

PELS RIJCKEN

Advies

voor Erik Verbeet en Lisa Louwerse (Provincie Zuid-Holland)
van Roelof Reinders en Callista de Neve (Pels Rijcken)
datum 28 oktober 2025
inzake Adviesvragen Vervolguitwerking SANE
zaaknr 11024976

1 Uw Adviesvraag

- 1.1 In uw e-mail aan ons van 17 oktober 2025 heeft u ons een aantal vragen gesteld over de Vervolguitwerking SANE. In deze notitie beantwoorden wij uw vragen. Ter inleiding het volgende.
- 1.2 SANE staat voor de Samenhangende Aanpak Economie en Natuurherstel. Met SANE werkt de provincie aan natuurherstel, vermindering van stikstofemissies en het bieden van helder perspectief voor de landbouw in Zuid-Holland om zo de economische ontwikkeling van Zuid-Holland weer mogelijk te maken. Op 11 juni 2025 stemden Provinciale Staten in met het voorstel om de Samenhangende Aanpak Economie en Natuurherstel verder uit te werken.
- 1.3 U heeft ons nu een concept van de "Vervolguitwerking Samenhangende Aanpak Natuurherstel en Economie (SANE)" voorgelegd. Daarin worden vier maatregelsporen uitgewerkt. Kort samengevat zijn dat:
- Aanpak van drukfactoren op de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden, waar nuttig en noodzakelijk in overgangszones. De Vervolguitwerking SANE gaat bij de aanpak van drukfactoren uit van een maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied en per drukfactor. Aan deze gebiedsgerichte aanpak wordt verder vormgegeven in de gebiedsprocessen op basis van ecologisch onderzoek. Voor het Natura 2000-gebied Nieuwkoopse Plassen & De Haeck wordt er gebruik gemaakt van stikstofzoning. Voor de stikstofreducerende maatregelen voor het Natura 2000-gebied Lingegebied & Diefdijk Zuid sluit de provincie zich aan bij het beleidsvoornemen van de provincie Gelderland.
 - Geborgde emissiereductie ammoniak melkveehouderij. De provincie werkt toe naar een geborgd systeem van emissiereductie met als doel een verlaging van de emissie van de melkveehouderij op bedrijfs- of gebiedsniveau naar tussen

de 35 en 45 kg ammoniak per hectare per jaar. De provincie start op korte termijn met een beloningsstelsel voor boeren op basis van KPI's. Daarnaast versterkt de provincie het ondersteunend beleid zodat het mogelijk wordt voor agrariërs om de beweging naar 35 – 45 kg ammoniakemissie per hectare per jaar te maken.

- Strategisch grondbeleid en natuurlijke stoppers. In dit spoor wil de provincie het extensiveren, verplaatsen of beëindigen van de bedrijfsvoering voor agrariërs faciliteren ten einde stikstofdepositie en andere drukfactoren op Natura 2000-gebieden (in)direct te verminderen. Voor elk van de 16 deelgebieden van het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied (ZH-PLG) wordt een uitvoeringsstrategie opgesteld, aansluitend op lopende gebiedsprocessen. Daarnaast wordt er in het generieke spoor onderzoek gedaan naar de behoefte voor een provinciale verplaatsingsregeling en de interesse in het beëindigen van de bedrijfsvoering. De provincie werkt verder aan een (brede) vrijwillige beëindigingsregeling en extensiveringsregeling en stelt voorwaarden op voor aan te kopen locaties.
- Aanpak industrie en mobiliteit (NO_x-reductie). De provincie zet zich via diverse opgavesporen in voor de reductie van stikstofoxiden (NO_x). Het document 'Zuid-Hollandse Aanpak Stikstof' (ZHAS) dat in mei 2025 ter informatie is gestuurd aan Provinciale Staten (PZH-2025-873687945) geeft inzicht in de vele projecten die de provincie op dat vlak onderneemt. Dit is aanvullend op het nationale en Europese kader van het klimaat- en milieubeleid dat een dalende NO_x-lijn borgt. Belangrijke aanvullende verkenningen die de provincie nu uitvoert zijn de juridische mogelijkheden wat betreft de splitsing NO_x en NH₃ en het opzetten van een publiek-privaat fonds met partners in de haven om de emissie uit de landbouw gezamenlijk te verlagen.

1.4 Over het concept van de Vervolguitwerking SANE stelde u ons de volgende vragen:

1. Voldoet de vervolgitwerking SANE aan ECLI:NL:RVS:2025:2404, 28 mei 2025, r.o. 19.5 ?
 - a. Zo niet, wat is dan minimaal nog nodig om te voldoen aan de jurisprudentie van de Afdeling?
 - b. Als de vervolgitwerking SANE voldoet aan de jurisprudentie van de Afdeling (zie 1a), kan de vervolgitwerking SANE dan bijdragen aan het weer kunnen verlenen van natuurvergunningen?
 - c. Zo niet, wat is daarvoor dan nog meer nodig?
2. Wat zijn de juridische risico's van de vervolgitwerking SANE in zijn huidige vorm? Met name voor de 4 voorgestelde maatregelen. Kan de vervolgitwerking SANE in deze vorm al bijdragen aan vergunningverlening?

2 Beantwoording vraag 1

De uitspraak van 28 mei 2025 in perspectief

- 2.1 U vraagt of de Vervolguitwerking SANE voldoet aan overweging 19.5 van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 28 mei 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:2404). Deze uitspraak gaat over het additionaliteitsvereiste. De uitspraak moet worden gezien als een vervolg op de zogenaamde 18 december-uitspraak van de Afdeling (ECLI:NL:RVS:2024:4923).
- 2.2 Sinds de 18 december-uitspraak moet bij intern én extern salderen aan het additionaliteitsvereiste worden voldaan. Kort gezegd komt dat erop neer dat het bevoegd gezag het betreffende saldo alleen bij de vergunningverlening mag betrekken, als het tevens onderbouwt hoe voldaan wordt aan de algemene verplichtingen die op de lidstaat rusten om de instandhoudingsdoelstellingen voor de beschermde habitats in het Natura 2000-gebied te halen en verslechtering te voorkomen. De Afdeling baseert dit oordeel op rechtspraak van het Europese Hof van Justitie.
- 2.3 Uit de 18 december-uitspraak volgt verder dat de invulling van de additionaliteitstoets afhankelijk is van de staat van de natuur. Voor een aanzienlijk aantal beschermde habitats in een groot aantal Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland (en in de rest van Nederland) volgt uit de Natuurdoelanalyses (NDA's) dat sprake is van verslechtering of dreigende verslechtering die (mede) het gevolg is van overbelasting door stikstofdepositie. Bij (dreigende) verslechtering geldt de strengste invulling van de additionaliteitstoets. Het bevoegd gezag dient dan inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. De Afdeling wijst erop dat een in uitvoering zijnd plan, programma of pakket van maatregelen waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn worden getroffen, behulpzaam kan zijn bij de beoordeling of voldaan is aan het additionaliteitsvereiste.
- 2.4 Uit de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2025 (ECLI:NL:RVS:2025:1969) volgt dat de Afdeling dit criterium streng toepast. Naar het oordeel van de Afdeling moeten de colleges van gedeputeerde staten onderbouwen welke daling van stikstofdepositie naar hun oordeel noodzakelijk is en binnen welke termijn deze daling kan worden gerealiseerd. Omdat deze onderbouwing per Natura 2000-gebied moet worden gegeven, hoeven zij daarbij niet noodzakelijkerwijs aan te sluiten bij de generieke omgevingswaarden, maar kunnen zij voor elk afzonderlijk Natura 2000-gebied een gebiedsspecifieke onderbouwing hanteren. Hoewel de Afdeling dat niet letterlijk zegt,

volgt uit de uitspraak wel dat per habitatype (of leefgebied) met een (dreigende) verslechtering moet worden gekeken. De colleges van gedeputeerde staten zullen vervolgens de maatregelen in beeld moeten brengen die zij (zullen) treffen en moeten motiveren waarom de daling van stikstofdepositie door de maatregelen die zij voorstellen voldoende is om verslechtering tegen te gaan. Daarbij kan het helpen dat zij inzichtelijk maken wat de kenmerken zijn van het gebied en wat op basis daarvan nodig en mogelijk is in het betreffende Natura 2000-gebied om (dreigende) verslechtering tegen te gaan.

- 2.5 De door u genoemde uitspraak van 28 mei 2025 is primair van belang, omdat de Afdeling in deze uitspraak oordeelt dat de rechtspraak uit de 18 december-uitspraak ook geldt voor intern salderen met een toestemming ontleend aan algemene regels. In die zaak was namelijk de situatie aan de orde dat een natuurvergunning was verleend voor een woonwijk, waarbij intern was gesaldeerde met de referentiesituatie die was gebaseerd op het relevante planologische regime. In de referentiesituatie was voor de betreffende gronden sprake van een agrarische functie en van bemesting van die gronden.
- 2.6 Wat verder opvallend was in de uitspraak van 28 mei 2025, is hoe rigide de Afdeling het additionaliteitsvereiste hanteert. Voor de natuurvergunning voor de woonwijk was 2% van de referentiesituatie ingezet. De overige 98% van de referentiesituatie ging direct naar de natuur. De Afdeling oordeelt in overweging 19 t/m 19.4 dat ook als slechts 2% van de referentiesituatie wordt ingezet, en 98% naar de natuur gaat, voor die 2% aan het additionaliteitsvereiste getoetst moet worden. Met andere woorden: het bevoegd gezag moet motiveren waarom die 2% niet ook naar de natuur hoeft te gaan. De Afdeling herhaalt dat dat kan door te wijzen op een plan, programma of pakket waarin gemotiveerd wordt welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen, die nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl, worden getroffen.
- 2.7 De uitspraak van 28 mei 2025 is bijzonder streng. In zijn noot in Milieu en Recht (MenR 2025/76) spreekt Mendelts van onbegrijpelijk streng:

“Zoals ik hierboven al heb aangegeven, heb ik sowieso al mijn twijfels bij het additionaliteitsvereiste bij intern salderen, en dat het zelfs uitgevoerd moet worden indien slechts een fractie van de referentiesituatie nodig is als mitigerende maatregel voor het beoogde project, acht ik onbegrijpelijk streng. Omdat dit kan betekenen dat het agrarisch gebruik van de betreffende percelen wordt voortgezet of hervat, en aldus de stikstofbelasting van deze percelen op Natura 2000-gebieden volledig in stand wordt gehouden, staat deze jurisprudentielijn m.i. de oplossing van het stikstofprobleem in de weg. En dat kan toch niet de bedoeling zijn.”

Dat neemt echter niet weg dat de uitspraak van 25 mei 2025 op dit moment de stand van de rechtspraak van de Afdeling is.

- 2.8 U vraagt specifiek naar overweging 19.5 van de uitspraak van 28 mei 2025. Het is onzes inziens de vraag of deze overweging op zichzelf zozeer van belang is. De overweging is een laatste afsluiting van wat in overweging 19 t/m 19.4 staat en hierboven is samengevat. In 19.5 overweegt de Afdeling:

“BPD [*de ontwikkelaar*, red.] heeft aangegeven graag een bijdrage te willen leveren aan het treffen van instandhoudings- en/of passende maatregelen, zodat voor haar project een natuurtoestemming kan worden verleend. De Afdeling begrijpt dat, maar ziet hiertoe geen mogelijkheid.

De afweging over welke instandhoudings- en/of passende maatregelen worden ingezet is aan het college en vindt niet plaats op het niveau van het individuele project. Het college kan instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers bereid zijn om te treffen, wel betrekken bij een plan, programma of pakket van maatregelen waarin wordt gemotiveerd welke instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen nodig zijn om uitvoering te geven aan artikel 6, eerste en tweede lid, van de Hrl. Op die manier kunnen de instandhoudings- en/of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers treffen een rol spelen in de additionaliteitstoets.”

- 2.9 In feite herhaalt de Afdeling in overweging 19.5 dus dat het bevoegd gezag moet zorgen voor een onderbouwing van het additionaliteitsvereiste. Het bevoegd gezag moet onderbouwen dat de nodige instandhoudings- en passende maatregelen zullen worden getroffen om verslechtering tegen te gaan. En dat kan het bevoegd gezag regelen in een plan, programma of pakket. En in dat plan, programma of pakket kunnen instandhoudings- of passende maatregelen die individuele initiatiefnemers bereid zijn te treffen worden betrokken. De kern van overweging 19 t/m 19.5 van de uitspraak van 28 mei 2025 is echter, dat er een afdoende onderbouwing van het additionaliteitsvereiste moet zijn.

Beantwoording van uw vraag

- 2.10 Uw vraag of de Vervoluitwerking SANE voldoet aan overweging 19.5, moet dus ook breder worden gezien. De vraag is of de Vervoluitwerking SANE voldoende invulling geeft aan het additionaliteitsvereiste uit overweging 19 t/m 19.5. Die vraag moet onzes inziens negatief beantwoord worden.
- 2.11 Het belangrijkste punt is dat in het voorliggende concept van de Vervoluitwerking SANE niet is onderbouwd welke daling van stikstofdepositie naar het oordeel van de

provincie noodzakelijk is om verslechtering van de habitats in de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden tegen te gaan, en binnen welke termijn deze daling kan worden gerealiseerd.

- 2.12 Uit de Vervolguitwerking SANE volgt expliciet dat er nog verdere uitwerking nodig is. In ieder geval van de maatregelen. Hiertoe is ook voorzien in een gebiedsspecifieke analyse van de drukfactoren en een maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied en per drukfactor. Dat is onzes inziens elementair. Uit die ecologische exercitie moet blijken wat er voor de verschillende habitats in de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden nodig is om verslechtering tegen te gaan, zowel in daling van stikstofdepositie als in aanvullende (herstel)maatregelen. Vervolgens is het zaak dat op basis van die inzichten de maatregelen in SANE nader worden geconcretiseerd en hun uitvoering geborgd. Daarbij geldt dat het niet op voorhand 100% duidelijkheid hoeft te zijn dat SANE de verslechtering stopt, er mag een restrisico overblijven dat met monitoring wordt opgevolgd. Maar dan moet het uitgangspunt wel zijn dat onderbouwd aannemelijk wordt gemaakt dat SANE de verslechtering stopt.

3 Beantwoording vraag 2

- 3.1 Met uw tweede vraag wilt u weten of de Vervolguitwerking SANE in haar huidige vorm, zoals aan ons toegestuurd, al kan bijdragen aan vergunningverlening. Daarbij doelt u op vergunningverlening waarbij onderbouwing van het additionaliteitsvereiste nodig is.
- 3.2 Wij stellen voorop dat het duidelijk is dat de Afdeling wenst dat de bevoegde gezagen een plan, programma of pakket maken waarin gemotiveerd wordt welke maatregelen worden genomen om verslechtering van habitats tegen te gaan. Met SANE kan daaraan invulling worden gegeven. De vier voorgestelde maatregelspreken werken in de juiste richting, namelijk een daling van de stikstofdepositie op de Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden en een gebiedsspecifieke (ecologische) analyse van de drukfactoren en een maatwerkaanpak per Natura 2000-gebied en per drukfactor. Tegelijkertijd is bij vraag 1 al geconstateerd dat er nog nadere uitwerking vereist is. Op dit moment voldoet de Vervolguitwerking SANE onzes inziens nog niet als sluitende onderbouwing van het additionaliteitsvereiste, zoals de Afdeling die in de thans geldende rechtspraak eist.

4 Slot

Tot zover onze beantwoording van uw vragen. Tot een nadere toelichting zijn wij vanzelfsprekend bereid.