

Landelijke mer-dag 2026

Mer-beoordeling en stikstof

mr. dr. Marcel Soppe en mr. Noah Knol – 8 oktober 2026

A photograph of a dense forest with tall, slender trees and a thick canopy of bright green leaves. Sunlight filters through the foliage, creating dappled light on the forest floor. A dirt path is visible in the lower left, winding through the trees. The overall atmosphere is peaceful and natural.

RUIMTE
NATUUR
MILIEU
WATER

Inhoud / Programma

1. Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling
2. Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling



Stikstofdepositie in project-mer- beoordeling

01



RNMW ADVOCATEN

Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

- wanneer een project vanwege stikstofeffecten mogelijk significante effecten kan hebben, dient dat in een project-mer-beoordeling te worden onderzocht
- zie uitdrukkelijk ABRvS 5 augustus 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4484/4485/4486/4487 (*schelpenwinning Waddenzee en Noordzeekustzone*)
- Minister I&W (bevoegd gezag) betoogde dat in de project-mer-beoordeling voor een ontgrondingsvergunning niet op Natura 2000 hoefde te worden ingegaan omdat het buiten toetsingskader Ontgrondingenwet valt (specialiteitsbeginsel)
- Afdeling: onjuist, mer-beoordeling ziet ook op effecten natuur, waaronder Natura 2000 (bijlage III mer-richtlijn waarnaar in art. 16.43 lid 3, onder a, Ow wordt verwezen)



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

- doorwerking mer-beoordeling in besluit?
- zo nodig verruimde beslissingsgrondslag (art. 16.53 lid 2 Ow)
- bevoegd gezag mer-beoordeling is volgens Afdeling niet gehouden om bij gebruik passende beoordeling voor mer-beoordeling akkoord te vragen van bevoegd gezag voor Natura 2000-gebied(en)



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Referentiekader project-mer-beoordeling bij omgevingsvergunning mba

- kolom 4 bijlage V bij het Ob: voor omgevingsvergunning mba is (vermoedelijk) de milieuvergunde situatie de referentie bij bepalen vraag of er aanzienlijke milieueffecten kunnen zijn
- alleen sprake van aanzienlijke milieueffecten als er sprake is van een toename van de milieubelasting t.o.v. vergunde situatie
- dit is gebaseerd op jurisprudentie onder het oude recht over de omgevingsvergunning milieu; zie o.a. ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3072 (*veehouderij Middelbeers*), r.o. 6.1 en ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4061, r.o. 6.1



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

sinds de 'Rendac-jurisprudentie' (Rendac-uitspraak: ABRvS 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923) leeft in de praktijk de vraag of deze referentie ook geldt voor het aspect stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Rendac-jurisprudentie:

- een wijziging van een project (waardoor niet meer gesproken kan worden van één en hetzelfde project) = nieuw project
- intern salderen is een mitigerende maatregel die enkel in een passende beoordeling mag worden betrokken (daarvoor kon intern salderen in een voortoets worden betrokken)
- als wijziging project een nieuw project is en wordt vergeleken met project van vóór wijziging, dan is dat intern salderen
- voor intern salderen geldt het additionaliteitsvereiste: mag alleen in passende beoordeling worden betrokken als voldoende duidelijk is dat de mitigerende maatregel niet nodig is voor het voorkomen van verslechtering en het bereiken van instandhoudingsdoelstellingen Natura 2000-gebieden



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Rb. Gelderland 28 september 2026, ECLI:NL:RBGEL:2026:7322, r.o. 13.7 en ECLI:NL:RBGEL:2026:7321, r.o. 15.2 (*milieuvergunning wijzigen en uitbreiden stallen Oost Gelre*) is heel stellig in beantwoording van de opgeworpen vraag:

- Rendac-jurisprudentie ziet niet op de project-mer-beoordeling
- de stikstofdepositie van de verleende omgevingsvergunning activiteit milieu neemt af ten opzichte van de voorheen vergunde situatie;
- in lijn met referentie mer-beoordelingen luidt conclusie dat er - ook wat betreft stikstofdepositie - geen aanzienlijke milieueffecten optreden (en het opstellen van een project-MER niet nodig is)
- toetsing aan het additionaliteitsvereiste is niet aan de orde



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Is dit een juiste benaderingswijze? Op zijn minst twijfel

Verdedigbaar dat voor bepalen effecten op Natura 2000-gebieden moet worden aangesloten bij het toetsingskader zoals dat wordt gehanteerd in het Natura 2000 projectspoor; argumenten:

- Unierecht; slecht uitlegbaar uitkomst mer-beoordeling wat betreft de effecten op een Natura 2000 anders dan de uitkomst van de ecologische beoordeling in het Natura 2000-vergunningspoor
- zowel mer- als de smb-richtlijn bevatten verwijzingen naar de Habitatrichtlijn waardoor logisch is onderzoek effecten op Natura 2000-gebieden zelfde manier te doen
- zie ook uit bijlage III bij de mer-richtlijn: effecten op Natura 2000-gebieden



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Als in mer-beoordeling voor aspect stikstofdepositie wel zelfde toetsing als in Natura 2000-projectspoor:

- als omgevingsvergunning mba ziet op wijziging van een project (waardoor er niet meer sprake is van één-en-hetzelfde-project), moeten effecten van dat gehele gewijzigde project op Natura 2000-gebieden in de mer-beoordeling moeten worden gezien ten opzichte van een 0-situatie. Zodra er wordt vergeleken met een referentie, is er sprake van intern salderen (= mitigerende maatregel);
- let wel: referentie in het Natura 2000-projectspoor is niet per definitie zelfde als reguliere referentie in project-mer-beoordeling



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Referentie in Natura 2000-projectspoor:

- natuurvergunning (omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit)
- bij ontbreken natuurvergunning: milieutoestemming ten tijde van de Europese referentiedatum en alleen voor zover feitelijk gerealiseerd en niet structureel buiten gebruik
 - Voor zover die milieutoestemming nadien is gewijzigd, geldt de milieutoestemming die de laagste hoeveelheid stikstofdepositie kan veroorzaken



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

Hamvraag: maakt het verschil voor de uiteindelijke uitkomst?

- inzet referentie (intern salderen) = mitigerende maatregel
- mitigerende maatregelen mogen in mer-beoordeling worden betrokken (art. 11.10 lid 3 juncto art. 11.11 Omgevingsbesluit)
- belangrijke reden dat uitkomst mer-beoordeling vaak is dat geen MER hoeft te worden gemaakt
- maar: mitigerende maatregelen moeten realistisch zijn, d.w.z. haalbaar en effectief (ABRvS 9 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3075; *OBM Lottum*)



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

- is inzet referentie als mitigerende maatregel haalbaar en effectief?
- intern salderen impliceert passende beoordeling en een natuurvergunningplicht
- in dat spoor: toets aan additionaliteitsvereiste; als op dit moment niet aan dat vereiste kan worden voldaan (wat vaak het geval is), is de inzet van intern salderen als mitigerende maatregel in project-mer-beoordeling dan wel haalbaar en effectief?
- wij denken van wel: met AERIUS-berekening kan concreet en reëel inzicht worden verschaft in per saldo optredende stikstofdeposities
- nu nog niet kunnen voldoen aan additionaliteitsvereiste is enkel een naar verwachting tijdelijk juridisch beletsel om natuurvergunning te kunnen verlenen



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

- uitspraak OBM Lottum handelde over inzet niet bestaand stalsysteem (feitelijk niet realistisch)
- maar anderen verdedigen dat OBM Lottum-uitspraak wel impliceert dat niet kunnen voldoen aan additionaliteitsvereiste maakt dat intern salderen niet als mitigerende maatregel in project-mer-beoordeling mag worden betrokken (zie Roel Sillevius Smitt in zijn annotatie bij ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1578, JM 2026/126)



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

- toetsing aan additionaliteit zal nu vaak inhouden dat intern salderen niet als mitigerende maatregel in project-mer-beoordeling mag worden betrokken
- en dat dan conclusie is dat aanzienlijke milieueffecten niet zijn uit te sluiten en een project-MER nodig is
- in een project-MER zal – bij huidige stand van zaken – vaak ook conclusie zijn dat project vanwege stikstofdepositie en additionaliteit (als sprake is van intern salderen) niet uitvoerbaar is (c.q. dat mitigerende maatregel ook niet in MER mag worden betrokken)



Stikstofdepositie in project-mer-beoordeling

- doorwerking van zo'n MER in de besluitvorming
- belangrijke nuancering: als er sprake is van gemeentelijke besluitvorming waarvoor project-mer-beoordeling moet worden gemaakt, kan wellicht volstaan worden met een vergewisplicht. Dan kan maatregel in de regel wel als mitigerende maatregel in beoordeling worden meegenomen; kom er zo op terug



Stikstofdepositie in plan-mer- beoordeling

02



RNMW ADVOCATEN

Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- als voor een plan (zoals een omgevingsplan, omgevingsvisie of omgevingsprogramma) een passende beoordeling nodig is (ex art. 16.53c Ow), moet er ook een plan-MER worden gemaakt (art. 16.36 lid 2 Ow)
- maar voor o.a. gemeentelijke plannen (zoals omgevingsplan) die betrekking hebben op klein gebied, geldt er in eerste instantie een plan-mer-beoordelingsplicht (art. 16.36 lid 3 Ow en art. 11.1 lid 4 Ob)
- referentie bij toetsing of het plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben: bestaande planologische legale situatie
- als plan ten opzichte van referentie geen aanzienlijke milieueffecten heeft is een plan-MER niet nodig



Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- hoe in een plan-mer-beoordeling om te gaan met het aspect stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden?
- daarover is jurisprudentie: ABRvS 18 maart 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1578 (bestemmingsplan "*Verbindingsweg Milsbeek*") en ABRvS 2 september 2026, ECLI:NL:RVS:2026:4966 (bestemmingsplan "*Hotel Corfwater*")
- in beide zaken is voor het bestemmingsplan een passende beoordeling en een plan-mer-beoordeling gemaakt



Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- in beide zaken is voor het bestemmingsplan een passende beoordeling en een plan-mer-beoordeling gemaakt
- in de passende beoordeling zijn de gevolgen van stikstofdepositie die optreden door de ontwikkeling die het bestemmingsplan gesaldeerd met de gevolgen van stikstofdepositie die optreden in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan
- Afdeling concludeert dat er intern is gesaldeerd
- er is verzuimd te toetsen aan het additionaliteitsvereiste



Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- de additionaliteitstoets heeft op gemeentelijk niveau het karakter van een vergewisplicht; zie ABRvS 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193 (*bestemmingsplan “Pasgeld-West”*)
- veel minder indringend dan de volle additionaliteitstoets in het Natura 2000-vergunningspoor
- vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen (doorgaans GS), het beperken of beëindigen van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel



Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- wat betekent dit voor plan-mer-beoordeling?
- Afdeling stelt dat er wat stikstofdepositie betreft sprake is van interne saldering
- Afdeling merkt het inzetten van de feitelijk bestaande planologische legale situatie aan als een mitigerende maatregel in de plan-mer-beoordeling (overigens is Milsbeek eerste uitspraak waaruit blijkt dat mitigerende maatregelen in plan-mer-beoordeling mogen worden opgenomen)



Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- wat betreft de referentie voor de plan-mer-beoordeling is voor aspect stikstofdepositie dus aangesloten bij het Natura 2000-vergunningspoor
- omdat bij het inzetten van de referentie als mitigerende maatregel niet aan de vergewisplicht is voldaan, is de plan-mer-beoordeling gebrekkig en is niet verzekerd dat er geen aanzienlijke milieueffecten kunnen optreden (en een plan-MER niet nodig is)
- gebreken lijken reparabel via gegeven bestuurlijke lus
- maar dat komt omdat er vergewisplicht geldt



Stikstofdepositie in plan-mer-beoordeling

- uitgaande van de uitspraken over de plan-mer-beoordeling, is inschatting dat de Afdeling de inzet van de referentie in project-mer-beoordelingen ook als mitigerende maatregel gaat zien en dat daarbij moet worden voldaan aan het additionaliteitsvereiste
- derhalve afwijkend van wat de rechtbank Gelderland heeft geoordeeld
- jurisprudentie verder afwachten



Dank voor uw aandacht!

Marcel Soppe en Noah Knol

M: 06 – 53268414 en 06 – 25162450

E: m.soppe@rnmw.nl en n.knol@rnmw.nl