



Commissie voor de
milieueffectrapportage



Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in milieueffectrapportage

De stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden is een belangrijk onderdeel van een milieueffectrapport (MER). In deze factsheet lees je hoe je dit effect in beeld kan brengen. De nadruk ligt op de juridische kaders en de beoordeling van de uitvoerbaarheid van een plan of project.

Brede ecologische effecten in milieueffectrapportage (mer)

Stikstofdepositie (op Natura 2000-gebieden) krijgt vaak veel nadruk in milieueffectrapporten, maar is niet het enige mogelijk aanzienlijke effect op de natuur door plannen of projecten. De algemene factsheet '[Natuur in milieueffectrapportage](#)' gaat ook over andere effecten, zoals verdroging of verstoring. De factsheet gaat naast Natura 2000-gebieden ook in op het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en beschermde soorten.

Wettelijke basis

In de EU-richtlijnen over plan- en project-milieueffectrapportage (mer) staat dat in een milieueffectrapport (MER) (en mer-beoordeling) in het bijzonder aandacht nodig is voor soorten en habitats die door de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn beschermd worden. Daarin spelen Natura 2000-gebieden een belangrijke rol. Door depositie van stikstof staat het merendeel van deze gebieden onder (zware) druk. De Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Omgevingswet staan (verdere) aantasting van die gebieden niet toe. Omdat veel plannen en projecten leiden tot extra depositie van stikstof, zijn ze niet zonder meer juridisch uitvoerbaar.

Stikstofdepositie en uitvoerbaarheid

Een milieueffectrapport moet ingaan op directe, indirecte, negatieve én positieve stikstofeffecten van een plan of project. Dit op zowel korte, middellange als lange termijn. De Commissie adviseert om naast deze 'reguliere' effectbeoordeling in het milieueffectrapport voor tenminste het voorkeursalternatief (VKA) te motiveren dat het (waarschijnlijk) juridisch uitvoerbaar is in het licht van de Natura 2000-wetgeving en -jurisprudentie. Dit voorkeursalternatief wordt vastgelegd in het plan of de vergunning (ook wel 'moederbesluit' genoemd) en doorloopt een voortoets of eventueel een Passende beoordeling. Neem deze documenten als bijlage(n) bij het MER op, omdat ze onderbouwen of het plan of project juridisch uitvoerbaar is binnen de Natura 2000-wetgeving.

Juridische hoofdlijn uitvoerbaarheid

Op welk abstractieniveau moet je de juridische uitvoerbaarheid in een milieueffectrapport onderzoeken? Kan dat door *aannemelijk* te maken dat aantasting van een Natura 2000-gebied zal zijn uitgesloten of moet dat door aantasting *aantoonbaar* uit te sluiten?

Dit is voornamelijk afhankelijk van:

- de inhoud en het detailniveau van het 'moederplan' of 'moederbesluit';
- de fase van het besluitvormingsproces van het plan of project.

Deze hoofdlijn is als volgt vertaald in de adviezen van de Commissie (*hier toegevoegd: [een samenvattende tabel van onderstaande vertaling](#)*).

Vertaling naar plannen en projecten

Bij een **beleidsplan dat is gericht op de lange termijn** (zoals een omgevingsvisie), bevat een milieueffectrapport geen of hooguit een globale AERIUS-berekening. Zo'n milieueffectrapport beschrijft op hoofdlijnen voor de Natura 2000-gebieden binnen 25 km van de bron de in-standhoudingsdoelstellingen, de stikstofgevoeligheid, de huidige staat, de (mogelijke) toename of afname van stikstofdepositie en een globaal beeld van maatregelen om een toename van stikstofdepositie zoveel mogelijk te voorkomen.

Een milieueffectrapport voor zo'n plan moet de uitvoerbaarheid van de belangrijkste beleidsvoornemens op een hoog abstractieniveau *aannemelijk* maken. Dit kan via expert-judgement, wat navolgbaar uitlegt hoe de inschatting tot stand komt. De conclusies worden vaak uitgedrukt in een stoplichtmodel. Bij groen licht worden geen negatieve effecten verwacht. Bij oranje licht kunnen negatieve effecten optreden, maar is voldoende zicht op effectieve maatregelen. Rood licht betekent dat aantasting niet is uitgesloten en dat er geen maatregelen beschikbaar zijn om dit te voorkomen.¹

Ook bij een **beleidsplan dat is gericht op de korte/middellange termijn**, zoals een programma voor energieopwek of woningbouw, of een **voorkeursbeslissing voorafgaand aan een projectbesluit**, volstaat het *aannemelijk* maken van de uitvoerbaarheid. Dat kan ook via een stoplichtmodel, maar dan verder uitgewerkt. Analyseer bestaande informatie over Natura 2000-gebieden uit onder andere de Natuurdoelanalyses en beheerplannen. Neem indicatieve stikstofberekeningen per Natura 2000-gebied binnen 25 km van de bron mee en zorg voor een navolgbare expert-judgement van de haalbaarheid en effectiviteit van mitigerende maatregelen. Meestal is bij deze plannen ook een inschatting nodig van de uitvoerbaarheid in het licht van jurisprudentie (zie verderop). Bij een **omgevingsplan**, een **omgevingsvergunning** en een **projectbesluit**² moet, in algemene zin, *aangehouden* worden

¹ Bij rood licht kan het plan alleen worden vastgesteld als de ADC-toets wordt doorlopen. A: zijn er geen alternatieve oplossingen met minder gevolgen? D: dient de activiteit een dwingende reden van groot openbaar belang? C: worden de nodige compenserende maatregelen getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te bewaren?

dat (verdere) aantasting van Natura 2000-gebieden is uitgesloten of dat de ADC-toets doorlopen kan worden. De beoordeling verschilt per type plan of project. Dit wordt later in deze factsheet uitgewerkt.

Referentiesituatie in een MER

In een milieueffectrapport is de referentiesituatie bij plannen gewoonlijk de bestaande milieutoestand in het studiegebied, inclusief de verwachte toestand als gevolg van de autonome ontwikkeling: de toekomstige milieutoestand als het plan niet wordt uitgevoerd. Voor projecten is de referentiesituatie normaliter de bestaande (milieu)vergunde situatie. Ook als de vergunning niet volledig benut is.

In afwijking van bovenstaande sluit een milieueffectrapport specifiek voor stikstofdepositie meestal aan bij de referentie op grond van de Natura 2000-wetgeving en -jurisprudentie. Dat is in principe **bij plannen** de huidige feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie en **bij projecten/vergunningen** de geldende natuur- of milieuvergunning.

De stikstoftoename als gevolg van een plan of project wordt soms 'weggestreept' tegen stikstofruimte van een andere activiteit die wordt beëindigd. Dit heet 'salderen'. Met name de rechtspraak over interne saldering is sinds 2024 aan verandering onderhevig. Hierna wordt die rechtspraak toegelicht en toegepast op MER'en.



² Volgens de nota van toelichting bij het Aanvullingsbesluit natuur Omgevingswet worden projectbesluiten die een wijziging doorvoeren in een omgevingsplan als 'plan' als bedoeld in de habitatrichtlijn gezien. Er zijn ook projectbesluiten die (los van de eventuele wijziging van het omgevingsplan) gelden als omgevingsvergunning, waardoor de Natura 2000-projecttoets van toepassing is. De Afdeling heeft nog niet geoordeeld of zij dit onderscheid ook zo ziet.

Juridisch kader intern salderen

In de afgelopen jaren deed de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (hierna 'de Afdeling') be-langrijke uitspraken over intern salderen.³ De uitspraken gaan zowel over de Natura 2000-projecttoets als over de plantoets. Intern salderen mag niet in een voortoets, maar is een mitigerende maatregel en vereist (dus) altijd een Passende beoordeling.

In een **voortoets** moeten de gevolgen van het nieuwe plan of project op zichzelf, inclusief 'standaardonderdelen', beoordeeld worden, zonder intern salderen. Standaardonderdelen zijn onderdelen in het ontwerp die in-herent (bijvoorbeeld verplicht) zijn en die de schadelijke gevolgen van het plan of project beperken.

In de **Passende beoordeling** is de toepassing van intern salderen afhankelijk van de toestemming die wordt inge-zet: een natuur- of milieutoestemming, of een ruimtelijk plan, zoals het vigerende omgevingsplan.⁴ In of bij de Passende beoordeling moet ook worden gemotiveerd dat aan een aantal juridische randvoorwaarden voldaan wordt, zoals het **additionaliteitsvereiste**: het vereiste dat de maatregel (beperken van de stikstofruimte van de be-staande activiteit) niet al nodig is als passende maatregel of instandhoudingsmaatregel (zie verderop).

Intern salderen in een MER

Als een plan of project intern wil salderen, kan je ook na de intern salderen-uitspraken in de effectbepaling in het milieueffectrapport direct van intern salderen uitgaan. Voor stikstofdepositie van een plan of project wordt dan een vergelijking gemaakt met de referentiesituatie, net als vóór de 18 december-uitspraak. Een vergelijking met de situatie dat er géén plan of project is, zoals in de voortoets voor projecten vereist is, geeft meestal geen realistisch beeld van de milieueffecten. Een stikstofbe-rekening in een milieueffectrapport die uitgaat van intern salderen komt hierdoor meestal overeen met de bereke-ning zoals die voor een Passende beoordeling wordt uit-gevoerd.

Extern salderen in een MER

Voor intern salderen is het beoordelingskader na de re-cente stikstofuitspraken vergelijkbaar geworden met ex-tern salderen: het wegstrepen van de stikstoftoename van een plan of project tegen de stikstofruimte van een activiteit op een andere locatie. Specifiek voor de inzet van een milieutoestemming als saldogever voor extern salderen heeft de 18 december 2024-uitspraak een di-rect juridisch gevolg. Het is vaak niet meer mogelijk om extern te salderen met onderdelen van een milieutoe-stemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn.

Toepassing salderen in een MER

Jurisprudentie verbindt de inzet van intern en extern sal-deren aan strikte voorwaarden. Daarom is het essentieel dat deze voorwaarden worden toegepast in een milieuf-ectrapport. Gebeurt dat niet, dan is niet onderbouwd of het milieueffect realistisch in beeld is gebracht en zijn de mitigatiemogelijkheden en de uitvoerbaarheid onduide-lijk. Hierna beschrijven we de verschillen tussen de juri-dische randvoorwaarden voor een plan- en een project-MER.

Beleidsplannen: maak uitvoerbaarheid aannemelijk

Een beleidsplan of voorkeursbeslissing in de projectbe-sluit-procedure stelt een kader voor de projectfase. In-zicht in de uitvoerbaarheid van het uiteindelijk beoogde project is dan essentieel. Bij beleidsplannen en voor-keursbeslissingen is daarom van belang te motiveren dat het VKA uitvoerbaar is binnen de kaders van de Natura 2000-wetgeving. De juridische randvoorwaarden voor salderen werken dus door in MER'en voor deze plannen.

Maak daarom in het milieueffectrapport voor een be-leidsplan of voorkeursbeslissing aannemelijk dat salde-ren in de projectfase uitvoerbaar is in het licht van de ju-risprudentie, waaronder het additionaliteitsvereiste. Het aannemelijk maken kan op de verschillende abstractieni-veaus die eerder al zijn toegelicht. Verderop gaat deze factsheet specifiek in op de invulling van het additionali-teitsvereiste bij deze plannen.

³ De belangrijkste zijn ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923 (Natuurvergunning Rendac Son), ABRvS 28 mei 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2404 (Woningbouwproject Overduin Egmond aan den Hoef), ABRvS 4 juni 2025, ECLI:NL:RVS:2025:2564

(Natuurvergunning veehouderij Valkenswaard), ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193 (Bestemmingsplan 'Pasgeld-West').

⁴ Zie hierover de samenvattingen van jurisprudentie op [onze web-site](#), bijvoorbeeld via de trefwoorden 'stikstof' en 'stikstofdepositie'.

Omgevingsplannen: toon uitvoerbaarheid aan

Voor de wijziging van een omgevingsplan kan een plan-MER (of plan-mer-beoordeling) vereist zijn, een project-MER (of project-mer-beoordeling), of beide.⁵ Onder de Natura 2000-wetgeving is altijd de Natura 2000-plan-toets aan de orde en niet de projecttoets. Daardoor is de jurisprudentie over de inzet van intern en extern salderen in de Natura 2000-plantoets voor een omgevingsplan altijd van toepassing, ook bij een project-MER.

Omgevingsvergunningen en projectbesluiten

In een milieueffectrapport voor een projectbesluit van Rijk of provincie of een omgevingsvergunning is het uiteraard ook nodig om de stikstofjurisprudentie toe te passen. De vraag is of een project-MER bij deze toestemmingen moet *aantonen* dat aan de vereisten wordt voldaan of dit *aannemelijk* moet maken. Het antwoord is afhankelijk van de vraag of er ten tijde van het milieueffectrapport al een voortoets/Passende beoordeling is of wordt uitgevoerd:

1. Een voortoets en/of Passende beoordeling is meestal tegelijkertijd beschikbaar met het project-MER als bijlage. In dat geval werkt de actuele stikstofjurisprudentie één-op-één door in een milieueffectrapport. De Passende beoordeling en het project-MER moeten dus *aantonen* dat aan de vereisten wordt voldaan.
2. Als er nog geen Passende beoordeling beschikbaar is en hoeft te zijn bij het project-MER, bijvoorbeeld omdat de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit later aangevraagd kan worden, dan moet in het milieueffectrapport wel *aannemelijk* zijn dat aan de kaders uit wetgeving én jurisprudentie voor intern salderen, kan worden voldaan, waaronder het additionaliteitsvereiste. Dit hoeft niet verder te gaan dan een aannemelijkheidstoets, omdat de Passende beoordeling later mag volgen en wordt uitgevoerd volgens de juridische kaders en ecologische context van dat moment. In het milieueffectrapport moet dan wel expliciet worden aangegeven dat de haalbaarheid van de saldering pas definitief duidelijk wordt in de Passende beoordeling die nog volgt.

⁵ Een project-mer(-beoordeling) is aan de orde als het omgevingsplan conform de vierde kolom van bijlage V van het Omgevingsbesluit het project-mer-(beoordelings)plichtige besluit is.

Het is verder aan te bevelen om het milieueffectrapport, als het nog niet is afgerond, aan te vullen met (de resultaten van) de Passende beoordeling zodra die beschikbaar is.

Invulling additionaliteit per overheidslaag

De invulling van het additionaliteitsvereiste is afhankelijk van wie het bevoegd gezag is: een gemeente, een provincie of het Rijk.

Additionaliteitsvereiste bij gemeenten

In de uitspraak Pasgeld-West gaat de Afdeling in op de invulling van het additionaliteitsvereiste door de gemeenteraad. Bij de Natura 2000-plantoets geldt voor de raad een vergewisplicht (zowel bij intern als bij extern salderen). De raad moet nagaan of uit openbaar raadpleegbare gegevens blijkt dat het bevoegd gezag voor het betrokken Natura 2000-gebied de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als in-standhoudings- of passende maatregel. Is dat het geval, dan kan niet intern of extern gesaldeerd worden.

De Afdeling introduceerde deze vergewisplicht omdat de gemeente geen bevoegdheden heeft voor maatregelen in Natura 2000-gebieden. In MER'en voor beleid, omgevingsplannen en vergunningen van de gemeente is de vergewisplicht daarom voortaan altijd een logische invulling van het additionaliteitsvereiste.

Logischerwijs geldt de vergewisplicht (ter invulling van de motiveringsplicht van het additionaliteitsvereiste) ook voor plan- en project-mer-beoordelingen waarin intern of extern salderen aan de orde is.

Additionaliteitsvereiste bij provincies en het Rijk

Omdat het Rijk en de provincies wel zelf verantwoordelijk zijn voor Natura 2000-gebieden, stelt de Afdeling in de uitspraak Pasgeld-West dat zij uitgebreider en inhoudelijk moeten motiveren dat wordt voldaan aan het additionaliteitsvereiste. In een milieueffectrapport voor een plan, programma of project van het Rijk of de provincie is die nadrukkelijker invulling dus aan de orde. Het abstractieniveau van deze beoordeling kan uiteraard wel verschillen, zoals hiervoor een aantal keer is toegelicht.

Beoordeling Commissie additionaliteitsvereiste

De Commissie beoordeelt in haar adviezen of het milieueffectrapport en/of de Passende beoordeling navolgbaar motiveren dat aan het additionaliteitsvereiste is voldaan. De Commissie oordeelt niet of die motivering juridisch sluitend is. Dat zou een project-overstijgende toets vergen waarbij voor de relevante gebieden in de breedte moet worden beschouwd welke andere maatregelen tot de vereiste daling van stikstofdepositie zullen leiden en welke openbare informatie hierover beschikbaar is.

Aanvullende 'mer-advieslijnen'

In een milieueffectrapport moeten de aanzienlijke milieueffecten staan. Door de Natura 2000-wetgeving strikt te volgen komt niet altijd ieder aanzienlijk milieueffect in beeld, waardoor dat effect (en de mogelijkheden voor mitigatie) dan niet kan meewegen bij het besluit. Dit wordt uitgelegd aan de hand van de volgende adviezen die de Commissie aanvullend op de natuurwetgeving vaak geeft.

Toename en maatregelen t.o.v. feitelijke situatie

De juridische referentiesituatie kan sterk afwijken van de feitelijke situatie, bijvoorbeeld bij fabrieken of veehouderijen die vaak minder stikstofdepositie veroorzaken dan vergund. Geef in het MER daarom ook inzicht in de toename van depositie ten opzichte van de feitelijke situatie. Breng ook bronmaatregelen in beeld die voorkomen dat de depositie in een (naderend) overbelast Natura 2000-gebied toeneemt.

Extra bronmaatregelen bij aanzienlijke uitstoot

Projecten met een hoge pijp en/of veel uitstoot veroorzaken soms binnen 25 km een relatief lage (of geen) toename van stikstofdepositie. Tegelijkertijd kunnen deze projecten aanzienlijke hoeveelheden stikstof toevoegen aan de totale 'deken'. Daarmee hebben ze gevolgen voor het Natura 2000-netwerk buiten de 25 km-zone. De Commissie adviseert bij relevante projecten sinds de tweede tussenuitspraak [Tracébesluit ViA15](#) daarom om aan te geven in hoeverre een (aanzienlijk) deel van de stikstofuitstoot neerslaat buiten de 25 km-zone. Beschrijf ook bronmaatregelen waarmee stikstofuitstoot zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Meer informatie

De belangrijkste jurisprudentie op het gebied van natuur en stikstof is te vinden via [onze website](#).

Meer weten over stikstofdepositie, Natura 2000 en milieueffectrapportage? Bel, mail of kom langs. We staan je graag te woord.

- Roel Sillevissmitt – 030 234 7648 – rsillevissmitt@eia.nl
- Lotte Geense – 030 234 7623 – lgeense@eia.nl