



Commissie voor de
milieueffectrapportage



Stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

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 in Nederland. De algemene factsheet 'Natuur in milieueffectrapportage' gaat ook over andere effecten van een plan of project op natuur, zoals verdroging of verstoring. De factsheet – die later dit jaar uitkomt – 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 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 MER 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 MER voor ten minste het voorkeursalternatief 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. De Commissie adviseert om deze documenten als bijlage(n) bij het MER op te nemen omdat ze onderbouwen of het plan of project uitvoerbaar is binnen de Natura 2000-wetgeving.

Juridische hoofdlijn uitvoerbaarheid

Op welk abstractieniveau moet je de juridische uitvoerbaarheid onderzoeken? Kan dat via een beoordeling van de risico's op aantasting van een Natura 2000-gebied ('aannemelijk dat er geen schade optreedt') of moet dat door aantasting uit te sluiten ('wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel dat er geen schade optreedt')?

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 MER geen of hooguit een globale AERIUS-berekening. Zo'n MER beschrijft op hoofdlijnen voor de Natura 2000-gebieden binnen 25 km van de bron de instandhoudingsdoelstellingen, de stikstofgevoeligheid, de huidige staat, de (mogelijke) toename of afname van stikstofdepositie en een globaal beeld van mogelijke maatregelen om een toename van stikstofdepositie zoveel mogelijk te voorkomen.

Een MER voor zo'n plan moet de uitvoerbaarheid van de belangrijkste beleidsvoornemens op een hoog abstractieniveau *aannemelijk* maken. Dit kan via expert-judgment, 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/mid-dellange termijn**, zoals een programma voor energieopwek of woningbouw, of een **voorkeursbeslissing voorafgaand aan een projectbesluit**, is het doel eveneens om de uitvoerbaarheid *aannemelijk* te maken. Dat kan ook via een stoplichtmodel, maar dan verder uitgewerkt. Analyseren 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-inschatting 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).

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?

Bij een **omgevingsplan**, een **omgevingsvergunning** en een **projectbesluit**² moet, in algemene zin, *aangehouden* worden dat (verdere) aantasting van Natura 2000-gebieden is uitgesloten. De wijze waarop verschilt. Dit wordt later in deze factsheet uitgewerkt.

Referentiesituatie in een MER

In een MER 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 MER specifiek voor stikstofdepositie meestal aan bij de referentie op grond van de Natura 2000-wetgeving. 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. 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 2024 en 2025 deed de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna 'de Afdeling') belangrijke uitspraken over intern salderen.³ De uitspraken gaan nu alleen over de Natura 2000-projecttoets. Intern salderen mag sindsdien niet meer in een voortoets, maar is een mitigerende maatregel en vereist (dus) een Passende beoordeling.

In een **voortoets** moeten de gevolgen van het nieuwe project op zichzelf, inclusief 'standaardonderdelen' beoordeeld worden, zonder uit te gaan van intern salderen. Standaardonderdelen zijn onderdelen in het ontwerp die daar inherent (bijvoorbeeld verplicht) deel van uitmaken en die de schadelijke gevolgen van het project beperken.

In de **Passende beoordeling** is de toepassing van intern salderen afhankelijk van welke toestemming wordt ingezet: een natuur- of milieutoestemming, of een algemene regel.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 bestaande activiteit) niet al nodig is als passende maatregel of instandhoudingsmaatregel.

Intern salderen in plan- en project-mer

Als een plan of project intern wil salderen, adviseert de Commissie in algemene zin om, ook na de recente stikstofuitspraken van de Afdeling, voor de effectbepaling in het MER, direct van intern salderen uit te gaan. Voor stikstofdepositie van een plan of project wordt dan dus 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, zou in de meeste gevallen geen realistisch beeld opleveren van de milieueffecten.

De stikstofberekening in een MER die uitgaat van intern salderen zal hierdoor meestal overeenkomen met de

berekening zoals die voor een Passende beoordeling wordt uitgevoerd.

Toepassing voorwaarden in een MER

Jurisprudentie verbindt de inzet van intern salderen bij projecten aan strikte voorwaarden. Daarom is het essentieel dat deze voorwaarden worden toegepast in een MER. Gebeurt dat niet, dan is niet onderbouwd of het milieueffect realistisch in beeld is gebracht en zijn de mitigatiemogelijkheden en de uitvoerbaarheid in de projectfase onduidelijk. Hierna beschrijven we de verschillen tussen de juridische randvoorwaarden voor een plan- en een project-MER.

Plannen: maak uitvoerbaarheid aannemelijk

De Afdeling heeft nog niet geoordeeld of en hoe de Natura 2000-plantoets bij intern salderen wijzigt. Toch werken de juridische randvoorwaarden voor intern salderen door in MER'en voor plannen. Als deze voorwaarden niet worden behandeld in een MER, ontbreekt een beeld van de uitvoerbaarheid in de latere projectfase. De Commissie adviseert daarom om in het MER voor een plan ook al aannemelijk te maken dat intern salderen in de projectfase uitvoerbaar zal zijn in het licht van de jurisprudentie, waaronder het additionaliteitsvereiste. Het aannemelijk maken kan op de verschillende abstractieniveaus die eerder al zijn toegelicht.

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-plantoets aan de orde en niet de projecttoets. Daardoor is voor de inzet van intern salderen voor een omgevingsplan, ook bij een project-MER, geen Passende beoordeling verplicht (op basis van de jurisprudentie op het moment van uitbrengen van deze factsheet). De inhoud van een MER voor een omgevingsplan volgt daarom vooralsnog wat hiervoor in algemene zin is beschreven over 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).

⁴ Bij de inzet van een natuur- of milieutoestemming, zie onze samenvatting van de [Rendac-uitspraak](#). Bij de inzet van een algemene regel, zie de uitspraak over [Woningbouwproject Overduin](#).

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.

Projecten: twee routes mogelijk

In een project-MER is het uiteraard ook nodig om de stikstofjurisprudentie toe te passen. De vraag is of een project-MER 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 MER al een voortoets/Passende beoordeling is uitgevoerd:

1. Een voortoets en/of Passende beoordeling is meestal onderdeel van een project-MER. In dat geval werkt de actuele stikstofjurisprudentie één-op-één door in een MER. 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 bij het project-MER, bijvoorbeeld omdat de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit pas later wordt aangevraagd, dan moet in het MER 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 aannemelijkheids-toets, omdat de Passende beoordeling later mag volgen en wordt uitgevoerd volgens de juridische kaders en ecologische context van dat moment. In het MER moet dan wel expliciet worden aangegeven dat de haalbaarheid van intern salderen pas definitief duidelijk wordt in de Passende beoordeling die nog volgt. Het is verder aanbevelenswaardig om het MER aan te vullen met (de resultaten van) de Passende beoordeling zodra die beschikbaar is.

Beoordeling Commissie additionaliteitsvereiste

De Commissie beoordeelt in haar adviezen of het MER 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.

Extern salderen in een MER

Voor intern salderen is het beoordelingskader na de recente stikstofuitspraken vergelijkbaar met extern salderen. Specifiek voor de inzet van een milieutoestemming als saldogever voor extern salderen heeft de 18 december 2024-uitspraak een direct juridisch gevolg. Het is vaak niet meer mogelijk om extern te salderen met

onderdelen van een milieutoestemming die feitelijk zijn gerealiseerd maar structureel niet meer in gebruik zijn.

Aanvullende 'mer-advieslijnen'

In een MER 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. De Commissie adviseert dan om in het MER ook inzicht te geven in de toename van depositie ten opzichte van de feitelijke situatie. Ook adviseert ze om bronmaatregelen in beeld te brengen 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. Ook adviseert ze om bronmaatregelen te beschrijven 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 u graag te woord.

- Roel Silleviss Smitt – rsillevismitt@eia.nl – 030 234 7648
- Lotte Geense – lgeense@eia.nl – 030 234 7623