

Aanleiding

Middels dit bericht geven wij een tussentijdse update van de veranderingen in stikstoftoetsing naar aanleiding van de 'Pasgeld uitspraak' op 14-01-2026 (zie verderop voor uitleg). Deze uitspraak gaat over stikstof saldering in planprocedures. Omdat we echter merken dat er nog veel verwarring heerst over stikstof, zullen de verschillende gemeentelijke stikstof toetsingen worden besproken. Hierbij ook aandacht voor het meer concreet worden van het Strokenbeleid van de provincie Gelderland.

De manier van stikstof toetsing hangt af van de procedure ten dienste waarvan de toetsing wordt uitgevoerd. Per procedure zullen we daarom aangeven hoe wij als OD Achterhoek omgaan met de stikstof toetsing en wat er nodig is voor die procedure. We hopen ook dat dit stuk meer duiding geeft waarom wij bepaalde informatie nodig hebben van de gemeente als ons om advies wordt gevraagd.

Omgevingsplan

Voor een omgevingsplan moet gekeken worden of door het plan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (verder ETFAL) wordt bereikt. Natuur heeft hier een volwaardige plek in en dus ook het onderdeel gebiedsbescherming waar stikstof-toetsing een aspect van is. Voor een (wijziging van een) omgevingsplan moet daarom meestal een Aerius berekening worden uitgevoerd als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen. Alleen voor een conserverend plan dat niet voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen, is een goede onderbouwing waarom er geen wijzigingen zijn die een aanzienlijk effect hebben op stikstofemissie voldoende.

Bij een voorgenomen wijziging van de emissie dient altijd een AERIUS-berekening te worden opgesteld. Als uit deze AERIUS-berekening blijkt dat het plan ten opzichte van de referentiesituatie¹ leidt tot een toename van de stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan nader te worden onderzocht.

Als uit dit onderzoek volgt dat significante gevolgen niet op voorhand, op grond van objectieve gegevens, kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval alleen worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

De Pasgeld uitspraak van 14-01-2026 stelt dat (net zoals het geval is bij 'projecten') in de voortoets geen interne saldering meer mag worden toegepast, omdat saldering wordt gezien als een mitigerende maatregel. Dit betekent dat indien saldering (intern of extern) aan de orde is, dat er dan (door de raad) een passende beoordeling moet worden opgesteld. Ook de voorwaarden, waaraan een passende beoordeling moet voldoen, zijn nader uitgewerkt in deze uitspraak (r.o. 21-23)

Echter, de raad heeft, zoals bevestigd door de Afdeling, geen bevoegdheden of instrumenten ten aanzien van Natura2000 activiteiten. Hij kan dus geen invloed uitoefenen op de keuze van de maatregelen die worden ingezet voor het behalen van instandhoudingsdoelstellingen, of het voorkomen van een (dreigende) verslechtering, of significante verstoring, van natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dit maakt dat het additionaliteitsvereiste (de toets of vrijgekomen stikstofruimte nodig is om verslechtering van Natura2000 gebieden te voorkomen), wat normaliter onderdeel dient uit te maken van een 'passende beoordeling', eigenlijk geen onderdeel kan uitmaken van een 'passende beoordeling' door de gemeenteraad.

De Afdeling concludeert op grond hiervan, dat de raad (anders dus dan de rijksoverheid of de provincie), enkel op basis van openbare gegevens kan komen tot een invulling van de motiveringsverplichting. Dit betekent dat de raad alleen aan zijn motiveringsverplichting kan

¹ Voor plannen is dat de representatieve, feitelijk aanwezige, maximale planologisch legale situatie



voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan, dat het bevoegd gezag de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig acht, als instandhoudings- of passende maatregel.

De additionaliteitstoets, in plannen voor iedere vorm van salderen, is voor de gemeenteraad een vergewisplicht geworden. Dit houdt in dat de gemeente in de passende beoordeling, op grond van raadpleegbare en openbare informatie, moet nagaan dat het deel van de referentiesituatie dat wordt ingezet als mitigerende maatregel, niet nodig is als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel.

Deze openbare gegevens betreffen onder andere de natuurdoelanalyses (NDA), Beheerplannen van de Natura 2000-gebieden, Voorbereidingsbesluiten, Beleidsregels, Verordeningen, openbare subsidiegegevens etc.

Wanneer pas als in de volgende stap een natuurvergunning wordt aangevraagd, worden de stukken beoordeeld door de provincie, waarbij dan dus ook een andere (meer uitgebreide) additionaliteitstoets wordt uitgevoerd. In theorie kan deze toets tot een ander resultaat leiden dan de toets die in het kader van de (wijziging van) het bestemmings-/omgevingsplan is uitgevoerd (en goedgekeurd).

Wanneer een Natura2000-activiteit beoordeeld moet worden in een Omgevingsplan, moet vaak ook een Plan-mer worden opgesteld. Hiervoor gelden slechts 3 uitzonderingen:

1. als uit een voortoets blijkt dat significante effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten;
2. als het omgevingsplan een één op één-inpassing vormt van een Natura2000-activiteit-vergunde situatie en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten zal opleveren; of
3. als uit een plan-mer-beoordeling volgt dat het plan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben.

Voor plannen die reeds in procedure zijn geldt (op een enkele uitzondering na) dat, indien saldering wordt toegepast, de voortoets omgezet moet worden naar een passende beoordeling met een additionaliteitstoets. Aanvullend kan dus dan ook een plan-MER (beoordeling) nodig zijn.

Samengevat:

Voor (wijziging van) een omgevingsplan is dus vrijwel altijd een Aerius berekening nodig (met een voortoets/onderbouwing). Als uit de voortoets blijkt dat significante gevolgen niet uit te sluiten zijn en/of er gesaldeerd wordt, dan is een passende beoordeling nodig met een vergewisplicht en geldt mogelijk ook een plan-MER (beoordelings)plicht.

Op basis van de systematiek van de Wet lijkt het, wanneer een passende beoordeling moet worden uitgevoerd, logisch om eerst de uitkomst van een vergunningprocedure Natura2000-activiteit af te wachten, aangezien de passende beoordeling van gedeputeerde Staten wel mag worden gebruikt bij de afwikkeling van een Omgevingsplan. Omgekeerd is dat niet het geval.

BOPA

Voor een BOPA geldt de algemene beoordelingsregel die inhoudt dat deze alleen kan worden verleend met het oog op ETFAL. Aangezien de onlosmakelijkheid, zoals die gold onder de Wabo, onder de Omgevingswet is komen te vervallen, mag deze ETFAL-toetsing ten aanzien van Natura2000-activiteiten, niet te ver voeren. Het is immers aan de aanvrager van een omgevingsvergunning om te bepalen welke procedures gelijktijdig worden aangevraagd.

De rechter heeft dan ook geoordeeld dat het niet aan de gemeente is om in dit kader te toetsen of een project significante effecten heeft op een Natura 2000-gebied. Het aspect stikstof kan bij een BOPA daarom alleen aan de orde komen in een uitvoerbaarheidstoets. Recente jurisprudentie² heeft uitgewezen dat wanneer het bevoegde gezag wat voor vergunningverlening in het kader van de milieuvergunningverlening (veelal het college van b&w) niet hetzelfde bevoegde gezag is wat verantwoordelijk is voor vergunningverlening natuur (veelal Gedeputeerde Staten), "geen indringende inhoudelijke toetsing" kan worden

² ECLI:NL:RBGEL:2025:3574, ECLI:NL:RBOBR:2025:5801



verwacht.

Een andere uitleg zou immers tot gevolg hebben dat het college alsnog feitelijk aan het beoordelen is of een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit nodig is, terwijl die bevoegdheid (meestal) bij het college van Gedupeerde Staten van de Provincie (GS) is belegd.³

Er hoeft, met andere woorden, bij een BOPA-procedure door het college niet uitputtend te worden beoordeeld of significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden gaan optreden. Alleen wanneer eenvoudig, ook zonder nader onderzoek, is vast te stellen dat juist wél moet worden geoordeeld dat deze mogelijke gevolgen, op voorhand, de uitvoering van de aangevraagde vergunning onmogelijk zouden kunnen maken, kan het in het kader van de uitvoerbaarheidstoets nodig zijn om een Quickscan uit te (laten) voeren.

Wanneer uit de ingediende gegevens volgt dat een quick scan nodig is, en vervolgens blijkt dat significante gevolgen niet uit te sluiten zijn en/of er gesaldeerd wordt, dan is wel weer (als bij een Omgevingsplan-procedure) een passende beoordeling nodig met een additionaliteitstoets (vergewisplicht) en wellicht een plan-MER(beoordelings)plicht. Indien de passende beoordeling uitwijst dat de natuur wordt aangetast, mag de BOPA niet worden verleend, tenzij er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang en er passende compenserende maatregelen worden genomen (ADC-criteria).

Maar ook hiervoor geldt dat deze toets tot een ander resultaat kan leiden dan de toets die in het kader van een Natura2000-activiteit dient te worden uitgevoerd (en goedgekeurd). Wanneer een passende beoordeling al in een eerder stadium is uitgevoerd bij de beoordeling van een Natura2000-activiteit, kan de uitkomst van deze beoordeling ook weer worden gebruikt bij een BOPA-procedure⁴.

Samengevat:

Voor een BOPA is vaak een Aerius berekening nodig met een voortoets/onderbouwing, aangezien bij deze procedure wel een uitvoerbaarheidstoets moet worden uitgevoerd. Dit is geen uitputtende controle. Wanneer echter uit de gegevens volgt dat een quick scan nodig is en hieruit weer volgt dat significante gevolgen niet uit te sluiten zijn en/of er gesaldeerd wordt, dan is wel weer een passende beoordeling nodig met een additionaliteitstoets (vergewisplicht) en wellicht een plan-MER(beoordelings)plicht.

De beoordeling van deze stukken vindt plaats door de gemeente/ODA, want het is ten dienste van een besluit waarvoor de gemeente bevoegd gezag is. Pas wanneer in de volgende stap een natura2000-activiteit vergunning wordt aangevraagd, worden de stukken beoordeeld door de provincie waarbij dan dus ook een andere additionaliteitstoets wordt uitgevoerd, die ook weer een andere uitkomst kan hebben.

Ook hiervoor geldt (als bij de afwikkeling van de procedure om Omgevingsvergunning), wanneer uit de quickscan volgt dat significante gevolgen niet zijn uit te sluiten, voor dit project eerst een natuurvergunning dient te worden aangevraagd. In dat geval kan de in dit kader uitgevoerde passende beoordeling ook worden gebruikt bij de afhandeling van de BOPA-procedure.

OPA

Voor de vergunningverlening van de binnenplanse omgevingsplanactiviteit (OPA) lijkt geen toetsing voor stikstof nodig. Zoals uitgewerkt in paragraaf 2.2.1.2 van de Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Invoeringswet Omgevingsrecht, betreft dit immers een limitatief-imperatief stelsel.

Buiten het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan, kunnen dan geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te weigeren. Wanneer de aangevraagde activiteit op grond van de binnenplanse beoordelingsregels (al dan niet onder het stellen van aan de vergunning te verbinden voorschriften) aanvaardbaar is te achten, moet (imperatief) in principe de vergunning worden verleend.

³ ECLI:NL:RBGEL:2025:7393

⁴ Zie ook: <https://www.rnmw.nl/ons-kantoor/publicaties/blogs/wijziging-besluit-milieueffectrapportage-passende-beoordeling-b/>



Bovenstaande geldt zodra het definitieve omgevingsplan in werking is getreden. Zolang dat niet het geval is, geldt het tijdelijk omgevingsplan (o.a. de bestaande bestemmingsplannen en de Bruidsschat).

Uit vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat ook een OPA, voor zover deze volgt uit het tijdelijke deel van het Omgevingsplan, altijd ook moet voldoen aan de eis van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties⁵. Dit volgt uit artikel 22.281 van het Omgevingsplan. Het college komt volgens de rechter beleidsruimte toe bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen. Daarom dient het bevoegde gezag de betrokken belangen af te wegen indien bezwaar wordt gemaakt tegen een OPA, ook wanneer het bijvoorbeeld gaat om mogelijke Natura2000-activiteiten.

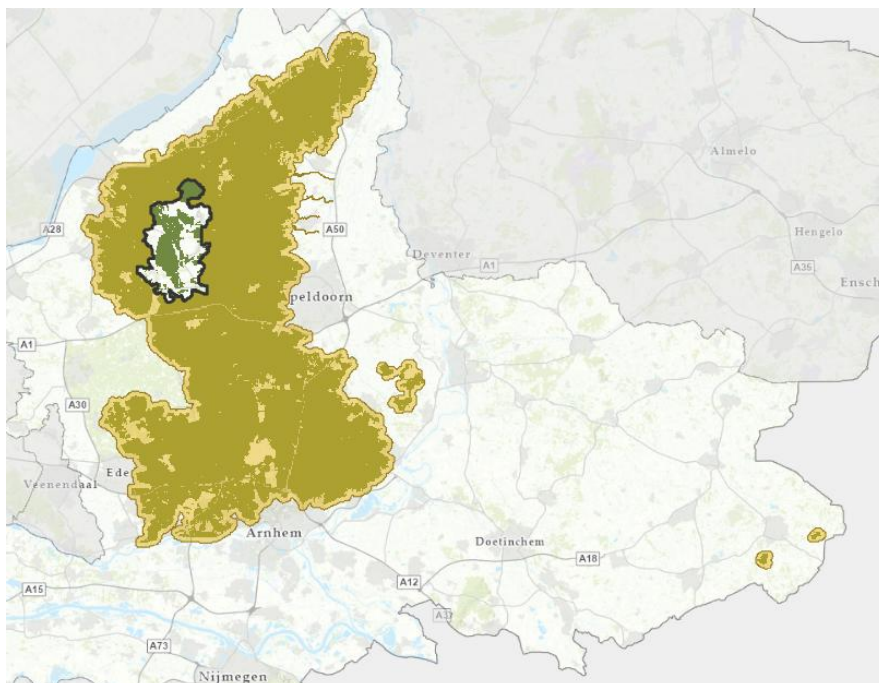
Versnellingsaanpak Stikstof; Strokenbeleid Gelderland

Op 21 januari 2026 is meer duidelijk geworden over de concrete verplichtingen die gaan gelden in het gebied waarvoor het Voorbereidingsbesluit is genomen door de provincie Gelderland. Hierover is gisteren ook een Statenbrief uit gegaan.

Voor het beleid is een plan-MER opgesteld. Voor iedere sector (bedrijven en maatschappelijke functies; agrarische sector; mobiliteit; wonen en bouwen; mobiele werktuigen) zijn eerste maatregelen benoemd met daarbij termijnen. Sommige maatregelen moeten nog verder geconcretiseerd worden. Er wordt gestuurd op uitstoot van stikstof en niet op de depositie. Zoals verwacht zitten de grootste maatregelen in de agrarische sector omdat daar nu eenmaal de grootste winst te behalen is.

Hierbij zijn onder andere benoemd: - Verbod nieuwvestiging en uitbreiding (2026). - Verbod op toepassing van stikstofhoudende kunstmest (2030). - Verplichte stalmodernisering per diercategorie (enkele uitzonderingen m.n. paarden) (2035). - Behoud huidig grasland (2026). - Minder aanwending drijfmest (n.t.b.).

De maatregelen gelden alleen voor het oranje gebied op de kaart die vanaf 21 januari 2026 beschikbaar is en wat vanaf nu het stikstofreductiegebied wordt genoemd.



Op deze kaart zijn ook (nog) de gebieden rondom de Natura2000 gebieden "Bekendelle" en "Wilinks Weust" in de gemeente Winterswijk te vinden. Het is echter nog onduidelijk of deze gebieden gehandhaafd gaan worden in het definitieve 'strokenbeleid' van de provincie.

⁵ Zie bijvoorbeeld ECLI:NL:RBZWB:2025:5946, r.o. 9; ECLI:NL:RVS:2024:4624, r.o. 14



Van de gemeenten wordt hierbij een voorbeeldrol verwacht wordt bij de aanbesteding van gemeentelijke projecten voor wat betreft schoon- en emissieloos bouwen. Verder wordt het rijk gevraagd om ook voor de nacht de snelheid op de snelwegen in het gebied rondom de Veluwe te beperken tot 100 km/h. Het voorbereidingsbesluit dat op 23 april 2025 is genomen heeft een geldigheidsduur van 18 maanden, dit loopt dus op 21 oktober 2026 af. De regels uit dat besluit gelden in aanvulling op de regels in hoofdstuk 4 van de Omgevingsverordening Gelderland en gaan voor op de regels uit de Omgevingsverordening voor zover er strijdigheid is.

Deze meldings- en vergunningenplicht geldt dus naast de overige vergunnings- en meldingsplichten vanuit andere wet- en regelgeving en betreffen separate procedures. Het nu bekend gemaakte Strokenbeleid wordt opgenomen in een nog op te stellen Gelders programma Stikstof en zullen hun plek krijgen in de Omgevingsverordening Gelderland en de Beleidsregels salderen. Deze stukken moeten oktober 2026 gereed zijn. Een deel van de regels moet landen in onder andere de gemeentelijke Omgevingsplannen, hierover gaat de provincie in gesprek met de gemeenten. De meeste regels zullen per 2030 of 2035 van toepassing worden.

