

JM 2026/126 - De toepassing van intern/extern salderen wordt in een plan-mer-beoordeling gezien als de toepassing van een ‘mitigerende maatregel’ waarbij moet worden voldaan aan het ‘additionaliteitsvereiste’

Gegevens

Publicatie

JM 2026/126

Instantie

Raad van State

Datum uitspraak

18 maart 2026

Datum publicatie

18 september 2026

Annotator

mr. R. Sillevius Smitt
Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

ECLI

[ECLI:NL:RVS:2026:1578](#)

Zaaknummer

202108215/1/R2

Relevante informatie

[Wm art. 7.2a](#), [Besluit mer art. 3](#), [Ow art. 16.36 lid 3 t/m 5](#), [Omgevingsbesluit art. 11.1](#)

Inhoudsindicatie

Stikstofdepositie, Mer-beoordeling, Mitigerende maatregelen, Natura 2000-gebied, Tussenuitspraak, Additionaliteitsvereiste, Passende beoordeling

Samenvatting

Op 8 november 2021 heeft de raad van de gemeente Gennep het bestemmingsplan ‘Verbindingsweg Milsbeek’ vastgesteld. Op 3 juni 2024 heeft de raad het bestemmingsplan opnieuw gewijzigd vastgesteld (het herstelbesluit). Het plan voorziet in de aanleg van een verbindingsweg van ongeveer 2 km ten zuidoosten van Milsbeek. De gronden hadden in het vorige bestemmingsplan agrarische bestemmingen. In het nieuwe bestemmingsplan krijgen deze gronden de bestemming ‘Verkeer’.

De raad heeft aan het herstelbesluit het stikstofdepositie-onderzoek ‘Verbindingsweg Milsbeek’ van 28 maart 2024 ten grondslag gelegd. Daarin is een verschilberekening opgenomen van de stikstofdepositie. De raad heeft de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan het plan en de plansituatie met elkaar vergeleken. De raad heeft aldus gesaldeerd met (onder meer) het agrarisch gebruik van gronden binnen en buiten het plangebied.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, mag zowel intern als extern salderen, onder voorwaarden, als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken. Een van die voorwaarden is dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel (additionaliteitsvereiste). De raad moet beoordelen en motiveren of aan dit vereiste is voldaan, maar heeft deze motivering hier ten onrechte niet gegeven.

De uitgevoerde plan-mer-beoordeling concludeert dat er uit het oogpunt van stikstofdepositie geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen. De Afdeling stelt vast dat deze conclusie mede is gebaseerd op de inzet van salderen als mitigerende maatregel. Hiervoor is overwogen dat nog niet vaststaat of salderen als mitigerende maatregel mag worden ingezet. Zolang die motivering ontbreekt, kan de raad niet op grond van de mer-beoordeling tot de conclusie komen dat de verbindingsweg niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

De Afdeling draagt de gemeenteraad op om binnen zestien weken na deze tussenuitspraak de gebreken in het bestemmingsplan ‘Verbindingsweg Milsbeek’ te herstellen.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan “Verbindingsweg Milsbeek” vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB) heeft op 30 januari 2024 desverzocht een deskundigenverslag uitgebracht. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL en [appellant sub 5] hebben een reactie ingediend.

Bij besluit van 3 juni 2024 heeft de raad het bestemmingsplan “Verbindingsweg Milsbeek” opnieuw gewijzigd vastgesteld (het herstelbesluit). [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben een zienswijze ingediend.

Diverse partijen hebben nadere stukken ingebracht.

De Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) is partij in dit geding.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 december 2025, waar [appellant sub 1], [appellant sub 2], vergezeld van [persoon], allen bijgestaan door mr. A. Bil, [appellant sub 6], bijgestaan door mr. H.P.J.G. Berkers, [appellant sub 5], vergezeld van [persoon], VNL, vertegenwoordigd door mr. A. Bil en [gemachtigde] en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M.H.P. Bullens, beiden advocaat te Nijmegen, vergezeld van L.M.H.P.G. de Baere en F.J.M. Nederveen, zijn verschenen. Voorts is Vereniging Geen Zand Erover, vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

[...; red.]

Het herstelbesluit

4. Met het herstelbesluit heeft de raad het bestemmingsplan “Verbindingsweg Milsbeek” opnieuw gewijzigd vastgesteld. Het herstelbesluit wordt overeenkomstig [artikel 6:19, eerste lid, van de Awb](#) van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. De beroepen zijn van rechtswege ook gericht tegen dat besluit. Wat appellanten tegen het besluit van 8 november 2021 naar voren hebben gebracht, zal de Afdeling aanmerken als gronden van hun beroep van rechtswege tegen het herstelbesluit. [appellant sub 1], [appellant sub 2], VNL, [appellant sub 5] en [appellant sub 6] hebben aanvullende beroepsgronden tegen het herstelbesluit naar voren gebracht.

5. Hierna behandelt de Afdeling eerst de beroepen tegen het herstelbesluit en daarna, voor zover nog procesbelang bestaat, de beroepen tegen het oorspronkelijke besluit.

[...; red.]

Wet natuurbescherming - gebieden

16. [appellant sub 5] en VNL betogen dat het herstelbesluit in strijd met de artikelen [2.7](#) en [2.8](#) van de Wet natuurbescherming ([de Wnb](#)) is vastgesteld, omdat het stikstofdepositie onderzoek niet deugdelijk is. Volgens hen liggen er, gelet op wat zij hebben aangevoerd over de invoergegevens van de verkeersprognoses, onjuiste verkeersintensiteiten aan dit onderzoek ten grondslag. Volgens VNL heeft de raad daarnaast niet onderkend dat voor veel landbouwgronden waarmee is gesaldeerd, bemesting illegaal plaatsvond vanwege het ontbreken van een natuurvergunning. Ook is de raad voor het salderen uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie, omdat voorafgaand aan het plan in ieder geval op één perceel kerstbomen stonden en dit perceel niet werd bemest. Bovendien vond er feitelijk geen bemesting plaats langs de Kroonbeek, omdat bemesting daar op grond van de Keur van het waterschap Limburg is verboden. Tot slot heeft de raad volgens VNL ten onrechte mitigerende maatregelen in het stikstofdepositie onderzoek betrokken. Als het stikstofdepositie onderzoek moet worden gezien als een voortoets, dan is het niet mogelijk om daarin mitigerende maatregelen te betrekken. Als het stikstofdepositie onderzoek moet worden gezien als een passende beoordeling, dan ontbreekt de vereiste additionaliteitstoets, aldus VNL.

– Relativiteit

16.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep van [appellant sub 5] over de aantasting van nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet tot vernietiging van het herstelbesluit kan leiden, omdat het relativiteitsvereiste daaraan in de weg

staat.

16.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak over het relativiteitsvereiste van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.50 en verder, beroept een natuurlijk persoon, als hij een beroep doet op de bepalingen van de Wnb en verder, beroept een natuurlijk persoon, als hij een beroep doet op de bepalingen van die strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. De individuele belangen van een natuurlijk persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen echter zo verweven zijn met de algemene belangen die [de Wnb](#) beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in [de Wnb](#) kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.

16.3. [appellant sub 5] komt in deze procedure op voor het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving. Zijn woning staat op een afstand van ruim 1.400 m tot het voor hem dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied. Gelet op deze afstand is de Afdeling van oordeel dat zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van leefomgeving niet of onvoldoende is verweven met de algemene belangen die [de Wnb](#) beoogt te beschermen, zodat hij zich niet kan beroepen op de hier aan de orde zijnde bepalingen van [de Wnb](#). Dit betekent dat de Afdeling de beroepsgronden van [appellant sub 5] over de aantasting van gevoelige habitats van nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet inhoudelijk bespreekt.

– Stikstof

16.4. De raad stelt zich op het standpunt dat er voor het bepalen van de referentiesituatie ten tijde van de vaststelling van het herstelbesluit onderzoek is gedaan naar het feitelijke gebruik van de agrarische gronden via boerenbunder.nl. Deze dataset bevat actuele informatie over het agrarische gebruik van de percelen.

16.5. De raad heeft aan het herstelbesluit het stikstofdepositie onderzoek “Verbindingsweg Milsbeek” van 28 maart 2024 ten grondslag gelegd. Daarin is een verschilberekening opgenomen van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie. De raad heeft gesaldeerd met het agrarisch gebruik van de gronden die binnen het plangebied liggen en waarvan de bestemming is gewijzigd, alsmede met het agrarisch gebruik van gronden die buiten het plangebied liggen en waarvoor het landschappelijke inpassingsplan geldt.

16.6. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 28 mei 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:2404](#), onder 19.6 en in de uitspraak van 14 januari 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:193](#), onder 18.1 en 23, kan voor stikstof in een passende beoordeling worden volstaan met een verschilberekening en een motivering voor het additionaliteitsvereiste wanneer salderen wordt ingezet als mitigerende maatregel. In dit geval bestaat het stikstofdepositie onderzoek uit een verschilberekening van de stikstofdepositie in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan en de plansituatie, waarbij salderen is ingezet als mitigerende maatregel. De Afdeling zal het stikstofdepositie onderzoek hierna daarom duiden als een passende beoordeling.

16.7. De Afdeling stelt voorop dat, zoals hiervoor is overwogen onder 10.9, er geen aanleiding is voor het oordeel dat het herstelbesluit wat betreft de verkeersprognoses niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. De raad mocht deze verkeersprognoses daarom ook ten grondslag leggen aan de passende beoordeling. Daarbij merkt de Afdeling op dat uit de passende beoordeling volgt dat de aanleg van de verbindingsweg voor zowel de aanlegfase als de gebruiksfase leidt tot een ruime afname van stikstofdepositie op alle nabijgelegen Natura 2000-gebieden ten opzichte van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan.

16.8. Anders dan VNL betoogt, is voor het vaststellen van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan niet relevant of een natuurvergunning is verleend voor het bemesten van de gronden. Van belang is of het gebruik van de gronden voor bemesting past binnen het geldende bestemmingsplan “Buitengebied Gennep” en of de gronden ook feitelijk daarvoor worden gebruikt. In de passende beoordeling en op de zitting heeft de raad toegelicht dat, om vast te stellen welke agrarische gronden feitelijk worden bemest, gebruik is gemaakt van informatie van de Basisregistratie Gewaspercelen en boerenbunder.nl. VNL heeft geen redenen gegeven waarom de feitelijke situatie, zoals weergegeven in de passende beoordeling, anders zou zijn. De enkele stelling dat op een van de percelen kerstbomen staan, is pas op de zitting naar voren gebracht en is bovendien niet met nadere gegevens onderbouwd. Daarnaast concludeert de STAB dat bij de Kroonbeek sprake is van een bufferstrook van 3 m die niet mag worden bemest. Volgens de STAB is het voldoende aannemelijk dat deze bufferstrook in de passende beoordeling in acht is genomen. De Afdeling ziet in wat VNL heeft aangevoerd daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan, onjuist heeft vastgesteld.

16.9. In het stikstofdepositie onderzoek heeft de raad de gevolgen van stikstofdepositie die optreden door de ontwikkeling die het bestemmingsplan mogelijk maakt, gesaldeerd met de gevolgen van stikstofdepositie die optreden in de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan (de referentiesituatie). Deze – bij de beoogde ontwikkeling te beëindigen – referentiesituatie bestaat uit agrarisch gebruik van de gronden gelegen in het plangebied en van de gronden waarvoor het landschappelijke inpassingsplan geldt. Over het gebruik van het instrument van salderen in de passende beoordeling overweegt de Afdeling als volgt. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 14 januari 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:193](#), mag zowel intern als extern salderen, onder voorwaarden, als mitigerende maatregel in de passende beoordeling worden betrokken. Een van die voorwaarden is dat het beperken of beëindigen van de referentiesituatie niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogeheten additionaliteitsvereiste. Of is voldaan aan het additionaliteitsvereiste moet door de raad beoordeeld en gemotiveerd worden. De raad kan aan zijn motiveringsverplichting voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen, het beperken of beëindigen van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel. Deze vergewisplicht geldt voor zowel intern als extern salderen.

De raad heeft in dit geval niet gemotiveerd dat het beperken dan wel beëindigen van het agrarisch gebruik van gronden niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. Het herstelbesluit is daarom in strijd met [artikel 3:46 van de Awb](#) vastgesteld.

Het betoog slaagt.

[...; red.]

Milieueffectrapport (MER)

18. [appellant sub 5] betoogt dat de m.e.r.-beoordeling onvolledig is geweest omdat bij die beoordeling de negatieve gevolgen voor andere projecten, zoals Lob van Gennep en Koningsven-De Diepen niet zijn betrokken. Volgens [appellant sub 5] lag het, vanwege de mogelijke gevolgen voor de natuur en de leefomgeving, in de rede om een MER te maken.

[appellant sub 2], [appellant sub 1], VNL en [appellant sub 5] betogen dat een MER had moeten worden gemaakt. Volgens hen is in het m.e.r.-beoordelingsbesluit ten onrechte geconcludeerd dat de verbindingsweg geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het landschap, de natuur en de omgeving.

18.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in de voorbereiding van het plan geen MER hoefde te worden gemaakt. De voorgenomen activiteit, namelijk de aanleg van een weg met twee rijstroken, niet zijnde een autoweg, komt niet voor in de lijst met activiteiten in kolom 1 van de bijlagen C en D van het [Besluit m.e.r.](#) Uit de verrichte gecombineerde vormvrije plan- en project-m.e.r.-beoordeling komt verder naar voren dat er geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten.

18.2. Op grond van [artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer \(Wm\)](#) gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r. worden als activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven. Op grond van [artikel 7.2, tweede en derde lid, van de Wm](#) moet bij de voorbereiding van de daarbij aangewezen plannen en besluiten een MER worden gemaakt.

Op grond van [artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wm](#) gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r., worden als activiteiten ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Op grond van [artikel 7.2, vierde lid, van de Wm](#) moet bij de voorbereiding van de daarbij aangewezen besluiten een MER worden gemaakt als uit de verrichte beoordeling van de activiteit is gebleken dat die daadwerkelijk belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu.

In [onderdeel C van het Besluit m.e.r.](#) zijn, in categorie 1.2, 'de activiteit aanleg van een autosnelweg of autoweg' en, in categorie 1.3, de activiteit 'de aanleg, wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg', aangewezen als MER-plichtige activiteit.

In onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. is, in categorie 1.1, de activiteit 'de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg of autoweg' en, in categorie 1.2, de activiteit 'de wijziging of uitbreiding van een weg bestaande uit vier of meer rijstroken, of verlegging of verbreding van bestaande wegen van twee rijstroken of minder tot wegen met vier of meer rijstroken niet zijnde een autosnelweg of autoweg' als m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit aangewezen.

18.3. In het deskundigenverslag heeft de STAB geconcludeerd dat de gevolgen van het project Lob van Gennep in aanmerking zijn genomen bij het MER dat voor dat project is opgesteld. De gevolgen van het project Koningsveld-De Diepen zijn in aanmerking genomen bij het MER dat voor dat project is opgesteld. Volgens de STAB is er geen samenhang die maakt dat deze projecten tezamen met het onderhavige project hadden moeten worden beoordeeld. De Afdeling ziet in hetgeen door [appellant sub 5] is aangevoerd geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie in het deskundigenverslag. De Afdeling oordeelt dan ook dat er geen samenhang is met de door [appellant sub 5] genoemde projecten.

18.4. In het deskundigenverslag staat verder dat de verbindingsweg wordt ingericht als erftoegangsweg, met een profielbreedte van 6 m. Er gaat een snelheidsregime gelden van maximaal 60 km/uur. De kruising met de Kroefsestraat wordt een voorrangskruising. De Kromsteeg is een onverharde weg die wordt gebruikt door landbouwverkeer. Op de verbindingsweg zijn geen verkeerslichten voorzien. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om in zoverre te twijfelen aan de juistheid van het deskundigenbericht. Gelet hierop voorziet het plan niet in een autosnelweg of autoweg als bedoeld in categorie 1.2 van onderdeel C van de bijlage bij het [Besluit m.e.r.](#) Evenmin voorziet het plan in een activiteit als bedoeld in

categorie 1.3 van onderdeel C, omdat de weg blijkens kaartmateriaal van het wegprofiel twee en niet vier of meer rijstroken zal hebben.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat bij de voorbereiding van het plan geen besluit-MER hoefde te worden gemaakt. Nu de bestemmingsplannen in de aanleg van een nieuwe weg voorzien en deze activiteit in onderdeel D niet als een activiteit is aangewezen, hoefde de raad evenmin te beoordelen of een besluit-MER had moeten worden gemaakt. Omdat de activiteit niet wordt vermeld in het [Besluit m.e.r.](#), bestond in zoverre ook geen verplichting op de voet van [artikel 7.2, van de Wm](#) om te beoordelen of de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

18.5. De Afdeling begrijpt dat [appellant sub 2], [appellant sub 1], VNL en [appellant sub 5] met hun betoog dat een MER had moeten worden gemaakt vanwege belangrijke nadelige gevolgen voor de natuur, bedoelen te stellen dat op grond van [artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm](#) een plan-MER had moeten worden opgesteld. Over deze beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt.

18.6. Vast staat dat ten behoeve van het bestemmingsplan een passende beoordeling is opgesteld, zodat in beginsel op grond van [artikel 7.2a van de Wm](#) een verplichting bestaat tot het opstellen van een MER.

18.7. De Afdeling overweegt dat een redelijke toepassing van het relativiteitsvereiste als vervat in [artikel 8:69a van de Awb](#) met zich brengt dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op de normen van [de Wnb](#) omdat die normen kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen, zich evenmin kunnen beroepen op die normen ten behoeve van het betoog dat een MER diende te worden gemaakt. Dit betekent dat voor zover [appellant sub 2], [appellant sub 1] en [appellant sub 5] betogen dat ingevolge [artikel 7.2a van de Wm](#) mogelijk een MER diende te worden opgesteld omdat een passende beoordeling moest worden gemaakt, dit op grond van [artikel 8:69a van de Awb](#) niet kan leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom evenmin inhoudelijk bespreken. Vergelijk ook de overzichtsuitspraak relativiteit van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder r.o. 10.87.

18.8. Over het betoog van VNL dat de raad op grond van [artikel 7.2a, van de Wm](#) een plan-MER moest maken, overweegt de Afdeling als volgt.

18.9. Op de verplichting om op grond van [artikel 7.2a, van de Wm](#) een plan-MER op te stellen, bestaat een uitzondering, zoals neergelegd in artikel 3, eerste lid, onder a, van het Besluit m.e.r., namelijk ingeval een gemeentelijk plan het gebruik van kleine gebieden bepaalt.

18.10. In de plantoelichting is vermeld dat hier zich die uitzondering voordoet. Daarbij is toegelicht dat de omvang van het gebied waarop het bestemmingsplan ziet, in verhouding tot het totale grondgebied van de gemeente klein is. In de m.e.r.-beoordeling is vervolgens vermeld dat het plangebied nog geen 0,25% van het gemeentelijk grondgebied van Gennep omvat, waardoor vaststaat dat sprake is van een lokaal plan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden. Daarnaast blijkt volgens de raad uit de m.e.r.-beoordeling dat de vaststelling van het plan geen aanzienlijke milieueffecten heeft.

18.11. De Afdeling stelt vast dat de omvang van het plangebied minder bedraagt dan 1% van het grondgebied van Gennep (vergelijk de uitspraak van 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3910](#)). Dat het bestemmingsplan daarmee een gebruik bepaalt van kleine gebieden, is overigens door VNL niet bestreden.

18.12. Gelet op [artikel 3, onder a, onder 3 van het Besluit m.e.r.](#), moet ook worden vastgesteld of, ook al is sprake van een klein gebied, zich als gevolg van het plan geen aanzienlijke milieueffecten voordoen.

18.13. De Afdeling stelt vast dat de conclusie in de plan-m.e.r.-beoordeling dat uit oogpunt van stikstofdepositie er geen sprake is van belangrijke nadelige milieugevolgen, mede is gebaseerd op de inzet van salderen als mitigerende maatregel. Gelet op wat onder 16.9 is overwogen staat evenwel nog niet vast of het salderen als mitigerende maatregel mag worden ingezet.

De Afdeling is van oordeel dat zolang de aanvullende motivering, als genoemd onder 16.9 ontbreekt, de raad niet op grond van de gemaakte m.e.r.-beoordeling tot de conclusie kon komen dat de verbindingsweg niet zal leiden tot belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu.

Wat VNL voor het overige naar voren heeft gebracht, geeft geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van de conclusies van de m.e.r.-beoordeling.

18.14. Het betoog van VNL slaagt in zoverre.

[...; red.]

Tussenuitspraak beroep VNL

25. Wat betreft het beroep van VNL ziet de Afdeling aanleiding om de raad op grond van [artikel 8:51d van de Awb](#) op te dragen binnen 16 weken de gebreken die zijn geconstateerd in 16.9 en 18.13 te herstellen. De raad moet daartoe:

- met inachtneming van het hiervoor overwogene in 16.9 en de daarin genoemde uitspraak van 14 januari 2026 een motivering geven over het additionaliteitsvereiste en zo nodig een nieuw of gewijzigd besluit te nemen. De raad dient nader te motiveren waarom het inzetten van salderen als mitigerende maatregel niet nodig is als instandhoudings- of passende maatregel. De raad kan dit doen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare en beschikbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen de beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel en – met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen in 18.13 – nader te motiveren waarom de raad niet verplicht was om een plan-MER te maken als bedoeld in [artikel 7.2a van de Wm](#).

26. Verder wordt de raad opgedragen om de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en het eventuele gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

27. Voor VNL betekent deze uitspraak nog niet het einde van de procedure maar geldt de uitspraak als een tussenuitspraak. In de einduitspraak zal ten aanzien van haar nog worden beslist over proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht. Ook zal nog worden beslist op haar verzoek om een schadevergoeding wegens het overschrijden van de redelijke termijn.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Gennep op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

a. met inachtneming van overweging 25 de daarin omschreven gebreken in het besluit van 3 juni 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Verbindingsweg Milsbeek” te herstellen;

b. de Afdeling en de partijen de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6], tegen het besluit van 3 juni 2024 tot opnieuw gewijzigde vaststelling van het bestemmingsplan “Verbindingsweg Milsbeek” ongegrond;

III. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellanten sub 4], [appellant sub 5] en [appellant sub 6], tegen het besluit van 8 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan “Verbindingsweg Milsbeek” niet-ontvankelijk;

IV. veroordeelt de Staat der Nederlanden (minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om:

a. aan [appellant sub 1] een vergoeding van immateriële schade ter hoogte van € 1.250,00 te betalen en

b. aan [appellant sub 2] een vergoeding van immateriële schade ter hoogte van € 1.250,00 te betalen;

[...; red.]

Noot

Sinds de ‘18-december-uitspraken’ (ABRvS 18 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4923](#), [«JM» 2025/38](#), *TvAR* 2025/8202, *Men R* 2025/25, *VGR* 2025/7, *TBR* 2025/46 en *AB* 2025/296 en [ECLI:NL:RVS:2024:4909](#)) vraagt menig milieueffectrapportage (mer)-specialist zich af welk kader geldt voor de toepassing van intern en extern salderen in mer. Uit die uitspraken volgt dat intern salderen, net als extern salderen, kwalificeert als ‘mitigerende maatregel’ bij toestemmingsverlening onder de Habitatrichtlijn (92/43/EEG). Korthedshalve verwijs ik naar de genoemde annotaties voor meer uitleg over het juridisch kader. De eerste principiële vraag die in de mer-praktijk al snel rees, is of intern en extern salderen ook in het kader van een milieueffectrapport (MER) en mer-beoordeling als mitigerende maatregel gezien moet worden. De tweede vraag is of in dat geval ook het zogenoemde additionaliteitsvereiste toegepast moet worden.

Uit het additionaliteitsvereiste volgt dat salderen alleen is toegestaan als de maatregel (inzet van de bestaande stikstofruimte om de gevolgen van een nieuw plan of project te ‘mitigeren’) niet ook nodig is om een Natura 2000-gebied te behouden, herstellen of verbeteren. Het vereiste moet worden toegepast als de bestaande stikstofruimte in theorie ook ingezet kan worden om aan de beschermingsverplichtingen van de Habitatrichtlijn te voldoen, kort gezegd: het voorkomen van verslechtering en het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden (art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn). Is dat het geval, dan kan die ruimte niet als mitigerende maatregel worden ingezet bij toestemmingsverlening.

In de mer-praktijk worden de effecten op Natura 2000-gebieden ook beoordeeld. Artikel 5 lid 1 jo. Bijlage I, onder d, van de SMB-richtlijn (2001/42/EG) en artikel 3 lid 1, onder b, en artikel 4 lid 3 jo. Bijlage III, onder 2, onder c, onder v, van de Mer-richtlijn (2011/92/EU, zoals gewijzigd door Richtlijn 2014/52/EU) stellen expliciet dat effecten voor door de Habitatrictlijn beschermde soorten en habitats in het bijzonder beoordeeld moeten worden in een MER en mer-beoordeling. De vraag is of het additionaliteitsvereiste ook in deze onderzoeken moet worden toegepast. Met andere woorden: of bij een vergelijking van een plan of project met bestaande stikstofruimte een toets aan dit vereiste moet worden uitgevoerd.

Als die vraag bevestigend moet worden beantwoord, dan draagt dat bij aan het realiteitsgehalte van een MER of mer-beoordeling, zoals ik later zal toelichten. Tegelijkertijd is de verwachting van velen dat vooral mer-beoordelingen van provincies en de Rijksoverheid snel tot de conclusie zullen leiden dat vanwege de belangrijke gevolgen voor het milieu een MER vereist is. In een MER zelf zou dan vaak de conclusie worden getrokken dat het voorkeursalternatief niet uitvoerbaar is.

De hier opgenomen uitspraak over een *plan-mer-beoordeling* voor een bestemmingsplan gaat over de twee principiële vragen uit de inleiding van deze annotatie. De Afdeling doet twee vaststellingen over de samenhang tussen milieueffectrapportage en de inhoud van een voortoets/passende beoordeling die vanuit artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn moet worden uitgevoerd. De Afdeling wijdt ook andere interessante overwegingen aan de mer-plicht en de inhoud van de mer-beoordeling. Om focus aan te brengen, vallen die overwegingen buiten de reikwijdte van deze annotatie. Ik sluit me op deze punten graag aan bij de analyse van annotatoren Soppe en Scheltens-Fokke in *M en R* 2026/52, punten 5 tot en met 18.

Doel van deze annotatie: verkenning argumenten en mogelijke lijn

De hierboven opgeworpen vragen zijn complex. In de genoemde Europese richtlijnen over milieueffectrapportage staan geen directe aanwijzingen over de wijze waarop (motiverings)vereisten aan toestemmingsverlening onder de Habitatrictlijn vertaald moeten worden naar de praktijk van milieueffectrapportage. Ook bestaat er nauwelijks jurisprudentie die richting geeft aan beantwoording van de opgeworpen vragen. Het is een vraagstuk dat ook voldoende stof tot discussie geeft, mede omdat de consequenties van antwoorden (zoals al kort even aangestipt) groot kunnen zijn. Soppe en Scheltens-Fokke betogen in hun hiervoor genoemde annotatie dat het additionaliteitsvereiste in een project-mer-beoordeling in het geheel niet toegepast hoeft te worden. Ik denk echter dat er ook principiële en praktische argumenten zijn voor een andere lijn. Deze bijdrage heeft als doel die andere lijn te verkennen, zodat hierover een afweging kan plaatsvinden in de mer-praktijk en rechtspraak daarover.

Principiële vaststelling 1: salderen is in een plan-mer-beoordeling een mitigerende maatregel

Voor het bestemmingsplan in deze zaak was een plan-mer-beoordeling verplicht, omdat de Afdeling concludeert dat voor dit plan een passende beoordeling opgesteld had moeten worden, waardoor in principe ook een plicht bestaat om een plan-MER op te stellen (art. 7.2a lid 1 Wm (oud)). Omdat echter sprake is van een 'klein gebied', kon de gemeenteraad volstaan met een plan-mer-beoordeling (zie art. 7.2a lid 2 Wm jo. art. 3 lid 1 onder a Besluit mer (oud)). Op dit punt is de uitspraak in lijn met eerdere uitspraken over de toepasselijkheid van de plan-mer-beoordeling (ABRvS 21 december 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3910](https://eclis.nl:RVS:2022:3910) en ABRvS 19 maart 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1183](https://eclis.nl:RVS:2025:1183)).

De Afdeling stelt vast dat saldering (in het midden latend of het om intern of extern salderen gaat) ook in het kader van een plan-mer-beoordeling gezien moet worden als een mitigerende maatregel. In de praktijk was dit nog niet duidelijk en wellicht had dit ook anders gekund.

Extern salderen is in de huidige mer-praktijk logischerwijs een mitigerende maatregel, omdat hierbij een effect van het voornemen met een maatregel op een andere locatie wordt weggenomen, waarbij die maatregel geen inherent onderdeel is van het voornemen. Specifiek voor *intern* salderen had echter voor milieueffectrapportage anders geoordeeld kunnen worden. De jurisprudentie van het Hof van Justitie waar de recente intern salderen-jurisprudentielijnen op gebaseerd zijn, gaat over de toepassing van de Habitatrichtlijn en de inhoud van de voortoets (HvJ EU 15 juni 2023, C-721/21, [ECLI:EU:C:2023:477](#) (*Eco-Advocacy*)). Er is geen vergelijkbare Europese mer-jurisprudentie over de vraag of de inzet van de bestaande (vergunde) situatie ook in dat spoor als mitigerende maatregel gezien moet worden. De Afdeling had daarom in theorie voor de toepassing van de SMB-richtlijn en de Mer-richtlijn kunnen oordelen dat een vergelijking met de referentiesituatie niet de inzet van een mitigerende maatregel omvat, maar (simpelweg) de standaardwijze van het in beeld brengen van een milieueffect is (zie bijvoorbeeld recent ABRvS 24 juni 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:3683](#), r.o. 7.1-7.2) én de meest realistische inschatting van het stikstofeffect geeft. De emissies in de referentiesituatie worden immers hoe dan ook (deels) uit gebruik genomen of gewijzigd.

In dit tijdschrift schreef ik eerder in algemene zin, toen intern salderen nog niet als mitigerende maatregel bij toepassing van artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn werd aangemerkt, dat het logisch is om in een mer-beoordeling eerst en afzonderlijk de milieueffecten van het voornemen te bepalen, en dan de effecten van een mitigerende maatregel daartegen af te zetten (ABRvS 9 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3075](#), «JM» 2023/134 (*OBM Lottum*)). Voor intern salderen kunnen die stappen mijns inziens samengevoegd blijven: de emissies in de referentie worden hoe dan ook uit gebruik genomen, dus heeft het voor plannen en projecten die zullen uitgaan van intern salderen in principe geen meerwaarde om ook een stikstofberekening zónder intern salderen te presenteren, tenzij daarmee verschillen in de uiteindelijke juridische haalbaarheid van het plan of project beter in beeld komen. Zie over dit uitgangspunt ook de factsheet van de Commissie voor de milieueffectrapportage over stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. ¹

Inmiddels wordt in sommige milieueffectrapporten juist gerekend met de situatie zónder interne saldering, en wordt van de eventueel optredende stikstofdepositie een ecologische beoordeling gemaakt. Hoewel dat een juridisch toegestane route is en soms een grotere kans geeft op een uitvoerbaar project, geeft de stikstofberekening die uitgaat van intern salderen vanzelfsprekend vaak een depositie-uitkomst die beter aansluit bij de werkelijke toe- of afname van depositie. Zeker als het gaat om de besluitvorming over plannen, waarbij de referentiesituatie wordt ontleend aan de *feitelijk bestaande*, planologisch legale situatie en niet aan de toegestane situatie (die regelmatig afwijkt van de werkelijke situatie).

Hoe dan ook: zelfs al zou de Afdeling geoordeeld hebben dat intern salderen géén mitigerende maatregel in de praktijk van milieueffectrapportage was, dan nog denk ik dat het logisch is om het additionaliteitsvereiste een rol te geven in milieueffectrapportage. Dit om te onderbouwen dat het genomen uitgangspunt van de stikstofberekening (namelijk dat de referentiesituatie ten behoeve van het voornemen kan worden gewijzigd of beëindigd) realistisch is. Dat brengt deze bijdrage op de tweede principiële vaststelling in deze uitspraak: dat het additionaliteitsvereiste ook in de plan-mer-beoordeling moet worden toegepast. Op die vaststelling en de mogelijk bredere toepassing van het vereiste in de mer-praktijk ga ik hierna in.

Principiële vaststelling 2: additionaliteitsvereiste werkt door in een plan-mer-beoordeling

In de uitspraak oordeelt de Afdeling dat aan het additionaliteitsvereiste moet worden voldaan om de resultaten van saldering te betrekken bij de vraag of belangrijke milieugevolgen zijn uitgesloten in de plan-mer-beoordeling. Dit is in lijn met de eerder genoemde factsheet van de Commissie mer. De Afdeling geeft geen juridisch-inhoudelijke reden voor dit oordeel. Het was blijkbaar logisch om eerst te oordelen dat de passende beoordeling tekortschoot vanwege het ontbreken van een additionaliteitstoets en vervolgens dit oordeel door te trekken naar de plan-mer-beoordeling.

Bredere toepassing additionaliteitsvereiste in mer-spoor?

Het feit dat de Afdeling weinig woorden nodig heeft om salderen als mitigerende maatregel aan te merken en de additionaliteitstoets door te trekken naar de plan-mer-beoordeling, leiden mij tot de verwachting dat de Afdeling in andere mer-dossiers (plan-MER'en, project-MER'en en mer-beoordelingen) dezelfde principiële vaststellingen zou kunnen doen.

Ik denk ook dat dat een logische volgende stap zou zijn. Toepassing van het additionaliteitsvereiste in milieueffectrapportage kan als functie hebben dat wordt beoordeeld of intern salderen uiteindelijk, bij toestemmingsverlening op grond van de Habitatrichtlijn, werkelijk toegepast zal kunnen worden. Als dat zo is, dan kan intern salderen ook tot een realistische mitigerende maatregel en uitgangspunt van een stikstofberekening in milieueffectrapportage genomen worden. Toepassing van dit vereiste borgt dus dat de uitkomsten van een milieueffectrapportage realistisch zijn.

Een bredere toepassing lijkt mij daarom logisch en ik meen dat dit voor de mer-praktijk in de meeste gevallen ook geen lastenverzwaring zou opleveren. Zo levert het additionaliteitsvereiste in principe geen inhoudelijke lastenverzwaring op in de mer-procedure voor een projectbesluit of wijziging van het omgevingsplan. Ook is er geen lastenverzwaring wanneer de mer-(beoordelings)plichtige vergunning en de natuurtoestemming tegelijkertijd worden aangevraagd en wanneer de project-mer-(beoordelings)plichtige vergunning volgt op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit. In die gevallen kan immers de in het Natura 2000-spoor uitgevoerde additionaliteitstoets direct overgenomen worden in het mer-spoor.

Wanneer het college van burgemeester en wethouders van de gemeente bevoegd gezag is, verzwart het additionaliteitsvereiste de onderzoekslast sowieso nauwelijks. De Afdeling heeft voor bestemmingsplannen van gemeenten een lichte variant van het vereiste geïntroduceerd (ABRvS 14 januari 2026, [ECLI:NL:RVS:2026:193](#), *TvAR* 2026/8241, *M en R* 2026/36, *TBR* 2026/43 en Jurisprudentie Grondzaken 2026/13) en benoemt deze ook in onderhavige uitspraak (r.o. 16.9). Het argument waarmee de Afdeling deze vergewisplicht introduceerde (namelijk dat de gemeente geen bevoegdheden heeft voor maatregelen in Natura 2000-gebieden) is evengoed van toepassing bij andere gemeentelijke besluiten.

In veel gevallen lijkt het me daarom passend dat dezelfde additionaliteitstoets als in het natuurspoor wordt toegepast in de mer-procedure. Dat verhoogt het realiteitsgehalte van het MER of de mer-beoordeling en verzwart de onderzoekslast niet of nauwelijks.

In hun annotatie in *M en R* (2026/52) betogen Soppe en Scheltens-Fokke echter, zoals al even aangegeven, dat het additionaliteitsvereiste in een project-mer-beoordeling in het geheel niet toegepast hoeft te worden. Zij lijken vooral te wijzen op de situatie dat initiatiefnemers ervoor kiezen om eerst bij een provincie of het Rijk een project-mer-beoordelingsplichtige vergunning aan te vragen en later pas de omgevingsvergunning voor de Natura 2000-activiteit. Die ruimte biedt de Omgevingswet ([art. 5.7 Ow](#)). De redeneerlijn van de auteurs lijkt vooral ingegeven vanuit het belang van het voorkomen van stagnatie in de project-mer-beoordelingenpraktijk (zie punt 24), maar ze noemen ook andere argumenten: dat het additionaliteitsvereiste geen invloed heeft op het realiteitsgehalte van de mer-beoordeling (punt 26-27), dat het gevolg bij toepassing van het vereiste steeds zal zijn dat een MER moet worden opgesteld waarin het additionaliteitsvraagstuk evenwel niet zal worden opgelost (punt 28) en dat een additionaliteitstoets in een mer-beoordeling geen toegevoegde waarde heeft omdat deze toets ook voor de natuurtoestemming uitgevoerd zal worden (eveneens punt 28).

Ik licht hierna toe dat ik de analyse van deze auteurs niet volledig onderschrijf. Wel lijkt het me passend om in de gevallen waar de annotatoren op wijzen minder hoge eisen aan de motiveringsverplichting te stellen dan bij toestemmingsverlening

onder de Habitatrichtlijn door provincies en het Rijk. Ik behandel hierna eerst de juridische argumenten voor toepassing van het vereiste in het mer-spoor, waarna ik enkele gedachten deel over de invulling van de motiveringsverplichting in de situatie dat de mer-(beoordelings)plichtige toestemming vooruitloopt op de natuurtoestemming.

Juridische argumenten voor toepassing additionaliteit in mer-spoor

Mitigerende maatregelen moeten, zoals de annotatoren in *M en R* terecht vaststellen op basis van de eerdere genoemde uitspraak *OBM Lottum*, een zeker realiteitsgehalte hebben. De auteurs stellen dat intern salderen een realistische en feitelijk uitvoerbare maatregel is, omdat ‘met AERIUS Calculator-berekeningen concreet en reëel inzicht [kan] worden verschaft in de per saldo optredende stikstofdeposities. Het additionaliteitsvereiste is enkel een (naar verwachting tijdelijk) juridisch beletsel om intern salderen als mitigerende maatregel in een passende beoordeling te betrekken’. Zonder het doorlopen van de additonaliteitstoets is echter mijns inziens niet duidelijk of de maatregel c.q. het plan of project werkelijk realistisch en feitelijk uitvoerbaar is. Als immers blijkt dat het beperken van (een deel van) de stikstofruimte op die locatie nodig is als passende of instandhoudingsmaatregel, dan is de inzet van (dat deel van) de referentiesituatie voor dat plan of project niet passend.

Wordt het additionaliteitsvereiste niet toegepast in de project-mer-(beoordelings)praktijk, dan zal de conclusie in veel gevallen (in ieder geval voorlopig) zijn dat, hoewel uit de passende beoordeling nog niet de zekerheid verkregen kan worden dat Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, er uit het oogpunt van stikstofdepositie in een MER of mer-beoordeling geen belangrijke milieugevolgen optreden. Met andere woorden: een MER of mer-beoordeling en de passende beoordeling kunnen voor hetzelfde milieueffect dan andere uitkomsten hebben. Het feit dat andere uitkomsten mogelijk zijn, lijkt verdedigbaar vanuit het idee dat beide beoordelingen uit andere EU-richtlijnen voortkomen. Maar, en dat schrijven Soppe en Scheltens-Fokke in *M en R* óók terecht (punt 29-33), juridisch correcter is het mijns inziens om dezelfde beoordelingskaders voor beide toetsen te hanteren. De auteurs stellen bijvoorbeeld terecht dat zowel de Mer-richtlijn als de SMB-richtlijn verwijzen naar de Habitatrichtlijn, en dat onderzoeken naar effecten op Natura 2000-gebieden daardoor logischerwijs steeds op dezelfde wijze uitgevoerd moeten worden. Stroomlijning past ook bij het uitgangspunt van de eind 2025 gepubliceerde ‘milieuomnibus’ van de Europese Commissie, die een voorstel bevat tot integratie van de beoordelingen op grond van de Mer-, SMB- en Habitatrichtlijn en Kaderrichtlijn Water. ²

Dat toepassing van het additionaliteitsvereiste in mer-beoordelingen vaak tot de conclusie zou leiden dat een MER nodig is, vind ik geen passend argument dat moet worden betrokken bij de principieel-juridische vraag hoe een mer-beoordeling ingevuld moet worden. Als dit vereiste, zoals ik meen, nodig is om te beoordelen hoe de referentiesituatie voor stikstof ingevuld kan worden, dan is het logisch om daaraan niet voorbij te gaan in een mer-beoordeling (of MER).

Invulling van de motiveringsplicht

Zoals aangegeven, lijkt het me redelijk om in bepaalde gevallen waar de annotatoren in *M en R* over schrijven, het additionaliteitsvereiste wél toe te passen maar aan de motiveringsplicht minder zware eisen te stellen dan bij toestemmingsverlening onder artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn door provincies en het Rijk. Het gaat dan om de situatie dat de mer-(beoordelings)plichtige vergunning met als bevoegd gezag een bestuursorgaan van de provincie of het Rijk vooruitloopt op de natuurtoestemming, waardoor er nog geen additionaliteitsvereiste in het Natura 2000-spoor is uitgewerkt.

Ten minste wordt in deze situatie de genoemde ‘vergewisplicht’ toegepast. Aangekondigde juridische wijzigingen van normen of vergunningen in de omgeving van een Natura 2000-gebied kunnen bijvoorbeeld een concrete aanwijzing vormen dat de stikstofruimte op een locatie voor natuurherstel aangewend zal worden. ³ In die gevallen lijkt het mij volstrekt

logisch om die ruimte niet nog, tot de vergunningen daadwerkelijk zijn aangepast/ingetrokken, in te zetten in een project-MER of project-mer-beoordeling.

Maar, anders dan in de additionaliteitstoets die de Afdeling van provincies en het Rijk in het Natura 2000-spoor verlangt, kan in deze wijze van invulling van de motiveringsverplichting mogelijk ook rekening worden gehouden met onzekerdere omstandigheden, zoals de actuele en verwachte toekomstige staat van instandhouding in Natura 2000-gebieden op basis van natuurdoelanalyses (NDA's, inclusief adviezen van de Ecologische Autoriteit), verwachte maar deels onzekere depositieontwikkelingen en aangekondigd stikstofbeleid. Zo is nu ongeveer anderhalf jaar bekend dat de provincie Gelderland werkt aan het instellen van stikstofreductienormen in stikstofreductiegebieden via de provinciale omgevingsverordening. ⁴ De verwachte effectiviteit daarvan is in beeld gebracht en de resultaten kunnen mogelijk worden betrokken bij het toepassen van het additionaliteitsvereiste voor mer-beoordelingen en MER'en die vooruitlopen op de natuurtoestemmingsverlening, terwijl die in de reguliere additionaliteitstoets geen rol spelen (in ieder geval als het gaat om de toets in het licht van de benodigde 'passende maatregelen' voor het voorkomen van verslechtering ex artikel 6 lid 2 Habitatrictlijn, zie ABRvS 30 april 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:1971](#), AB 2025/243). Daarnaast zijn inmiddels de contouren van een nationaal stikstofbeleid duidelijker en wordt de verwachte effectiviteit daarvan de komende jaren beoordeeld en vervolgens gemonitord. Die onderzoeken geven waarschijnlijk ook goede aangrijpingspunten om gebiedsspecifiek te beoordelen of de vereiste stikstofdaling waarschijnlijk realiseerbaar is.

De hiervoor beschreven invulling van de motiveringsverplichting voor specifieke gevallen zou ook goed aansluiten bij wat in de huidige mer-praktijk al gangbaar is. In plan-milieueffectrapporten voor bijvoorbeeld locatiekeuzes voor windenergie, woningbouw of hoogspanningsverbindingen wordt al, vaak op een hoger abstractieniveau dan voor projecten, beoordeeld in hoeverre aannemelijk is dat het voorkeursalternatief uitvoerbaar zal zijn binnen het wettelijk kader, zoals het soortenbeschermingsregime of de regels over Werelderfgoed.

Met de beschreven invulling van de motiveringsverplichting hoeft mer-Nederland niet uit te gaan van de hoopvolle verwachting dat het additionaliteitsvereiste slechts een tijdelijk beletsel voor toestemmingsverlening is. We zouden hiermee een beoordelingswijze toepassen die past bij de huidige mer-praktijk, waarin de juridische uitvoerbaarheid van een plan of project op basis van onderbouwde verwachtingen in beeld gebracht wordt op een abstractieniveau dat past bij het te nemen besluit en de fase van plan- en besluitvorming waarin het mer-traject zich bevindt. Ook doet dit recht aan het nut (efficiëntie) en de juridische logica om wel steeds hetzelfde beoordelingskader toe te passen voor berekeningen van stikstofdepositie, of het nu gaat om een plan-mer-beoordeling, een project-mer-beoordeling of een Habitatrictlijntoets. En het respecteert de ruimte die de Omgevingswet biedt aan initiatiefnemers om deeltoestemmingen los en opeenvolgend aan te vragen, door ze niet te 'dwingen' om een volledige Habitatrictlijntoets al bij een project-MER of project-mer-beoordeling uit te voeren.

Afsluitend: onderdeel mogelijke prejudiciële vragen?

De Afdeling heeft via LinkedIn aangekondigd te overwegen om prejudiciële vragen te stellen over onder meer het additionaliteitsvereiste. Het zou behulpzaam zijn als daarin de vraag wordt meegenomen of (intern én extern) salderen in een plan-MER, plan-mer-beoordeling, project-MER en project-mer-beoordeling ook als mitigerende maatregel gezien moet worden en of voor de toepassing daarvan dezelfde motiverings- en borgingsverplichtingen gelden als bij toestemmingsverlening onder de Habitatrictlijn. Dit zou het juridisch kader volledig maken en direct duidelijkheid scheppen voor de mer-praktijk.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

Voetnoten

- 1). commissiener.nl/wp-content/uploads/2026/02/Factsheet-juridisch-Stikstofdepositie-op-Natura-2000-gebieden-in-mer.pdf.
- 2). Directorate-General for Environment, 'Simplification of administrative burdens in environmental legislation', 10 december 2025. Zie artikel 4 van het Voorstel voor een verordening betreffende het versnellen van milieubeoordelingen.
- 3). Bijvoorbeeld het recent gepubliceerde voornemen in Noord-Brabant om natuurvergunningen van vijf veehouderijen in te trekken: brabant.nl/actueel/nieuws/voornemen-intrekken-natuurvergunningen-veehouderijen.
- 4). Zie www.gelderland.nl/themas/stikstof/strokenbeleid/stikstofreductiegebieden.