

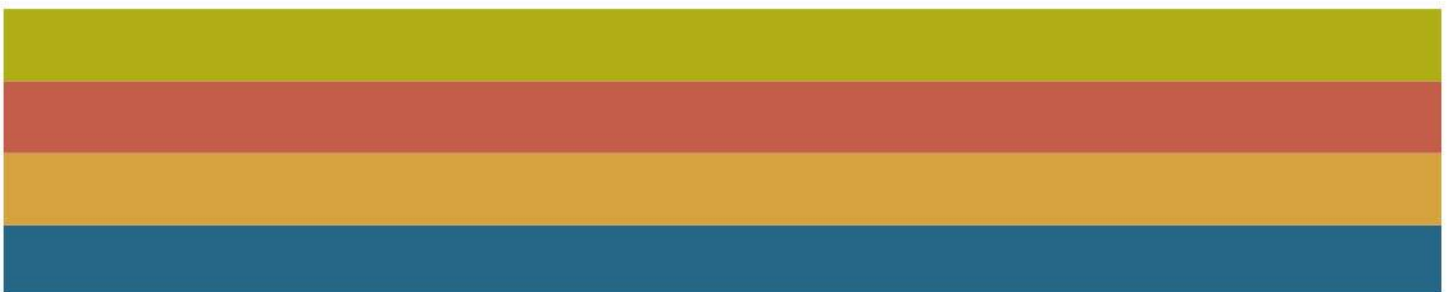


Commissie voor de
milieueffectrapportage

Stikstofreductiegebieden Gelderland

Toetsingsadvies over het milieueffectrapport

21 mei 2026 / projectnummer: 4029



1 Advies over het MER in het kort

De provincie Gelderland wil dat minder stikstof neerslaat op beschermde natuurgebieden die momenteel onder druk staan. Dat wil zij onder andere doen door invoering van 'stikstofreductiegebieden' in vier Natura 2000-gebieden en een zone van 500 meter breed daaromheen: Veluwe, Landgoederen Brummen, Willinks Weust en Bekendelle.¹ Bedrijven in de zones moeten hun stikstofuitstoot verminderen. De ambitie van de provincie is om in de zones in 2035 60–70% minder uitstoot te hebben ten opzichte van 2018. Dit wil zij bijvoorbeeld bereiken door invoering van emissienormen voor stookinstallaties, normen over gasverbruik, verplichte maatregelen in stallen en een verbod op kunstmest.

De beoogde regels voor de zones worden opgenomen in de omgevingsverordening van de provincie. Voor het besluit tot wijziging van de verordening heeft de provincie een milieueffectrapport (hierna: MER) opgesteld.² De provincie heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: 'de Commissie') gevraagd te adviseren over het MER. In dit advies spreekt de Commissie zich uit over de juistheid en de volledigheid van het MER.

Wat staat in het MER?

In het MER zijn elf 'bouwstenen' onderzocht: mogelijke maatregelen binnen de zones voor verschillende bedrijfssectoren, waaronder de landbouw en de industrie. De huidige stikstofuitstoot varieert per sector en per gebied. De agrarische sector is voor alle vier de Natura 2000-gebieden de grootste stikstofbron. Volgens het MER daalt de stikstofuitstoot ook zonder invoering van de bouwstenen met 41% in 2035 ten opzichte van 2018, onder andere door ontwikkelingen op agrarische bedrijven, energiebesparing, hernieuwbare energie en elektrificatie.

Vijf bouwstenen leiden niet of nauwelijks tot minder stikstofuitstoot. De bouwsteen die veehouderijen binnen de zones verplicht om de uitstoot met 35% te verminderen heeft volgens het MER het grootste effect. De bouwstenen hebben ook andere positieve effecten. Het gaat bijvoorbeeld om effecten op beschermde soorten, natuurgebieden, waterkwaliteit, luchtkwaliteit en minder uitstoot van broeikasgassen. De effecten treden volgens het MER eerder op als de bouwstenen in 2030 gaan gelden dan wanneer ze in 2035 ingaan.

Mede op basis van het MER hebben Gedeputeerde Staten gekozen welke bouwstenen zij in de omgevingsverordening willen opnemen. Het MER beschrijft dat drie van de beoogde regels niet in het MER beoordeeld zijn en dat andere regels deels afwijken van de onderzochte bouwstenen.³ Niet in het MER, maar in een Statenbrief staat dat de regels in totaal leiden tot een extra vermindering van stikstofuitstoot van 11%-punt.⁴

Het MER plaatst kanttekeningen bij de effectiviteit van de bouwstenen. Zo is de effectiviteit van een aantal bouwstenen afhankelijk van de ruimte die het elektriciteitsnet in de toekomst biedt. Ook naleving, toezicht en handhaving vormen aandachtspunten voor de effectiviteit. Daarnaast gaat het steeds om inschattingen: in werkelijkheid kunnen de effecten anders zijn.

¹ [Deze webpagina van de provincie](#) toont de beoogde locatie en omvang van de stikstofreductiegebieden op kaart.

² Provincie Gelderland en Witteveen+Bos, 19 december 2025, *Plan-MER stikstofstroken*.

³ Voor een uitgebreidere toelichting, zie paragraaf 2.1.3 van dit advies.

⁴ Zie de Statenbrief 'Versnellingsaanpak Stikstof: strokenbeleid' van 21 januari 2026 (2025-009084)).

Wat is het advies van de Commissie?

Het is voor het eerst dat een MER is opgesteld voor stikstofreductiegebieden in een omgevingsverordening. Milieueffectrapportage helpt om voor het voorgenomen besluit de mogelijke milieugevolgen, de redelijke alternatieven en de mate waarin de doelen worden bereikt, in beeld te brengen. Zo worden de te maken keuzes in de verordening helder en kan het bevoegd gezag een besluit nemen, waarbij de te verwachten milieueffecten bekend zijn. Het instrument dient zo de navolgbaarheid, kwaliteit en juridische houdbaarheid van de besluitvorming.

De Commissie concludeert dat dit MER hierin niet slaagt. Ze onderkent de hoge tijdsdruk waaronder het MER tot stand moest komen en de gevoeligheid van het beleid. Door inhoudelijke en methodische gebreken biedt het MER echter niet de essentiële inzichten en is het rapport daarmee ongeschikt om als onderbouwing te dienen voor het voorgenomen besluit. Specifiek is herziening van het MER nodig op de volgende drie punten:

- **Doel(bereik) en samenhang met ander natuurbeleid.** De provincie wil de stikstofuitstoot verminderen zodat vier Natura 2000-gebieden zich kunnen herstellen. Laat in het MER zien in hoeverre de beoogde regels bijdragen aan het oplossen van deze natuurherstelopgave. Beschrijf en onderbouw hiervoor onder andere:
 - hoe de ambitie van 60–70% vermindering van stikstofuitstoot zich verhoudt tot de autonome ontwikkeling en de ecologische opgave in de Natura 2000-gebieden;
 - welk aandeel de maatregelen in de stikstofreductiegebieden hebben in het totaal van het natuurherstelbeleid van de provincie; en
 - hoeveel de stikstofuitstoot én -neerslag in de Natura 2000-gebieden verminderen. In het MER staat nu alleen óf de stikstofuitstoot vermindert.Met deze informatie kan worden vastgesteld in hoeverre de gekozen ambitie logisch en toereikend is en hoe de regels bijdragen aan het vereiste ecologische herstel.
- **Alternatievenonderzoek.** Beschrijf zinvolle, onderscheidende en verschillend samengestelde regelpakketten (alternatieven) en vergelijk ze op hun milieugevolgen en de mate waarin de doelen worden bereikt. Een dergelijk alternatievenonderzoek is een wettelijk verplicht onderdeel van een MER en biedt veel meerwaarde voor de besluitvorming, juist ook nu de gestelde ambitie om de stikstofuitstoot te verminderen met 60–70% niet volledig wordt bereikt.
- **Aansluiting op ontwerp-regels en totaaleffect daarvan.** Zorg dat het MER beter aansluit op de regels in de ontwerp-omgevingsverordening. Dat is nu niet het geval, waardoor de milieugevolgen en het doelbereik van de regels niet navolgbaar uit het MER af te leiden zijn. Geef ook inzicht in het cumulatieve effect van de beoogde regels.

Bovenstaande essentiële informatie ontbreekt en raakt de gehele opzet en systematiek van het MER. **Daarom adviseert de Commissie om het MER op deze punten te herzien, zodat dit leidt tot een (juridisch) robuuster en navolgbaarder rapport. Hierdoor komt de benodigde informatie beschikbaar om een gemotiveerd besluit te kunnen nemen over de invoering van stikstofreductiegebieden en de daarop van toepassing zijnde regels in de provinciale omgevingsverordening, waarin het belang van de leefomgeving volwaardig wordt meegewogen.**

Het MER brengt daarnaast een aantal milieugevolgen van de bouwstenen onvoldoende in beeld en besteedt onvoldoende aandacht aan de wijze van monitoring, evaluatie en bijsturing. **Neem ook deze essentiële informatie op in de herziening van het MER.**

In hoofdstuk 2 licht de Commissie dit oordeel toe.

Aanleiding MER

De provincie Gelderland heeft in natuurdoelanalyses (NDA's) beschreven wat de huidige en verwachte staat is van beschermde (Natura 2000-)gebieden op haar grondgebied. Voor de Veluwe, Landgoederen Brummen, Willinks Weust en Bekendelle is in de NDA's zelf en door de Ecologische Autoriteit geconcludeerd dat een overmaat aan stikstofdepositie leidt tot verslechtering van de natuur of dat deze verslechtering niet uit te sluiten is.⁵ Daarom heeft de provincie de Versnellingsaanpak Stikstof (VAS) opgezet. Een onderdeel daarvan is de invoering van stikstofreductiegebieden: zones in en rond vier Natura 2000-gebieden waarin bedrijven hun stikstofuitstoot moeten verminderen.⁶

De normen worden in de vorm van regels opgenomen in de provinciale omgevingsverordening. De provincie wil deze regels in oktober 2026 in werking laten treden. Voor het besluit van Provinciale Staten hierover heeft de provincie een plan-MER opgesteld. Dat plan-MER is verplicht omdat het stellen van milieunormen in de omgevingsverordening kaderstellend is voor vervolgbesluiten over projecten uit bijlage V bij het Omgevingsbesluit, zoals intensieve veehouderij (categorie A1), industrieterreinen (categorie J10) en mogelijk individuele typen industriële installaties (categorieën C1 tot en met H8).

Advies Commissie in relatie tot besluit

Het oordeel van de Commissie ziet uitsluitend op de informatie die nodig is voor de ontwerp-regels over stikstofreductiegebieden in de provinciale omgevingsverordening (hoofdstuk 4a van het ontwerp daarvan). In de voorliggende ontwerp-wijziging van de verordening zijn ook andere onderwerpen meegenomen. Het advies van de Commissie gaat daar niet over.

Startgesprek

Op 27 maart 2026 heeft de Commissie voor dit advies gesproken met vertegenwoordigers van de provincie. De provincie en haar adviseur hebben hierbij een nadere toelichting gegeven op het project. De deskundigen van de Commissie hebben vragen gesteld voor een goed begrip van de stukken.

Rol van de Commissie

De Commissie is onafhankelijk, bij wet ingesteld en adviseert over de inhoud en de kwaliteit van het MER. Zij stelt voor ieder project een werkgroep samen van onafhankelijke deskundigen. Ze schrijft geen milieueffectrapporten, dat doet de initiatiefnemer. Het bevoegd gezag – in dit geval Provinciale Staten van de provincie Gelderland – besluit over de wijziging van haar omgevingsverordening.

De samenstelling en de werkwijze van de werkgroep van de Commissie en verdere projectgegevens staan in bijlage 1 van dit advies. De projectstukken die bij het advies zijn gebruikt staan op de website. Deze zijn te vinden door nummer 4029 op www.commissiemer.nl in te vullen in het zoekvak.

2 Toelichting op het advies

In dit hoofdstuk licht de Commissie haar oordeel toe en geeft zij adviezen voor de op te stellen herziening en aanvulling van het MER. Deze adviezen zijn opgenomen in een

⁵ Zie hiervoor de [adviezen over Natura 2000-gebieden in Gelderland van de Ecologische Autoriteit](#).

⁶ De stikstofreductiegebieden worden in het MER 'stikstofstroken' genoemd. De Commissie spreekt over 'stikstofreductiegebieden' om zo aan te sluiten bij de terminologie van de (recentere) ontwerp-wijziging van de omgevingsverordening (Provinciaal blad 6 februari 2026, nr. 2065).

tekstkader. Naar het oordeel van de Commissie is het uitvoeren ervan essentieel om het belang van de leefomgeving volwaardig mee te wegen bij de besluitvorming door Provinciale Staten van de provincie Gelderland.

De Commissie realiseert zich dat andere provincies en de Rijksoverheid mogelijk ook stikstofreductiegebieden willen invoeren bij natuurgebieden.⁷ Daarom zet ze relatief gedetailleerd uiteen wat zij verwacht van een MER voor dit (type) besluit. Die andere instanties kunnen dan het MER in combinatie met dit advies gebruiken als basis voor hun eigen onderzoek en besluitvorming. Daarnaast wordt mogelijk naar dit advies gekeken bij het opstellen van een MER voor (provinciale) regelgeving over andere onderwerpen.⁸

2.1 Herziening MER nodig

2.1.1 Ambitie en doelbereik mede in relatie tot de Natura 2000-opgave

Een belangrijk onderdeel van een MER is de beoordeling van de mate waarin met het voornemen en de alternatieven de doelstelling wordt bereikt ('doelbereik'). In onder andere de provinciale 'kaderstelling' staat de ambitie om de stikstofuitstoot door maatregelen in stikstofreductiegebieden ten opzichte van 2018 met 60–70% te verminderen.⁹

Inzicht en onderbouwing doel(bereik) ontbreken

De Commissie constateert dat het MER onvoldoende inzicht geeft in het doel(bereik) en de onderbouwing ervan. Het MER maakt bijvoorbeeld niet duidelijk of de ambitie is om 60–70% van de stikstofuitstoot ten opzichte van de autonome ontwikkeling te verminderen, of dat de autonome ontwikkeling 'meetelt'.¹⁰ Daarnaast ontbreekt inzicht in de mate waarin het doel wordt bereikt en de onderbouwing daarvan op de volgende punten:

- **Kwalitatieve beoordeling.** Het MER beoordeelt het doelbereik alleen kwalitatief en in algemene termen. Per bouwsteen is in algemene zin aangegeven óf de stikstofuitstoot door invoering ervan vermindert (kwalitatief), maar niet in welke mate (kwantitatief).
- **Autonome ontwikkelingen onduidelijk.** De autonome ontwikkeling is volgens het MER 41%. Autonome ontwikkelingen zorgen volgens de Statenbrief 'Versnellingsaanpak Stikstof: strokenbeleid' echter voor een vermindering van stikstofuitstoot van circa 44%.¹¹ De onderbouwingen voor deze cijfers ontbreken.
- **Onderbouwing doelbereik.** Niet in het MER, maar in de genoemde Statenbrief staat dat de maatregelen in stikstofreductiegebieden zorgen voor circa 11%-punt extra vermindering van stikstofuitstoot. Ook de onderbouwing hiervan ontbreekt.

Het inzicht en de onderbouwing op deze punten heeft de provincie wel, zo bleek tijdens het startgesprek van de Commissie met de provincie, maar staat niet in het MER of in andere

⁷ Zie het regeerakkoord 2026–2030 'Aan de slag – Bouwen aan een beter Nederland', p. 22, via [Regeerakkoord 2026–2030](#).

⁸ Bijvoorbeeld, als die aan de orde zijn, regels over het Natuurnetwerk Nederland, beschermde landschappen of windturbines (zie voor een eerder voorbeeld in Gelderland [Wespendief en Windenergie Veluwe – Commissie mer](#)).

⁹ Zie de Statenbrief 'Plan van aanpak/kaderstelling zonering stikstof' van 5 maart 2025 (2025–200).

¹⁰ In beide gevallen overigens wordt de ambitie niet gehaald. Als de autonome ontwikkeling niet meetelt, blijft het doelbereik van de invoering van de stikstofreductiegebieden veel verder achter. Zie hierover verder ook paragraaf 2.1.2 van dit advies.

¹¹ Deze brief (2025–009084) stuurden Gedeputeerde Staten op 21 januari 2026 naar Provinciale Staten om de voortgang van het beleid voor de stikstofreductiegebieden toe te lichten. Het MER is er een bijlage bij.

openbare documenten. Daardoor zijn de beoordelingen van autonome ontwikkelingen en het doelbereik niet transparant en navolgbaar.

Relatie met Natura 2000-opgave is onvoldoende en niet inzichtelijk

Vermindering van stikstofuitstoot is nodig met het oog op de voor provincies (en Rijksoverheid) wettelijk vereiste bescherming van Natura 2000-gebieden. De gestelde ambitie (60–70% vermindering van uitstoot ten opzichte van 2018) is echter niet gerelateerd aan de werkelijke ecologische opgave en niet in samenhang beschreven met de maatregelen van de provincie in andere sporen van haar Versnellingsaanpak Stikstof (VAS).¹² Hierdoor is:

- niet te beoordelen of de gestelde ambitie voldoende hoog is;
- of er een noodzaak is om meer of verdergaande maatregelen te onderzoeken dan nu in de ontwerp-omgevingsverordening staan¹³; en
- welke maatregelen de provincie in de andere sporen van de VAS kan inzetten als het doelbereik van de maatregelen in de stikstofreductiegebieden in de praktijk onvoldoende blijkt.¹⁴

Omdat het achterliggende doel is om de achteruitgang van de kwaliteit van natuur in Natura 2000-gebieden te stoppen of te verminderen, moeten de effecten in deze gebieden centraal staan in het MER. Het MER beschrijft echter alleen in de aanleiding (paragraaf 1.1) de relatie met deze eigenlijke ecologische opgave. De relatie tussen vermindering van de stikstofuitstoot en vermindering van de depositie en vervolgens de (ordegrootte van) effecten hiervan op ecosystemen en de instandhoudingsdoelstellingen voor de betreffende Natura 2000-gebieden ontbreken. Daarmee is niet voldoende inzichtelijk in welke mate de provincie invulling geeft aan haar verplichting om Natura 2000-gebieden te herstellen. Ook zijn de positieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet voldoende in beeld gebracht.

In het MER is meer informatie nodig om de door de provincie gestelde ambitie te onderbouwen en in beeld te krijgen in welke mate (ordegrootte) de beoogde regels bijdragen aan de ecologische opgave. Het gaat concreet om de volgende informatie¹⁵:

1. **Verhouding tot ecologische (herstel)opgave.** In de NDA's van de provincie Gelderland en adviezen van de Ecologische Autoriteit hierover is geconcludeerd dat (systeem)herstel in de vier betrokken Natura 2000-gebieden nodig is.¹⁶ In het MER staat niet hoe de invoering van de stikstofreductiegebieden zich verhoudt tot deze ecologische (herstel)opgave. Oftewel: het beoogde ecologisch resultaat is niet duidelijk.
2. **Samenhang met andere onderdelen natuurherstelbeleid.** De programmatische relatie met de andere sporen van het VAS is wel toegelicht in verschillende Statenbrieven, maar niet

¹² Andere sporen binnen de VAS zijn andere bronmaatregelen stikstof, natuurherstelmaatregelen in en om Natura 2000-gebieden, het wegnemen van knelpunten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) en de aanpak Veluwe.

¹³ Zie ook paragraaf 2.1.2 van dit advies.

¹⁴ Zie ook paragraaf 2.3 van dit advies.

¹⁵ De informatie onder de punten 1 t/m 4 is nodig om te voldoen aan de volgende inhoudsvereisten van een plan-MER:

- Art. 11.3 lid 1 onder a Omgevingsbesluit (Ob) ('de belangrijkste doelstellingen van het plan of programma en het verband met andere relevante plannen en programma's')
- Art. 11.3 lid 1 onder c Ob ('de milieukeurmerken van gebieden waarvoor de effecten van het plan of programma aanzienlijk kunnen zijn')
- Art. 11.3 lid 1 onder d Ob ('alle bestaande milieuproblemen die relevant zijn voor het plan of programma, in het bijzonder de problemen in gebieden waar het belang van het beschermen van het milieu een belangrijke rol speelt')
- Art. 11.3 lid 1 onder e Ob ('een beschrijving van de wijze waarop de doelstellingen ter bescherming van het milieu die zijn vastgesteld op internationaal, communautair of nationaal niveau en andere milieuoverwegingen zijn betrokken bij het plan of programma')

¹⁶ Zie de NDA's en adviezen daarover via de [website van de Ecologische Autoriteit](#).

duidelijk is hoe deze sporen inhoudelijk samen tot het benodigde herstel van Natura 2000-gebieden zullen leiden. Daardoor is niet duidelijk welk aandeel de maatregelen in de stikstofreductiegebieden hebben in het totaal van het natuurherstelbeleid. In het MER is daarom meer inzicht nodig in de samenhang met het andere beleid om het doelbereik van de stikstofreductiegebieden beter te kunnen beoordelen.

3. **Samenhang met wettelijke doelen stikstofreductie.** Het MER licht niet toe hoe de gestelde ambitie zich verhoudt tot de omgevingswaarden voor stikstofreductie in de Omgevingswet (voortkomend uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering).¹⁷ Het gaat hier om resultaatsverplichtingen voor de vermindering van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. De ambitie voor de stikstofreductiegebieden geeft invulling aan deze verplichting, maar het MER beschrijft deze samenhang niet.
4. **Verhouding tot Natura 2000-referentiedatum.** In Natura 2000-gebieden moet verslechtering worden voorkomen ten opzichte van de referentiedatum. In de praktijk omvat dit een beoordeling ten opzichte van de datum van het aanwijzingsbesluit.¹⁸ In het MER is de gestelde ambitie niet aan dat moment gerelateerd, maar uitsluitend aan het peiljaar 2018.
5. **Inhoudelijke effectbeoordeling.** Niet duidelijk is hoeveel de stikstof*depositie* op kwetsbare natuur vermindert door het voorkeursalternatief (VKA) en op welke locaties. Een indicatieve AERIUS-berekening kan dit inzichtelijk maken, waardoor ook de verschillen binnen en tussen Natura 2000-gebieden zichtbaar worden. De Commissie verwacht bijvoorbeeld een relatief groter effect in Landgoederen Brummen, Willinks Weust en Bekendelle, omdat de stikstofbronnen daar dichterbij de overbelaste habitattypen en leefgebieden van soorten zijn gelegen dan bij de Veluwe. Ook wordt dan zichtbaar hoe de maatregelen in de stikstofreductiegebieden bijdragen aan de vermindering van depositie op de locaties waar dat het meest urgent is.¹⁹

De Commissie adviseert om in een herziene versie van het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, toe te lichten hoe de gestelde ambitie van 60–70% vermindering van stikstofuitstoot zich verhoudt tot het geheel van de ecologische herstelopgave en te beoordelen in hoeverre de bouwstenen en het VKA voldoende invulling geven aan deze opgave. Onderbouw de verhouding van de gestelde ambitie en het doelbereik tot:

- de autonome ontwikkeling en de ecologische opgave in de vier Natura 2000-gebieden die volgt uit de NDA's en adviezen van de Ecologische Autoriteit;
- de andere sporen van de VAS;
- de omgevingswaarden voor stikstofreductie in de Omgevingswet; en
- de specifieke referentiesituatie voor Natura 2000-gebieden.

Maak een indicatieve AERIUS-berekening van het doelbereik van het VKA. Beoordeel kwalitatief in hoeverre de beoogde regels bijdragen aan het vereiste ecologische herstel.

Als de ambitie niet wordt gehaald, onderzoek dan meer of ambitieuzere bouwstenen om tot extra vermindering van stikstofuitstoot te komen (zie paragraaf 2.1.2).

¹⁷ Zie art. 2.15a Omgevingswet.

¹⁸ Zie ook de [factsheet over de betekenis van de doelstellingen voor Natura 2000-gebieden](#) van de Ecologische Autoriteit.

¹⁹ De Commissie merkt in dat verband op dat de rechtbank Den Haag in het 'Greenpeace-vonnis' oordeelde dat in de stikstofaanpak prioriteit gegeven moet worden aan de daling van de stikstofdepositie op de habitats en leefgebieden waar reductie ecologisch gezien het meest urgent is (Rb. Den Haag 22 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:578).

2.1.2 Alternatievenonderzoek onvoldoende

Het alternatievenonderzoek en de onderbouwing van de selectie van redelijk te beschouwen alternatieven zijn verplichte onderdelen van een MER.²⁰ Door alternatieven te onderzoeken komt in beeld welke opties er zijn om het doel te bereiken en welke milieugevolgen die opties hebben. Dit vormt een kernonderdeel van een MER.

Onderzochte ‘alternatieven’ niet zinvol en onderscheidend

In het MER zijn elf bouwstenen onderzocht.²¹ Het MER vult het alternatievenonderzoek in door steeds per bouwsteen aan te geven hoe de milieueffecten en het doelbereik worden beïnvloed door een andere invoeringsdatum: 2030 of 2035. Het MER trekt per bouwsteen steeds de voor de hand liggende conclusie dat de invoering in 2030 eerder tot milieueffecten en het halen van de doelen leidt dan de invoering in 2035. Dit inzicht heeft in milieu-opzicht geen toegevoegde waarde voor de besluitvorming en was op voorhand al bekend.

Achterblijvend doelbereik noopt tot onderzoek alternatieven

De uitvoering van maatregelen in stikstofreductiegebieden zorgt voor circa 11%-punt vermindering van stikstofuitstoot. Als de autonome ontwikkeling wordt meegenomen in de beoordeling van doelbereik (zie paragraaf 2.1.1 van dit advies), dan wordt de ambitie niet gehaald (55% vermindering). In het MER staat vervolgens niet welke andere bouwstenen of combinaties van bouwstenen mogelijk of overwogen zijn en waarom deze zijn afgefallen. Daardoor is voor bestuurders en andere belangstellenden niet duidelijk in hoeverre er opties zijn om het doel wél te halen en tot welke milieugevolgen deze leiden.

De Commissie geeft hierna enkele voorbeelden van zinvolle, onderscheidende alternatieven die in het MER onderzocht of ten minste overwogen moeten worden.

Voorbeeld: alternatieven van verschillend samengestelde regelpakketten

Voorbeelden van alternatieven waarmee mogelijk extra aan het doel wordt bijgedragen zijn:

- bredere zones in en rond de Natura 2000-gebieden, waardoor de benodigde emissiereductie wordt gespreid over een groter aantal bedrijven;
- sanering van (een selectie van) emissiebronnen binnen de zones;
- strengere regels;
- mobiliteitsbeperkingen (toegelaten typen voertuigen of snelheidsbeperkingen).

Dergelijke alternatieven kunnen bijvoorbeeld gerelateerd worden aan locaties in Natura 2000-gebieden waar herstel ecologisch het meest urgent is en/of waar de stikstofdepositie

²⁰ Zie art. 11.3 Omgevingsbesluit.

²¹

- a) Emissienormen voor stookketels, waarbij de hoogte van de norm of reductie afhangt van het type ketel
- b) Emissienorm van 50 mg/Nm³ bij 3% zuurstof voor stookketels van bestaande zwembaden
- c) Verplichting om gasverbruik met 35% te reduceren binnen de bestaande elektriciteitsaansluiting
- d) Best Beschikbare Technieken toepassen voor referentiesituatie en het beperken van huidige vergunningen daarmee
- e) Verbod op de aanschaf van mobiele werktuigen op fossiele brandstof en de verplichting om stikstofarm te bouwen
- f) Verplichten van inpandige mestbewerking en -verwerking (industrieel) en van chemische luchtwassers
- g) Verplichting om ammoniakuitstoot door veehouderijen met 35% te reduceren
- h) Verbod op gebruik van kunstmest op landbouwgrond, bouwland en grasland (bedrijfsmatig)
- i) Verbod op het uitrijden van drijfmest buiten de periode 16 februari – 1 mei
- j) Scheurverbod van tijdelijk, blijvend en semi-natuurlijk grasland
- k) Verplichting dat het wagenpark voor 30% elektrisch aangedreven wordt

de kritische depositiewaarden (KDW's) relatief in hoge mate overschrijdt en/of waar relatief veel stikstofuitstoot in de nabijheid plaatsvindt.²²

Voorbeeld: alternatief gericht op aanzienlijke emissiereductie agrarische sector

Een evident voorbeeld van het alternatievenonderzoek waarmee de provinciale ambitie beter binnen bereik zou komen richt zich op vermindering van stikstofuitstoot uit de agrarische sector. Deze sector is voor alle vier de Natura 2000-gebieden de grootste stikstofbron.

In het MER is een verbod op kunstmest nu op zichzelf, maar niet volwaardig onderzocht. Een dergelijk verbod zal volgens het MER leiden tot minder stikstofuitstoot (8% in 2035). Andere gunstige milieueffecten, bijvoorbeeld een toenemende biodiversiteit en verbetering van de waterkwaliteit en -kwantiteit (wat ook weer gunstig kan zijn voor Natura 2000-gebieden), zijn niet inhoudelijk in beeld gebracht, terwijl de Commissie die wel aannemelijk acht.²³

De vergelijking met een alternatief 'verbod op uitrijden dierlijke mest' ontbreekt bovendien in het MER. De Commissie vermoedt dat een verbod op het uitrijden van dierlijke mest juist een van effectiefste maatregelen zou zijn om de provinciale ambitie binnen bereik te krijgen. De Commissie acht het daarom zinvol om in het MER te onderzoeken welke verschillen in het bereiken van de doelen en milieueffecten ontstaan bij een verbod op het gebruik van kunstmest enerzijds en een verbod op het uitrijden van dierlijke mest anderzijds. Daarbij moet het MER oog hebben voor aanzienlijke indirecte effecten die ontstaan doordat bij een verbod op kunstmest de teelt van sommige gewassen vrijwel onmogelijk wordt.

De Commissie adviseert om in een herziene versie van het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, een volwaardig alternatievenonderzoek op te nemen. Beschrijf waarom de elf onderzochte bouwstenen zijn geselecteerd en welke milieuoverwegingen daarbij een rol hebben gespeeld. Beschrijf zinvolle, onderscheidende en verschillend samengestelde regelpakketten (alternatieven) waarmee de provinciale ambitie wél binnen bereik komt en vergelijk ze op hun milieugevolgen en de mate waarin de doelen worden bereikt.

2.1.3 Reikwijdte van het MER sluit niet aan op beoogde regels

Mede op basis van het MER hebben Gedeputeerde Staten gekozen welke bouwstenen zij in de regels van de omgevingsverordening willen opnemen. Deze regels worden ter oordeels- en besluitvorming aan Provinciale Staten voorgelegd. Het MER beschrijft dat drie van deze voorgenomen regels niet in het MER beoordeeld zijn en dat het voornemen op vijf regels in meer of mindere mate of volledig afwijkt van de bouwstenen uit het MER. Het MER stelt dat een participatieproces en een toets op uitvoerbaarheid, betaalbaarheid en juridische haalbaarheid hebben geleid tot deze afwijkingen, maar geeft verder geen inhoudelijke motivering. Die motivering staat ook niet in de toelichting bij de ontwerp-omgevingsverordening. De keuze voor de regels is daardoor niet navolgbaar.

²² Een dergelijke insteek van de alternatieven zou in lijn zijn met het eerder genoemde 'Greenpeace-vonnis'. De rechtbank oordeelt daarin dat depositiereductie waar dat ecologisch gezien het meest urgent is, prioriteit moet hebben.

²³ Met de stikstof vanuit dierlijke mest kan een agrariër minder goed sturen op de gewasgroei, waardoor intensieve akker- en tuinbouwgewassen niet goed verbouwd kunnen worden. Een minder intensieve akker- en tuinbouw gebruikt minder pesticiden en grondwater voor beregening en biedt direct en indirect meer ruimte aan flora en fauna.

Volgens tabel 5.2 in het MER wijkt een aantal van de voorgenomen regels niet alleen qua inhoud, maar ook qua milieugevolgen en doelbereik af van de bouwstenen in het MER. Deze afwijkingen zijn niet in beeld gebracht. De Commissie constateert dat de ontwerp-omgevingsverordening ook op andere punten afwijkt van de bouwstenen.²⁴ De milieugevolgen en het doelbereik van de ontwerp-regels zijn daardoor niet volledig uit het MER af te leiden.

De Commissie wijst erop dat niet alleen een effectbeoordeling per voorgenomen regel in de verordening nodig is maar ook van het geheel. Het MER beschrijft terecht dat er in werkelijkheid 'interacties tussen de verschillende maatregelen [kunnen] optreden, wat mogelijk kan leiden tot verzwakkende of versterkende effecten.'²⁵ Als voorbeeld noemt het MER dat 'het effect van de bouwsteen verplichten 35% reductie gasverbruik (licht) beperkt [wordt] als ook de emissienormen voor stookketels worden verlaagd.'²⁶ Deze onderlinge interacties en de (cumulatieve) gevolgen daarvan voor de milieueffecten en het bereiken van de provinciale ambitie zijn niet nader beoordeeld.

De Commissie adviseert om in een herziene versie van het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, inhoudelijk toe te lichten hoe het milieubelang is meegewogen bij de keuze van de te stellen regels in de omgevingsverordening. Maak ook een hernieuwde en navolgbare totaalbeoordeling van de regels over de voorgenomen stikstofreductiegebieden in de ontwerp-omgevingsverordening. Neem hiertoe een (gevoeligheids)analyse op van de mate waarin de beoogde regels onderling samengaan of conflicteren, waardoor de cumulatieve effecten (waaronder op doelbereik) in beeld komen.

2.2 Beperkte navolgbaarheid en onvolledige effectbeoordeling

De milieueffecten van de bouwstenen (en het VKA) moeten op een passend abstractieniveau en navolgbaar in beeld gebracht worden.

Beoordelingskader onevenwichtig en beoordeling zelf niet voldoende navolgbaar

In paragraaf 2.4 van het MER staat het 'beoordelingskader': de milieuthema's en criteria waarop de effecten van de bouwstenen in beeld worden gebracht. Dit beoordelingskader bevat op onderdelen te weinig differentiatie en is onevenwichtig. Enkele voorbeelden:

- **Natuurgebieden.** Het criterium 'gebieden' binnen het thema 'natuur' omvat alle typen beschermde natuurgebieden: niet alleen Natura 2000, maar ook het Gelders natuurnetwerk, groene ontwikkelzone, weidevogelgebieden en ganzenrustgebieden. Het voornemen omvat maatregelen die primair bijdragen aan de natuur en het effect van die maatregelen kan verschillen per type natuurgebied, waardoor meer differentiatie op dit thema nodig is. Daarbij hoort ook een beoordeling van de gevolgen voor andere Natura 2000-gebieden dan de vier gebieden waarvoor de stikstofreductiegebieden gaan gelden (onder andere via de in 2.1.1 geadviseerde indicatieve AERIUS-berekening).

²⁴ Een voorbeeld: volgens tabel 5.2 zou de ontwerp-omgevingsverordening emissienormen voor stookketels van zwembaden stellen (bouwsteen 4.2), terwijl deze regel niet in de ontwerp-verordening staat. Verder wordt een deel van de regels eerder ingevoerd dan 2035 en is niet toegelicht hoe dit zich verhoudt tot het MER.

²⁵ Zie paragraaf 6.2 van het MER.

²⁶ Zie de p. 13 (samenvatting) van het MER.

- **Water.** Het criterium Kaderrichtlijn Water (KRW) onder het thema ‘natuur’ gaat in dit MER over water*kwiteit*, terwijl de KRW ook doelen kent voor de water*kwantiteit*. De gevolgen voor de waterkwantiteit zijn dan weer apart, onder een ander thema (namelijk ‘water’) in beeld gebracht, met deels andere effectscores dan op KRW.
- **Irrelevante thema’s.** Het beoordelingskader bevat verschillende criteria die niet relevant zijn en steeds neutraal worden beoordeeld. Het thema bodem omvat, in tegenstelling tot ‘natuur’, drie criteria, waaronder grondverzet en milieuhygiënische bodemkwaliteit. Duidelijk is echter, ook op voorhand, dat de bouwstenen op deze criteria geen effect hebben. Ook voor de criteria ‘belevingswaarde’ en ‘omgevingsgeluid’ geldt dit. Deze criteria leveren geen relevante informatie op. De verschillen tussen de bouwstenen op milieuthema’s die wél relevant zijn, komen hierdoor onvoldoende tot hun recht.
- **Geurhinder ontbreekt.** Niet onderzocht is of de bouwstenen tot minder geurhinder leiden, terwijl de positieve gevolgen aanzienlijk kunnen zijn.

Specifieke effectbeoordelingen onvolledig

De volgende onderdelen van de effectbeoordelingen zijn onvoldoende:

- **Navolgbaarheid.** De kwalitatieve beoordeling door experts is onvoldoende navolgbaar, omdat niet aangegeven is hoe tot de beoordelingen is gekomen, en welke keuzes hierin zijn gemaakt. De analyse kan hierdoor niet goed geverifieerd en herhaald worden.
- **Thema natuur versus doelbereik natuur.** De effectbeoordeling geeft voor vrijwel alle bouwstenen positieve gevolgen op het thema ‘natuur’ (de indicator ‘gebieden’), waartoe ook Natura 2000-gebieden behoren. Dit is niet consistent met de vaak neutrale beoordeling van het doelbereik op Natura 2000-gebieden.
- **Verschillen tussen bouwstenen en sectoren.** Het MER gaat niet in op verschillen in effecten en doelbereik tussen de sectoren waarvoor de regels gaan gelden en op de orde grootte van de effecten, waardoor het verschil tussen de bouwstenen onderling niet in beeld is. Het beperken van het uitrijden van drijfmest heeft volgens het MER bijvoorbeeld neutrale of positieve effecten. De orde grootte van het effect is niet aangegeven, terwijl de Commissie verwacht dat het positieve effect (ook in vergelijking met andere bouwstenen) aanzienlijk is. Hierdoor kunnen verschillen tussen effecten van bouwstenen niet goed meewegen bij de keuze van het VKA.
- **Negatieve effecten niet correct beoordeeld.** De bouwstenen emissieloze mobiele werktuigen en elektrificatie wagenpark hebben volgens het MER negatieve gevolgen voor soorten, natuurgebieden en waterkwaliteit. De Commissie kan zich niet vinden in deze beoordeling. De negatieve effecten komen volgens het MER door extra verkeersbewegingen en benodigde laadinfrastructuur, waardoor de oppervlakte van natuurgebied afneemt en (tijdelijk) de stikstofdepositie, geluidhinder, lichthinder en optische verstoring van beschermde natuur toenemen. Het MER stelt dat een toename van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar nooit tot aantasting van Natura 2000-gebieden zal leiden. Dit gaat voorbij aan het feit dat ook kleinere toenames van stikstofdepositie in de huidige jurisprudentie over plannen en projecten regelmatig tot de conclusie leiden dat een Natura 2000-gebied verder wordt aangetast. De Commissie verwacht echter niet of nauwelijks extra verkeersbewegingen, omdat niet aannemelijk is dat bedrijven vanwege de elektrificatie van het wagenpark vaker van en naar de stikstofreductiegebieden zullen rijden. Daarnaast gaat het bij mobiele werktuigen om werktuigen met een zeer laag vermogen waarvoor geen extra laadinfrastructuur nodig is.²⁷

²⁷ Werktuigen met een vermogen kleiner dan of gelijk aan 56 kW, zoals heftrucks, bladblazers en maaimachines.

De Commissie adviseert om in de herziene versie van het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, een evenwichtig beoordelingskader op te nemen met meer indicatoren binnen het thema natuur en met alleen milieuthema's en indicatoren die relevant zijn. Maak de effectbeoordeling navolgbaar door een toelichting te geven op de totstandkoming van kwalitatieve beoordelingen. Ga inhoudelijk in op de ordegrrootte van effecten en stel de negatieve effectbeoordelingen bij van de verplichtingen om mobiele werktuigen zonder uitstoot en elektrische bedrijfsauto's te gebruiken.

2.3 Wijze van monitoring, evaluatie en bijsturing ontbreekt

Monitoring vormt een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus in het algemeen en het Natura 2000-beheer in het bijzonder. Een beschrijving van de voorgenomen monitoringsmaatregelen is daarnaast een verplicht onderdeel van een plan-MER.²⁸

Monitoring is hier extra van belang omdat het MER zelf ook al aangeeft dat de onzekerheden groot zijn. Deze onzekerheden vragen om tussentijdse evaluaties om te bezien of de maatregelen het beoogde effect in het gewenste tempo hebben. Het gaat volgens het MER bijvoorbeeld om de volgende onzekerheden:

- De mate waarin het elektriciteitsnet beter benut of verzwaaard kan worden, omdat de effectiviteit van sommige maatregelen hiervan afhankelijk is.
- De mate van naleving, en het toezicht en handhaving daarop.
- De werkelijke effecten. Het gaat in de effectbeoordeling steeds om inschattingen van experts. In werkelijkheid kunnen de effecten anders zijn.

De Commissie wijst in aanvulling hierop op onzekerheden in de effectiviteit en jurisprudentie van stalsystemen voor agrarische bedrijven.

In paragraaf 6.3 van het MER staat alleen dát monitoring nodig is, maar niet waarop monitoring plaatsvindt, wie daarvoor verantwoordelijk is en welke acties mogelijk zijn als de gevolgen anders zijn dan beoogd. Op basis van nieuwe inzichten kan de provincie waar nodig bijsturen, bijvoorbeeld via de omgevingsverordening zelf of via andere sporen binnen de VAS. Deze 'maatregelen achter de hand' zijn niet toegelicht.

De Commissie adviseert om in de herziene versie van het MER, voorafgaand aan de besluitvorming, te beschrijven op welke onderwerpen monitoring zal plaatsvinden. Maak hiervoor een aanzet tot een monitoringsprogramma waarin wordt gekeken naar doelbereik en milieueffecten. Geef aan welke bestaande monitoringsprogramma's hiervoor gebruikt kunnen worden. Geef aan hoe de inzichten uit het monitoringsprogramma worden meegenomen bij de mogelijke herzieningen van de regels en bij de uitvoering/vervolgbesluiten. En geef aan welke maatregelen de provincie 'achter de hand' heeft, mochten de maatregelen in de stikstofreductiegebieden niet het gewenste effect in het gewenste tempo hebben.

²⁸ Zie art. 11.3 lid 1 onder i Omgevingsbesluit.

BIJLAGE 1: Projectgegevens toetsing

Toetsing door de Commissie

De Commissie bestaat uit een werkgroep van deskundigen. Deze werkgroep beoordeelt of het MER de benodigde milieu-informatie bevat en of deze juist is. Als er informatie ontbreekt of onjuist is, beoordeelt de Commissie of zij die essentieel vindt. Dat is het geval als aanvullende informatie in haar ogen kan leiden tot andere afwegingen. Dan adviseert de Commissie de ontbrekende of gecorrigeerde informatie alsnog beschikbaar te stellen, voordat het besluit wordt genomen. Om zich goed op de hoogte te stellen van het voornemen heeft de werkgroep op 27 maart 2026 gesproken met vertegenwoordigers van de provincie Gelderland. Meer informatie over de [Commissie](#) en over haar [werkwijze](#) vindt u op onze website.

Samenstelling van de werkgroep

Bij dit project bestaat de werkgroep uit:

drs. Tim Artz

mr. dr. Annelies Freriks

prof. dr. ir. Hans Mommaas (voorzitter)

ir. Roel Noordman

ir. Frits van der Schans

mr. Roel Sillevius Smitt (secretaris)

prof. dr. Martin Wassen

Besluit waarvoor dit milieueffectrapport is opgesteld

Wijziging van de omgevingsverordening.

Waarom wordt hiervoor een milieueffectrapport opgesteld?

Voor projecten die grote milieugevolgen kunnen hebben, kan in Nederland een milieueffectrapport (MER) vereist zijn. Uit [Bijlage V van het Omgevingsbesluit](#) onder de Omgevingswet volgt om welke projecten het gaat. Voor deze procedure gaat het in ieder geval om de projecten intensieve veehouderij (categorie A1), industrieterreinen (categorie J10) en mogelijk individuele typen industriële installaties (categorieën C1 tot en met H8). Daarom is een plan-MER opgesteld.

Bevoegd gezag besluit

Provinciale Staten van de provincie Gelderland.

Initiatiefnemer besluit(en)

Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland.

Bevoegd gezag mer-procedure

Gedeputeerde Staten van de provincie Gelderland.

Heeft de Commissie ook zienswijzen en adviezen bij haar advies betrokken?

Het bevoegd gezag heeft de Commissie niet in de gelegenheid gesteld om zienswijzen en adviezen bij haar advies te betrekken.

Waar vind ik de stukken die de Commissie heeft beoordeeld?

U vindt de projectstukken die bij het advies zijn gebruikt, door op www.commissiemer.nl projectnummer [4029](#) in te vullen in het zoekvak.

Commissie voor de milieueffectrapportage

A. v. Schendelstraat 760
3511 MK Utrecht

t 030-2347666
e info@commissiener.nl
w commissiener.nl

