

ABRvS 24 juni 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:3685](#) — Verleasen stikstofruimte geitenhouderij Hurwenen

Samenvatting in één oogopslag

- De Afdeling formuleert voor het eerst een volledig toetsingskader voor verleasen (tijdelijk extern salderen) van stikstofruimte als mitigerende maatregel in een passende beoordeling (r.o. 9.3-9.6).
- Kernregel: de vier voorwaarden voor extern salderen (ABRvS 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#), r.o. 77-78.1) gelden ook voor verleasen. Bijzondere eis: de natuurvergunning van de saldogever moet publiekrechtelijk worden beperkt door er gebruiksvoorschriften aan te verbinden — een civielrechtelijke overeenkomst volstaat niet (r.o. 6.4, 9.5).
- De Afdeling werkt de vereiste inhoud van de publiekrechtelijke beperking (vijf elementen) en de vereiste voorschriften in de vergunning van de saldo-ontvanger (drie elementen) gedetailleerd uit (r.o. 9.5.1-9.5.2).
- Het additionaliteitsvereiste geldt ook bij verleasen; de Afdeling verwijst naar [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), r.o. 21.2-21.3 (r.o. 9.6).
- Open rechtsvraag: kan de saldogever na afloop van de leaseperiode zijn vergunde activiteit hervatten zonder nieuwe vergunning ("één-en-hetzelfde project"-toets per geval)? (r.o. 9.7)
- Classificatie: nieuwe lijn — de uitspraak introduceert een volledig nieuw, gedetailleerd toetsingskader voor verleasen dat eerder niet bestond, en geeft rechtspraktijkrichtlijnen van een voor de Afdeling ongebruikelijke mate van concreetheid (r.o. 9.3-9.6).

1. Feiten

[Appellante] exploiteert een geitenhouderij aan [locatie A] in Hurwenen. Zij heeft een aanvraag voor uitbreiding van de stallen ingediend: verlenging van de stallen voor dierenwelzijn en omschakeling van natuurlijke naar mechanische ventilatie (r.o. 2.1). De mechanische ventilatie leidt tot een tijdelijke toename van stikstofdepositie. Als mitigerende maatregel is in de aanvraag opgenomen dat stikstofruimte wordt geleasd van [bedrijf] aan [locatie B] in Rossum — een geitenhouderij in eigendom van een familielid van appellante. Tot borging zijn een civielrechtelijke leaseovereenkomst gesloten en voorschriften 3 en 6 aan de te verlenen vergunning verbonden (r.o. 2.2): voorschrift 3 stelt gebruik van de vergunning

afhankelijk van staking van de saldogevende activiteit; voorschrift 6 beperkt de geldigheid van de vergunning tot twee jaar na onherroepelijkheid (r.o. 2.2). Op 18 januari 2022 heeft GS Gelderland de Wnb-vergunning verleend. De aanvraag dateert van vóór 1 januari 2024; de Wnb blijft van toepassing (r.o. 1).

MOB en anderen hebben beroep ingesteld. Rb. Gelderland heeft op 5 januari 2024 ([ECLI:NL:RBGEL:2024:191](#)) het beroep gegrond verklaard en de vergunning vernietigd wegens onvoldoende publiekrechtelijke borging dat de saldogevende activiteit tijdens de leaseperiode beëindigd blijft en niet kan worden hervat. Appellante heeft hoger beroep ingesteld.

2. Rechtsvragen

1. Gelden de voorwaarden voor extern salderen ([ECLI:NL:RVS:2024:951](#), r.o. 77-78.1) ook voor het verleen van stikstofruimte, en zo ja: welke aanpassingen rechtvaardigt het tijdelijke karakter?
2. Op welke wijze moet de saldogevende activiteit publiekrechtelijk worden beperkt opdat dubbele inzet van stikstofruimte wordt voorkomen en bestuursrechtelijke handhaving mogelijk wordt?

3. Kernoverwegingen

Verleasen als extern salderen: toetsingskader en borging (r.o. 6.1-6.4)

De Afdeling kwalificeert verleasen als een bijzondere vorm van extern salderen. De vier voorwaarden voor extern salderen — geformuleerd in ABRvS 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#), r.o. 77-78.1 — zijn daarmee ook van toepassing: (1) voordelen van de maatregel moeten ten tijde van de passende beoordeling vaststaan; (2) dubbele inzet van het saldo moet worden voorkomen (de saldogevende bedrijfsvoering moet daadwerkelijk zijn of worden beëindigd en niet worden hervat); (3) de maatregel moet effect hebben vóórdat het project negatieve gevolgen heeft; (4) er moet aan het additionaliteitsvereiste zijn voldaan (r.o. 6.1).

Gelijkstelling (r.o. 6.4): hoewel bij verleasen de saldogevende activiteit niet permanent wordt beëindigd maar slechts tijdelijk, geldt dezelfde eis van publiekrechtelijke borging. Een civielrechtelijke leaseovereenkomst plus voorschriften uitsluitend aan de vergunning van de saldo-ontvanger is onvoldoende. Vereist is een publiekrechtelijke beperking van de natuurvergunning van de saldogever zelf, zodat: (a) bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd bij de saldogever als die zijn activiteit hervat; (b) de saldogevende vergunning tijdens de leaseperiode niet voor intern of extern salderen kan worden ingezet; en (c) voor derden kenbaar is dat de saldogever geen gebruik mag maken van (een deel van) zijn vergunning (r.o. 6.4).

Uitwerking rechtspraktijkkader: vereiste voorschriften saldogever en saldo-ontvanger (r.o. 9.3-9.5.2)

De Afdeling werkt — op verzoek van appellante en het college — het toetsingskader uit. Verleasen is een geschikte mitigerende maatregel voor projecten met uitsluitend tijdelijke stikstofdepositie (bijv. aanlegfase dijkverzwaring, r.o. 9.3). De voorschriften die aan de vergunning van de saldogever moeten worden verbonden bevatten (r.o. 9.5.1): (1) gebruiksverbod gedurende de concreet aangeduide leaseperiode voor het relevante deel van de vergunning; (2) verplichting de activiteit feitelijk gestaakt te houden; (3) vermelding dat de beperking ten behoeve is van een met naam genoemde saldo-ontvanger; (4) aanvang gebruiksbeperking na melding van feitelijke staking door de saldogever aan het bevoegd gezag; (5) automatisch verval van de voorschriften na afloop van de leaseperiode. De voorschriften aan de vergun-

ning van de saldo-ontvanger bevatten (r.o. 9.5.2): (1) activiteiten pas na kracht worden van de publiek-rechtelijke beperking bij de saldogever; (2) uitvoering uitsluitend gedurende de periode van daadwerkelijke staking bij de saldogever; (3) meldingsplicht aanvang activiteiten aan bevoegd gezag.

Additionaliteitsvereiste van toepassing (r.o. 9.6)

Het college had gesteld dat het additionaliteitsvereiste niet van toepassing was vanwege het tijdelijke karakter van verleen. De Afdeling verwierpt dit: de tijdelijke gebruiksbeperking van een stikstofveroorzakende activiteit kan immers als instandhoudings- of passende maatregel worden ingezet. Daarmee is het additionaliteitsvereiste ook op verleen van toepassing: geborgd moet zijn dat de stikstofruimte niet al nodig is voor het behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding (art. 6, eerste lid, Hrl) en niet nodig is om dreigende verslechtingen te voorkomen (art. 6, tweede lid, Hrl). Voor de eisen aan de motivering verwijst de Afdeling naar [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), r.o. 21.2-21.3 (r.o. 9.6).

Open rechtsvraag: hervatting na leaseperiode en "één-en-hetzelfde project" (r.o. 9.7)

De Afdeling signaleert een nog niet beantwoorde rechtsvraag: nadat tijdelijke gebruiksvoorschriften aan de saldogevende vergunning zijn verbonden en deze na de leaseperiode van rechtswege vervallen, kan de vraag rijzen of de saldogever nog dezelfde activiteit voortzet in de zin van het AquaPri-arrest (HvJ EU 10 november 2022, [ECLI:EU:C:2022:854](#)) en de uitspraak van 18 december 2024 ([ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), r.o. 17) — of dat door de toevoeging en het vervallen van de voorschriften sprake is van een nieuw project. De Afdeling kan deze vraag in de onderhavige zaak niet beantwoorden; beoordeling hangt af van de feiten en omstandigheden in het concrete geval (r.o. 9.7).

4. Uitkomst

Hoger beroep ongegrond. Uitspraak Rb. Gelderland 5 januari 2024 bevestigt (r.o. 7). Het college dient een nieuw besluit op de aanvraag te nemen met inachtneming van het in r.o. 9.3-9.6 ontwikkelde toetsingskader, de Rendac-uitspraak van 18 december 2024, de meest recente versie van AERIUS-Calculator op het moment van dat nieuwe besluit ([ECLI:NL:RVS:2024:3356](#)) en het toepasselijke overgangsrecht (Wnb-recht vóór 1 januari 2024; r.o. 10.2). Tegen het nieuwe besluit kan alleen bij de Afdeling beroep worden ingesteld (r.o. 10.3).

5. Duiding

5.1 Classificatie

Classificatie: • **Nieuwe lijn.**

De uitspraak introduceert een volledig nieuw, gedetailleerd toetsingskader voor verleen van stikstofruimte. Tot dusver bestond voor verleen geen door de rechtspraak ingevuld kader. De Afdeling vult die leemte nu in met r.o. 9.3-9.6. De bestaande extern-salderingsjurisprudentie (ABRvS 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#)) breidt uit met tijdelijke salderingsconstructies. De uitwerking in r.o. 9.5.1 en 9.5.2 is voor de Afdeling uitzonderlijk concreet: ze geeft vijf resp. drie minimale elementen die de voorschriften van respectievelijk de saldogevers- en saldo-ontvangervergunning moeten bevatten

5.2 Rechtsontwikkeling: verwijzingen

● ABRvS 6 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:951](#), r.o. 77-78.1

Functie: grondslag van het toetsingskader. De vier voorwaarden voor extern salderen (r.o. 77-78.1) zijn het vertrekpunt voor het verleasen-kader. Deze voorwaarden zijn ook voor verleasen van toepassing. De Afdeling werkt deze verder uit (r.o. 6.1-6.2).

● ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), r.o. 21.2-21.3 en r.o. 17

Tweeledig. (a) R.o. 21.2-21.3: motiveringseisen additionaliteitsvereiste bij verleasen (r.o. 9.6). (b) R.o. 17: “één-en-hetzelfde project”-toets voor de beoordeling of de saldogever na de leaseperiode een nieuwe vergunning nodig heeft (r.o. 9.7).

● ABRvS 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#) (PAS-uitspraak), overweging 18

De Afdeling citeert overweging 18 als het algemeen kader voor de inzet van mitigerende maatregelen, waaronder verleasen (r.o. 6).

● HvJ EU 10 november 2022, [ECLI:EU:C:2022:854](#) (AquaPri-arrest)

Kader voor de open rechtsvraag over hervatting na leaseperiode (r.o. 9.7). Het AquaPri-arrest geeft het criterium voor “één-en-hetzelfde project”.

5.3 Praktische betekenis

De uitspraak is van bijzondere praktische betekenis voor: (i) projecten die uitsluitend in de aanlegfase stikstofdepositie veroorzaken (dijkverzwaringen, rioolwaterzuiveringsinstallaties, bouwprojecten); (ii) bevoegde gezagen die verleasen willen toepassen en hun beleidsregels op orde moeten brengen; (iii) saldogevers en saldo-ontvangers die een leaseconstructie opzetten. De kernvereiste is helder: zuiver civielrechtelijke borging volstaat niet – de publiekrechtelijke beperking van de saldogevers-vergunning via specifieke gebruiksvoorschriften (r.o. 9.5.1) is constitutief voor de geldigheid van de mitigerende maatregel. Onbeantwoord blijft de vraag of de saldogever na de leaseperiode zonder nieuwe vergunning kan hervatten. Dit is per geval afhankelijk van de “één-en-hetzelfde project”-toets.