

Memo

Strategisch advies stikstof om- gevingsplanwijziging

15 januari 2026

mr. Guido Siebel

Senior adviseur omgevingsrecht

m: g.siebel@sherpa-consultancy.nl

t: 06 19450274

www.sherpa-consultancy.nl

1. Inleiding

Bij de planvorming voor nieuwe ontwikkelingen, of het nu een nieuw bedrijventerrein of woningbouwontwikkeling betreft, moet het bevoegd gezag aantonen dat de instandhoudingsdoelstelling van omliggende Natura 2000-gebieden niet in gevaar komen. Dat wordt steeds lastiger omdat de afgelopen jaren een aantal geitenpaadjes (zoals het Programma Aanpak Stikstof) de rechterlijke toets niet konden doorstaan en omdat structurele verbetertrajecten (zoals het Nationaal Programma Landelijk Gebied) uiteindelijk niet doorgedaan zijn.

Recent zijn er door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een aantal uitspraken gedaan over intern salderen waardoor er zwaardere eisen worden gesteld aan de onderbouwing dat een plan of project geen negatieve gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van omliggende Natura 2000-gebieden. Deze zwaardere eisen werken door in (de voorbereiding van) wijzigingen van omgevingsplannen. Ook is er minder mogelijk dan voorheen omdat veel Natura 2000-gebieden door jarenlange overbelasting in een slechte staat van instandhouding verkeren. Een toename van stikstofemissies, bijvoorbeeld door een nieuw bedrijventerrein zal daarom al snel leiden tot een toename van stikstofdepositie op die Natura 2000-gebieden.

Intern Salderen

Nieuwe ruimtelijke plannen komen doorgaans in de plaats van bestaande plannen. Bij intern salderen worden de effecten van de referentiesituatie weggestreept tegen de effecten van het nieuwe plan op dezelfde locatie. Daarmee worden eventuele negatieve effecten van plannen voor Natura 2000-gebieden opgeheven.

Referentiesituatie (plannen)

Het feitelijk bestaande én planologisch toegestane gebruik direct voorafgaand aan een wijzigingsbesluit.

2. Opgaven voor Meppel

Meppel is volop in ontwikkeling. Aan de Noordzijde wordt op twee locaties gewerkt aan nieuwe woningen en worden nieuwe bedrijventerreinen ontwikkeld. Daarnaast werkt Meppel aan de omzetting van de bestemmingsplannen naar een omgevingsplan voor het hele grondgebied. Een eerste stap is in 2025 gezet met de wijziging voor de deelgebieden binnenstad, centrumschil en de gebiedsontwikkeling Noordpoort. Een tweede wijzigingsbesluit is in voorbereiding waarbij voor alle bedrijventerreinen (zowel bestaand als nieuw) in één wijzigingsbesluit regels worden opgenomen in het omgevingsplan. Daarnaast is er nog een lopende procedure voor het reeds vastgestelde bestemmingsplan Noord III. Ook daarvoor gelden de hierboven bedoelde (verzwaarde) eisen.

Er is nog veel onduidelijk over hoe gemeenten in de praktijk invulling moeten geven aan met name het additionaliteitsvereiste. De meest recente uitspraak geeft wel duidelijkheid aan gemeenten over welke plannen met deze regelgeving te maken hebben. Zo zullen de planologische besluiten voor (vergelijkbare) plannen als Noordpoort, Nieuwveense Landen, Noord III en Noord IV vrijwel altijd met deze regelgeving te maken krijgen. Beleidsneutrale wijzigingsbesluiten zoals de omzetting van bestemmingsplannen naar het omgevingsplan (zoals binnenstad en centrumschil) daarentegen vallen buiten deze regels. Dat is anders als daarbij nieuwe ontwikkelingen mogelijk gemaakt worden of regels opgenomen worden waardoor niet langer sprake is van een beleidsneutrale wijziging. In paragraaf 2.1 bespreek ik de vraag hoe om te gaan met het tekort aan stikstofsaldo bij – ogenschijnlijk – beleidsneutrale omzettingen. In paragraaf 3 kom ik tot een samenvatting en (strategisch) advies.

Additionaliteitsvereiste

Intern salderen (zie hierboven) met de referentiesituatie is alleen toegestaan als het vrijkomende stikstofsaldo niet nodig is voor natuurherstel en/of behoud.

Bij hun besluit moeten gemeenten op basis van openbare bronnen motiveren dat zij het stikstofsaldo van de referentiesituatie mogen gebruiken voor hun (omgevings)plannen.

2.1 Wijzigingsbesluit bedrijventerreinen

Voor met name de omzetting van de bestemmingsplannen uit het tijdelijk deel van het omgevingsplan naar de hoofdregeling geldt nog een belangrijke uitzondering. Het omzetten van deze bestemmingsplannen is een wettelijke verplichting die voortvloeit uit (artikel 22.6, derde lid van) de Omgevingswet. Aan deze wettelijke verplichting moet (voor het hele grondgebied van de gemeente) uiterlijk op 1 januari 2032 voldaan worden. Zoals hierboven aangegeven is het eerstvolgende wijzigingsbesluit het wijzigingsbesluit voor bedrijventerreinen.

Onbenutte (milieu)ruimte

Met name dit (type) wijzigingsbesluit krijgt met de hierboven bedoelde uitzondering te maken. Dat komt omdat (anders dan bijvoorbeeld bij wonen) veel bedrijven op een locatie zitten waar een hogere milieucategorie toegestaan is. Ook vrije en/of beschikbare kavels (zoals op Oevers)

Probleem: Verplicht afwaarderen onbenutte ruimte

Op basis van nieuwe jurisprudentie moet ook bij de beleidsneutrale omzetting van bestemmingsplan naar omgevingsplan onbenutte (milieu)ruimte afgewaardeerd worden. Dat is slechts anders als elders stikstofsaldo wordt gevonden waarmee intern gesaldeerd kan worden.

hebben hier last van. Anders gezegd: de omvang van de referentiesituatie wordt in dit geval vooral beperkt door het feitelijke gebruik van het bedrijf met de lagere milieucategorie dan de planologisch toegestane milieucategorie.

Omdat het omgevingsplan (anders dan een omgevingsvergunning) algemene regels voor herhaalde toepassing bevat die ook toegepast kunnen worden op andere bedrijven op dezelfde locatie, wordt voor het berekenen van de gevolgen van een (wijziging van het) omgevingsplan gebruik gemaakt van kengetallen voor het bepalen van stikstofemissies. Daaruit vloeit een bepaalde hoeveelheid emissies per hectare bedrijventerrein voor een bepaalde milieucategorie voort.

Het probleem

Het probleem dat vervolgens ontstaat is dat de stikstofemissies van bestaande bedrijven op een locatie met een hogere milieucategorie leiden tot een

Oplossingsrichting 1: Afwaarderen milieuruimte

De juridisch meest houdbare oplossing is het afwaarderen van de onbenutte milieuruimte. In dat geval voorziet het nieuwe plan niet meer in nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen voor de onbenutte ruimte, waardoor in ieder geval voor dat deel van het wijzigingsbesluit geen sprake meer is van een plan dat negatieve gevolgen kan hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van omliggende Natura 2000-gebieden. Voor de vrije kavels moet dan nader onderzocht worden of met saldo uit de ontwikkelgebieden wellicht nog wat mogelijk gemaakt kan worden

Oplossingsrichting 2: Opknippen van het wijzigingsbesluit

Een alternatief (2a) is het in delen opknippen van de opgave. Dat maakt de omvang van het probleem voor ieder plan afzonderlijk kleiner. Naar verwachting kunnen niet alle knelpunten opgelost worden, maar zal wel meer mogelijk zijn dan met één grote wijziging. Een andere mogelijkheid (2b) is het opknippen in twee wijzigingsbesluiten: één voor de niet-problematische situaties en één voor de onbenutte milieuruimte. Deze laatste kan dan vooruit geschoven worden (eventueel voorbij 2032).

Aandachtspunt: de gevolgen voor andere deelaspecten zoals geluid. De nieuwe systematiek vraagt om een samenhangende beoordeling voor het verdelen van bijvoorbeeld geluidruimte. Deze oplossingsrichting verdraagt zich daar slecht mee.

Aandachtspunt: het opknippen van plannen en projecten mag niet op basis van jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. De raad heeft beleidsvrijheid bij het bepalen van de begrenzing van een wijzigingsbesluit, maar moet samenhangende besluiten ook samen beoordelen. Mede gelet op de omzettingplicht is het maar de vraag of de Afdeling afzonderlijke wijzigingsbesluiten accepteert.

referentiesituatie met onvoldoende stikstofsaldo om in het wijzigingsbesluit dezelfde toegestane milieucategorie – beleidsneutraal – over te nemen. Anders gezegd: de referentiesituatie zorgt ervoor dat het bevoegd gezag de milieucategorie van de locatie van het betreffende bedrijf moet afwaarderen.

Op basis van berekeningen van Witteveen + Bos is gebleken dat het (stikstof)saldotekort aanzienlijk is en ook niet kan worden opgelost met vrijkomend (agrarisch) saldo op andere locaties (zoals Noord III en Noord IV). Dat betekent dat op basis van de (voorlopige) beoordeling van Witteveen + Bos het niet mogelijk is om tegelijkertijd én te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving voor kwetsbare natuur én te voldoen aan de wettelijke plicht om het omgevingsplan om te zetten zonder daarbij bestaande milieuruimte af te waarderen. Overigens is dit niet alleen een probleem voor de gemeente Meppel, ook andere gemeenten zullen hier bij de wijzigingsbesluiten mee te maken krijgen.

Beoordeling oplossingsrichtingen

Het afwaarderen van bestaande milieuruimte zal naar verwachting zowel politiek als maatschappelijk voor de nodige onrust zorgen en is ook nooit de bedoeling van de wetgever geweest. Ondanks dat veel bestemmingsplannen voor bedrijventerreinen in Meppel al (flink) verouderd zijn, zou het merendeel van deze plannen niet geactualiseerd worden als dat ook een afwaardering van de milieucategorie betekent. Dat de Omgevingswet gemeenten nu wel tot een dergelijk wijzigingsbesluit verplicht betekent dat goed nagedacht moet worden over hoe om te gaan met deze conflicterende plichten en belangen.

De in de kaders opgenomen oplossingsrichtingen kennen allemaal hun voor- en nadelen. Oplossingsrichting 1 kent als voornaamste voordeel dat die oplossingsrichting in juridisch opzicht het meest houdbaar is. Daar staat tegenover dat deze oplossingsrichting ook de meeste (en wellicht ook grootste) nadelen kent: het afwaarderen van milieuruimte zal naar verwachting niet goed ontvangen worden door

Oplossingsrichting 3: Wijzigingsbesluit motiveren

Door in de motivering van het wijzigingsbesluit te onderbouwen dat het wijzigingsbesluit los van de uit de Omgevingswet voortvloeiende actualiseringsplicht nooit genomen zou zijn, kan op die basis (en de bedoeling van de wetgever om een beleidsneutrale transitie te faciliteren) betoogd worden dat voor die beleidsneutrale omzetting geen sprake is van een plan als bedoeld in artikel 16.53c van de Omgevingswet.

Aandachtspunt: Hoewel op deze wijze voorkomen wordt dat bestaande milieuruimte moet worden afgewaardeerd, is ook deze route op basis van geldende jurisprudentie allerm minst waterdicht. Op basis van de recente uitspraak van de Raad van State is een wijzigingsbesluit dat onbenutte ruimte toestaat juist wel een plan met mogelijke negatieve gevolgen voor omliggende Natura 2000-gebieden.

ondernemers (en bestuurders en raadsleden). Aan de ene kant biedt het Europees recht bescherming aan kwetsbare natuurgebieden, maar aan de andere kant beschermt het Europees recht het ongestoord genot van eigendom. Daarnaast kan niet worden uitgesloten dat betrokkenen die geraakt worden door de afwaardering om nadeelcompensatie zullen vragen.

Oplossingsrichting 2 heeft als voordeel dat het juridisch meer zekerheid geeft dan oplossingsrichting 3. Er is al wel jurisprudentie waarop kan worden teruggevallen, maar tegelijkertijd kan niet worden ontkend dat (gelet op de omzettingsplicht) er een sterke samenhang met opvolgende wijzigingen is. Voor de beoordeling van de samenhang (cumulatietoets) zal dat naar alle waarschijnlijkheid voor dezelfde problemen zorgen. Bovendien lost dit het probleem niet volledig op en zal nog steeds een deel van de milieuruimte moeten worden afgewaardeerd. Een ander nadeel is dat deze strategie in strijd komt met het overgangsrecht voor met name de overgangsrechtelijke regels voor geluid, op basis waarvan het juist nodig is de bestemmingsplannen tegelijkertijd om te zetten.

Bij de variant om het wijzigingsbesluit op te knippen in niet-problematische locaties en problematische locaties en laatstgenoemde locaties vooralsnog te laten voor wat het is gelden de hierboven besproken voor- en nadelen, maar is het extra nadeel dat het stikstofsaldo van de nieuwe ontwikkelingen niet ingezet kan worden om onbenutte milieuruimte (gedeeltelijk) toch mogelijk te maken.

Oplossingsrichting 3 heeft als voordeel dat een planologische afwaardering van onbenutte milieuruimte niet nodig is. Voornaamste nadeel van deze oplossingsrichting is de juridische houdbaarheid van het wijzigingsbesluit. Uit recente jurisprudentie volgt dat het mogelijk maken van onbenutte ruimte in een wijzigingsbesluit gezien wordt als een plan waarvan de gevolgen voor Natura 2000-gebieden onderzocht

Advies: kies voor oplossingsrichting 3

Alles overwegende adviseer ik te kiezen voor oplossingsrichting 3. Hoewel oplossingsrichting 1 juridisch het meest houdbaar is, kleven er aanzienlijke nadelen aan die oplossing. Voor oplossingsrichting 2 is weliswaar enige juridische houvast te vinden in vaste jurisprudentie, maar tegelijkertijd lost dat het probleem slechts gedeeltelijk op. Daarnaast is de inschatting dat vanwege het opknipverbod de hierboven bedoelde juridische houvast geenszins een solide juridisch fundament vormt. Hoewel oplossingsrichting 3 ook juridisch (erg) kwetsbaar is, zal een eventueel (negatief) rechterlijk oordeel wel een meer fundamenteel en richtinggevend antwoord geven over hoe met dit probleem moet worden omgegaan bij toekomstige wijzigingsbesluiten (bijvoorbeeld voor het buitengebied, waar een vergelijkbaar probleem speelt). Daarom adviseer ik te kiezen voor oplossingsrichting 3.

moet worden. Deze oplossingsrichting heeft als voordeel ten opzichte van oplossingsrichting 2 dat bij deze route volledige transparantie over het probleem gegeven wordt, waardoor een eventueel rechterlijk oordeel ook een fundamenteel antwoord geeft voor dit probleem en richting kan geven voor verdere wijzigingsbesluiten (ook voor het nog te nemen wijzigingsbesluit voor het buitengebied).

3. Strategisch advies

Om de problemen met stikstof op te lossen moeten niet alleen de toekomstige deposities (en dus emissies) naar beneden, ook heeft de natuur tijd nodig om al neergeslagen stikstof te verwerken. Dat betekent dat we ook de komende jaren nog te maken zullen houden met beperkingen voor nieuwe ontwikkelingen. Tegelijkertijd vraagt de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein op korte termijn wel om een planologisch besluit. Ook moeten de bestemmingsplannen worden omgezet naar het omgevingsplan en worden nieuwe omgevingsprogramma's vastgesteld. Daarnaast worden er nog procedures over 'oude' bestemmingsplannen afgerond.

3.1 Onbenutte ruimte

Op korte termijn vraagt met name de omzetting van de bestaande bestemmingsplannen voor de bedrijventerreinen om een (strategische) keuze over hoe om te gaan met stikstof. Feit is en blijft wel dat er zowel linksom of rechtsom een probleem is. Om dat probleem op te lossen moet ofwel de onbenutte milieuruimte op bestaande bedrijventerreinen worden afgewaardeerd, of moet gekozen worden die ruimte in stand te laten met bijbehorende onzekerheid over de juridische houdbaarheid.

Omdat het afwaarderen van onbenutte ruimte altijd nog kan (ook na eventuele (gedeeltelijke) vernietiging van een wijzigingsbesluit waarin die ruimte in stand gelaten wordt) en het afwaarderen bovendien zowel maatschappelijk als politiek (zeer) onwenselijk is en bovendien niet de bedoeling van de (Omgevings)wetgever is geweest, adviseer ik de onbenutte milieuruimte vooralsnog in stand te houden.

Omgevingsprogramma is ook een plan

Het omgevingsprogramma is een nieuw instrument in de Omgevingswet. Veel gemeenten zijn momenteel bezig met het verkennen van de mogelijkheden van dit nieuwe instrument. Net als bij de (wijziging van) het omgevingsplan of de omgevingsvisie moet ook bij het vaststellen of wijzigen van het omgevingsprogramma de zekerheid worden verkregen dat beschermde natuurgebieden niet worden aangetast door het programma. De hierboven besproken wetgeving en jurisprudentie geldt ook voor omgevingsprogramma's.

3.2 Opknippen of motiveren

Er zijn in grote lijnen twee manieren om een wijzigingsbesluit waarbij onbenutte ruimte in stand gehouden wordt vorm te geven: opknippen van het wijzigingsbesluit of motiveren dat de bestaande onbenutte ruimte niet onder het planbegrip geschaard kan worden. Met name de wettelijke verplichting om alle bestemmingsplannen om te zetten en de wettelijke verplichting om samenhangende plannen ook in samenhang te beoordelen maakt dat opknippen niet de voorkeur heeft. Bovendien geeft opknippen geen oplossing voor het onderliggende probleem, waardoor hetzelfde vraagstuk bij (bijvoorbeeld) de wijziging voor het buitengebied weer zal opduiken (waarbij opknippen bovendien een minder voordehand liggende oplossing is). Daarom adviseer ik oplossingsrichting 3: bij het wijzigingsbesluit motiveren dat het nooit de bedoeling is geweest van de wetgever om gemeenten met de invoering van de Omgevingswet te verplichten om de onbenutte milieuruimte af te waarderen. Hoewel ook de juridische houdbaarheid van

deze route allerm minst zeker is, wordt daarmee wel het fundamentele onderliggende vraagstuk bij een eventueel beroep aan de Raad van State voorgelegd.

Beroep tegen wijzigingsbesluit

Het hier besproken probleem is niet alleen een probleem voor/van Meppel. Alle gemeenten in Nederland zullen in meer of mindere mate te maken krijgen met dit vraagstuk. Tegelijkertijd liggen met name ruimtelijke ontwikkelingen met betrekking tot infrastructuur en bedrijvigheid momenteel onder een vergrootglas bij organisaties die opkomen voor natuurbelangen.

Naar verwachting zullen dergelijke organisaties hoe dan ook beroep instellen bij de Raad van State tegen het wijzigingsbesluit voor bedrijventerreinen. Ondanks deze verwachting adviseer ik toch de onbenutte ruimte wel mee te nemen in het wijzigingsbesluit. Daarbij overweeg ik dat niet alleen Meppel, maar alle gemeenten tegen dit probleem zullen aanlopen en dat in Meppel ditzelfde probleem boven zal komen drijven bij opvolgende wijzigingsbesluiten (bijvoorbeeld voor buitengebied).

Als de Raad van State niet meegaat in de redenering zullen zij naar verwachting niet het hele plan vernietigen. Delen waar dit probleem niet speelt of ontwikkelingen (zoals Noord IV) zullen naar alle waarschijnlijkheid buiten een eventuele vernietiging gehouden worden.