepaald dat aan deze voorwaarde is voldaan als er ten tijde van de passende beoordeling een overeenkomst over de overname van het stikstofdepositiesaldo voorligt.⁷ Bij verleasing is volgens de Afdeling aan deze voorwaarde voldaan als er ten tijde van de passende beoordeling een overeenkomst is over zowel de tijdelijke overname van het saldo als de publiekrechtelijke beperking van de vergunning van de saldogever; de vergunning hoeft op dat moment nog niet daadwerkelijk beperkt te zijn.⁸

Voorwaarde 2: voorkomen van dubbele inzet (directe samenhang en publiekrechtelijke borging)

7. De tweede voorwaarde - het voorkomen van dubbele inzet - valt uiteen in twee subvereisten: (a) er moet een directe samenhang zijn tussen het nieuwe project en de (gedeeltelijke) beëindiging van het saldogevende bedrijf, en (b)

3 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.4 en 9.3.

4 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.

5 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6, onder verwijzing naar: ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603; ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951.

6 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.1, sub 1.

7 ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18; ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951, r.o. 77-78.1; ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.2.

8 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 9.4.

1 Rb. Gelderland 5 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25.

2 ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 2-2.1.

vast moet staan dat de bedrijfsvoering daadwerkelijk is of wordt beëindigd en niet kan worden hervat.⁹ Deze voorwaarde vindt zijn oorsprong in uitspraken van 16 maart 2011 en 13 november 2013, waarin is bepaald dat een civielrechtelijke overeenkomst weliswaar de directe samenhang kan aantonen, maar dat daarnaast publiekrechtelijke borging nodig is om te waarborgen dat het depositiesaldo niet dubbel wordt ingezet.¹⁰ De Afdeling heeft die lijn nadien bevestigd, onder meer op 17 juni 2015 en 13 april 2022.¹¹ Opvallend is dat de Afdeling de eis van 'directe samenhang' in deze uitspraak expliciet schaaft onder de overkoepelende voorwaarden van voorkomen van dubbele inzet van het salderingssaldo. Eerder werd deze eis primair gesteld in de context van de kwalificatie van de saldering als mitigerende maatregel. Immers, zonder samenhang met de te mitigeren gevolgen kan een maatregel geen mitigerende maatregel zijn.¹²

8. Voor verleasing overweegt de Afdeling dat aan deze voorwaarde kan c.q. moet worden voldaan door de natuurvergunning van de saldogeiver op diens verzoek te wijzigen door daaraan extra voorwaarden te verbinden.¹³ In r.o. 9.5.1 somt de Afdeling vijf elementen op die uit die voorschriften in ieder geval moeten volgen: (1) een gebruiksverbod gedurende een concreet aan te duiden periode; (2) een verplichting tot feitelijke staking en gestaakt houden; (3) vermelding dat de beperking is opgenomen ten behoeve van een met naam genoemde saldo-ontvanger; (4) een meldingsverplichting voor aanvang van de beperkingsperiode; en (5) een bepaling dat de voorschriften van rechtswege hun werking verliezen na ommekomst van de leaseperiode. Daarnaast dienen aan de vergunning van de saldo-ontvanger voorschriften te worden verbonden op grond waarvan de saldo-ontvangende activiteit (1) uitsluitend is toegestaan nadat de gebruiksbeperking van de saldogeiver van kracht is geworden, (2) uitsluitend mag plaatsvinden gedurende de beperkingsperiode en (3) pas na melding aan het bevoegd gezag.¹⁴

Voorwaarde 3: de maatregel moet effect hebben voordat het project negatieve gevolgen heeft

9. De derde voorwaarde houdt in dat geborgd moet zijn dat de mitigerende maatregel effect heeft voordat het project negatieve gevolgen veroorzaakt.¹⁵ Deze voorwaarde vindt zijn oorsprong in dezelfde jurisprudentielijn als de tweede voorwaarde en is voor regulier extern salderen uitgewerkt in de uitspraak van 6 maart 2024, waarin is bepaald dat het intrekkingsbesluit moet zijn genomen op

het moment van de start van de realisatie van het project.¹⁶ Bij verleasing overweegt de Afdeling - in samenhang met de tweede voorwaarde - dat in de vergunning van de saldo-ontvanger een voorschrift moet zijn opgenomen dat het gebruik ervan afhankelijk stelt van het moment waarop de publiekrechtelijke beperking van de saldogevende vergunning van kracht is geworden.¹⁷

Voorwaarde 4: het additionaliteitsvereiste

10. De vierde voorwaarde houdt in dat de mitigerende maatregel niet al nodig mag zijn als instandhoudings- of passende maatregel voor de betrokken Natura 2000-gebieden.¹⁸ Deze voorwaarde vindt zijn oorsprong in een uitspraak van 24 november 2021, waarin de Afdeling het additionaliteitsvereiste voor het eerst formuleerde, en is nader uitgewerkt in uitspraken van 26 oktober 2022 en 14 februari 2024.¹⁹ De Afdeling overweegt dat het additionaliteitsvereiste onverkort geldt bij verleasing - ondanks het standpunt van het college dat het tijdelijke karakter van verleasing daaraan in de weg zou staan - en verwijst voor de eisen aan de motivering naar een uitspraak van 18 december 2024.²⁰ Dat het additionaliteitsvereiste ook bij verleasing geldt, heeft voor de praktijk aanzienlijke gevolgen: de tijdelijkheid van de maatregel doet niet af aan de verplichting om te onderbouwen dat de betrokken stikstofruimte niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel.

Overige voorwaarden

11. De vier hiervoor besproken voorwaarden zijn niet de enige voorwaarden die bij (ver)leasen van stikstofruimte in acht moeten worden genomen. Zo gelden onder meer de eisen dat moet worden uitgegaan van de feitelijk gerealiseerde capaciteit van de saldogeiver²¹, dat geen saldering kan plaatsvinden met ruimte die is ingezet ten behoeve van het PAS²² en diverse materiële en procedurele vereisten uit de provinciale beleidsregels. Uit art. 6a van het model voor deze laatste regels, zoals dat meest recent is opgesteld door BIJ12²³, volgt bijvoorbeeld een maximale leasetermijn van twee jaar en een afroompercentage van het salderingssaldo ten behoeve van de natuur.

⁹ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.1, sub 2a en 2b.

¹⁰ ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7785; ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931, r.o. 3.5.

¹¹ ABRvS 17 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1866; ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1082, r.o. 15.4.

¹² Zie ook: Mededeling van de Commissie 'Beheer van Natuur-2000-gebieden. De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (92/43/EEG)', p. 55; HvJEU 15 mei 2014, ECLI:EU:C:2014:330, punt 18-32 en 39 (Briels).

¹³ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 9.5 en 9.5.1.

¹⁴ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 9.5.2.

¹⁵ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.1, sub 3.

¹⁶ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.2, onder verwijzing naar: ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951.

¹⁷ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 9.5.

¹⁸ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.1, sub 4 en 9.6.

¹⁹ ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627; ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3074, r.o. 6; ABRvS 14 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:625.

²⁰ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 9.2 en 9.6, onder verwijzing naar: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 21.2-21.3.

²¹ ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1931.

²² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603. Zie bijv.: ABRvS 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:951.

²³ Zie: Provinciale beleidsregels versie 2 februari 2026, te raadplegen via: <www.bij12.nl/onderwerp/stikstof/passende-beoordeling/provinciale-beleidsregels-salderen>. Overigens wijken diverse provincies af van dit model c.q. gebruiken niet de laatste versie of alle artikelen uit dit model.

§ 4. Kanttekeningen

Verplichte publiekrechtelijke beperking van de vergunning van de saldogever

12. De Afdeling overweegt dat de vergunning van de saldogever publiekrechtelijk moet²⁴ worden beperkt en voert daarvoor twee argumenten aan: handhaafbaarheid en kenbaarheid van de borging van het voorkomen van de dubbele inzet van het salderingssaldo. Daardoor wordt bestuursrechtelijke handhaving bij de saldogever mogelijk en wordt voorkomen dat de natuurvergunning van de saldogever tijdens de leaseperiode nogmaals voor intern of extern salderen wordt ingezet. Ook is van belang dat op die manier voor derden kenbaar is dat de saldogever tijdens de leaseperiode geen gebruik mag maken van (een deel van) zijn natuurvergunning.²⁵

13. Hoewel deze redenering niet geheel onlogisch is, bestond er ook ruimte voor een andere lijn. Zonder op deze plaats te willen 'na-annoteren' - voor zover dit equivalent van het napleiten bestaat - is door onder meer ondergetekende betoogd dat een alternatieve, maar even effectieve borging kan worden gerealiseerd door het opnemen van een voorwaarde in de vergunning van de saldo-ontvanger, inhoudende dat de saldo-ontvanger zijn activiteiten moet staken indien blijkt dat de saldogever zijn activiteiten toch hervat of niet beëindigt. Daarbij zouden in het voorschrift van de saldo-ontvanger ook de naam van de saldogever, alsmede een meldingssysteem rond de start van de leaseperiode, kunnen worden opgenomen, zodat kenbaar is dat, en welk deel van, diens ruimte is vergeven. Een dergelijk mechanisme biedt publiekrechtelijke borging van de depositiesaldo, zonder dat ingrijpen in de natuurvergunning van de saldogever noodzakelijk is.²⁶ Deze alternatieve borging van dubbele inzet van het salderingssaldo is evenzeer handhaafbaar - het bevoegd gezag kan handhaven optreden jegens de saldo-ontvanger - en kenbaar, omdat het voorschrift in de vergunning van de saldo-ontvanger is opgenomen en voor eenieder raadpleegbaar is.²⁷ Het is jammer dat de Afdeling aan deze mogelijkheid geen nadere overwegingen heeft gewijd en daarmee geen uitleg heeft gegeven over waarom deze, voor de praktijk mogelijk gebruiksvriendelijkere, lijn niet is gekozen. De door de Afdeling gekozen lijn brengt

immers mee dat de saldogever actief moet meewerken aan een publiekrechtelijke ingreep in zijn eigen vergunning, hetgeen aanzienlijke juridische risico's met zich meebrengt, waaronder het risico dat deze ingreep een passende beoordelingsplicht met daarbij een additionalitytoets doet ontstaan (zie hierna). Een saldogever zal mogelijk niet snel te porren zijn voor een dergelijke ingreep.

Ontbreken van een overweging over de passende beoordelingsplicht na tijdelijke beperking

14. Een tweede punt dat kritische kanttekeningen verdient, betreft de vraag of de tijdelijke beperking van de vergunning van de saldogever ertoe leidt dat, in zodanige mate, niet langer sprake is van 'één-en-hetzelfde project' in de betekenis van onder meer het AquaPri-arrest²⁸, waardoor een geheel nieuwe passende beoordeling / natuurtoestemming zou zijn vereist met alle procedurele risico's van dien. De Afdeling signaleert dit punt in r.o. 9.7, maar overweegt dat zij die vraag niet kan beantwoorden, omdat deze zaak niet gaat over het wijzigen van de natuurvergunning van de saldogever of het hervatten van de activiteit door de saldogever na afloop van de leaseperiode, en dat de beoordeling of al dan niet sprake is van voortzetting van één-en-hetzelfde project moet plaatsvinden op basis van de feiten en omstandigheden in het concrete geval.²⁹

15. Het is begrijpelijk dat de Afdeling deze slag om de arm houdt; de vraag was niet aan de orde in het concrete geschil. Desondanks had de Afdeling haar - op zichzelf zeer waardevolle - uiteenzetting voor de rechtspraak nog waardevoller kunnen maken door te overwegen dat een tijdelijke beperking van de vergunning van de saldogever op zichzelf niet met zich brengt dat in zodanige mate niet langer sprake is van één-en-hetzelfde project, dat een nieuwe passende beoordelingsplicht ontstaat.³⁰ Een dergelijke overweging zou de onzekerheid voor saldogevers aanzienlijk hebben verminderd. Thans blijft de vrees bestaan dat de tijdelijke beperking van de vergunning - en vervolgens de hervatting na de leaseperiode - wordt aangemerkt als een zodanige wijziging dat een volledig nieuwe passende beoordeling voor het gehele project van de saldogever is vereist. Dat is een risico dat menig saldogever ervan zal weerhouden om stikstofruimte beschikbaar te stellen.

²⁴ De Afdeling gaat daardoor verder dan in de 18-december-uitspraak, waar zij nog slechts overwoog dat 'niet is uitgesloten' dat een beperking van de vergunning van de saldogever noodzakelijk was; en zij dus enige ruimte liet voor een alternatieve borging. Zie: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 20.3.

²⁵ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 6.4.

²⁶ Zie verder: N.G.M. Valkering, 'Voorwaarden voor verleasing stikstofrechten verkend', *NBR* 2024/238, par. 3.

²⁷ Die mate van kenbaarheid zou toereikend moeten zijn, aangezien de feitelijke borging tegen dubbele inzet in de kern een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag is; van dat gezag mag worden verwacht dat het van het vergeven saldo op de hoogte is en blijft. Het ontbreken van een volledige, afzonderlijke 'stikstofboekhouding' in de vergunning van de saldogever zelf is in dat licht geen wezenlijk bezwaar: dergelijke vergunningen zijn hoe dan ook niet structureel actief openbaar, zodat kennisneming steeds enige moeite kost, en ook bij de door de Afdeling gekozen lijn verloopt de daadwerkelijke controle op dubbele inzet via de niet-openbare meldingsstructuur bij het bevoegd gezag, zodat evenmin rechtstreeks uit de vergunning van de saldogever kan worden afgeleid of, en zo ja voor welke periode, salderingsruimte reeds is verbruikt.

²⁸ HvJEU 10 november 2022, ECLI:EU:C:2022:854 (*AquaPri*). Zie ook: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, r.o. 17.

²⁹ ABRvS 24 juni 2026, ECLI:NL:RVS:2026:3685, r.o. 9.7.

³⁰ Daarbij past overigens de kanttekening dat in het feit dat de Afdeling dit niet uitsluit - en dus niet overweegt dat door de tijdelijke beperking op zichzelf al onmogelijk is dat nog sprake is van één-en-hetzelfde project - wellicht a contrario kan worden gelezen dat die tijdelijke beperking op zichzelf nog geen zodanige wijziging vormt dat een nieuwe passende beoordelingsplicht in het leven wordt geroepen. Ware dat anders, dan had de Afdeling dit vermoedelijk in haar uiteenzetting voor de praktijk benoemd als een fundamenteel obstakel voor verleasing. Maar zekerheid biedt dat niet, en duidelijkheid had hier de voorkeur verdiend.

§ 5. Conclusie

16. De hier afgedrukte uitspraak van de Afdeling van 24 juni 2026 levert een waardevolle bijdrage aan de rechtspraak rondom verleasing van stikstofruimte. De Afdeling bevestigt niet alleen dat de voorwaarden voor extern salderen onverkort gelden, maar geeft - op verzoek van partijen - een gedetailleerde uiteenzetting van de wijze waarop aan die voorwaarden kan worden voldaan wanneer de geleasede stikstofruimte wordt ontleend aan een beperking van de natuurvergunning van de saldogever. Die uiteenzetting biedt het bevoegd gezag en de rechtspraak een helder handvat.

17. De vraag is evenwel in hoeverre in de praktijk van verleasing gebruik zal worden gemaakt. Enerzijds omdat het additionaliteitsvereiste in veel gevallen een drempel zal blijven: de motivering dat de betrokken stikstofruimte niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel is - zeker gezien de huidige staat van de natuur - bepaald geen sinecure. Anderzijds omdat de door de Afdeling gekozen lijn over de verplichte publiekrechtelijke beperking van de vergunning van de saldogever - en de onduidelijkheid over de passende beoordelingsplicht die daarna kan ontstaan - ertoe kan leiden dat veel saldogevers zich twee keer zullen bedenken voordat zij hun rechten beschikbaar stellen. Het leasen van stikstofruimte mag dan juridisch mogelijk zijn; de praktische drempels zijn, na deze uitspraak, niet gering.

N.G.M. Valkering-Peereboom