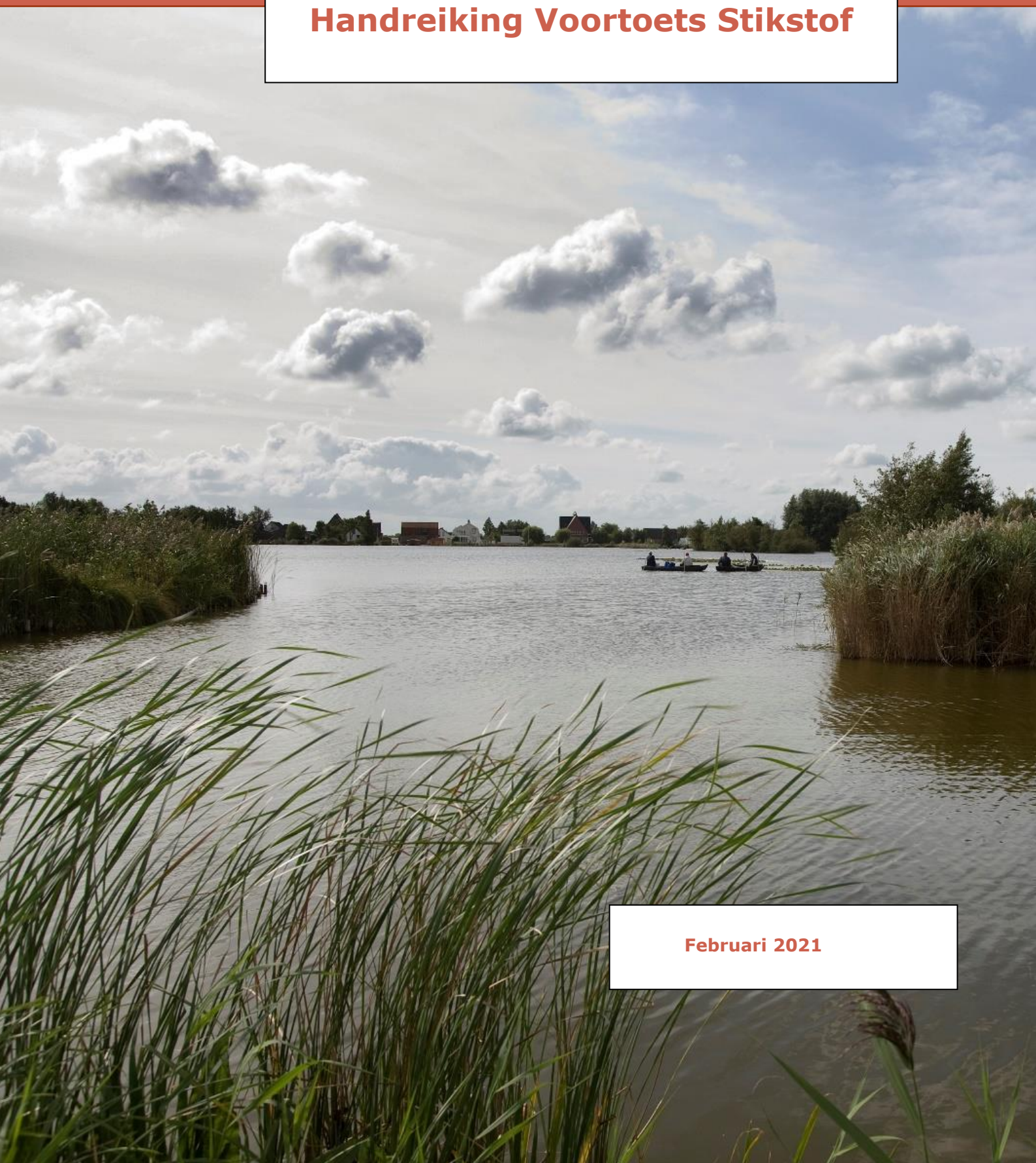
Werkt voor provincies

Handreiking Voortoets Stikstof



Februari 2021

Inhoud

Inhoud **2**

1. Inleiding **3**
1.1 Aanleiding 3
1.2 Achtergrond 3
1.3 Doelgroep, doelbereik en totstandkoming 4
1.4 Afbakening – stikstof versus andere mogelijke negatieve effecten 5
1.5 Leeswijzer 5
Disclaimer 5

2. Beoordeling van stikstofdepositie in de Voortoets **6**
2.1 De AERIUS-berekening als onderdeel van de Voortoets 6
2.2 Voortoets op basis van aanvullende ecologische informatie 7
Vorm van de Voortoets 7
Objectieve gegevens ten behoeve van de Voortoets 7
Niet in een Voortoets 8
Cumulatie 8
2.3 Voorbeelden waarvan in de Voortoets kan worden geconcludeerd dat ze niet leiden tot significante gevolgen 9
2.4 Voorbeelden waarvan in de Voortoets moet worden geconcludeerd dat significante gevolgen *niet* op voorhand zijn uitgesloten (en een Passende Beoordeling dus nodig is) 13
2.5 Enkele bijzondere begrippen: projecteffect en mitigatie, intern salderen 15
2.6 Achtergrond: relatie tussen juridische en ecologische argumenten 16
Voortoets of Passende Beoordeling vanuit juridisch perspectief 17

3. Proces en praktijk rond de Voortoets stikstof in grote lijnen **18**
3.1 Vaststellen van de vergunningplicht 18
3.2 De werking van AERIUS Calculator 19
3.3 Geen vergunning, toch toetsing? 20
3.4 Verschillende sporen van vergunningverlening 20

4. Wettelijk kader: onderbouwing en verdieping **22**
4.1 Eisen vanuit de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming 22
4.2 Situaties waarin er geen vergunningplicht geldt 22
4.3 De referentiesituatie 23
4.4 Significantie 24
4.5 Maximaal te realiseren situatie bij plannen 24

Bijlage 1 ..... **26**

Stappenplan **26**

Bijlage 2 ..... **27**

Begrippenlijst **27**

Colofon **29**

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Er is een grote behoefte aan (snelle) duidelijkheid over de invloed van stikstof uit plannen en projecten op kwetsbare natuur. In de eerste plaats bij de initiatiefnemers van plannen en projecten die – vaak maar zeer tijdelijk en heel weinig – stikstof uitstoten. Maar ook bij bevoegde gezagen die zich geconfronteerd zien met zeer veel vergunningaanvragen, die een enorme werklast opleveren en soms geen zinvolle bijdrage zijn aan de bescherming van kwetsbare natuur. De Voortoets Stikstof (hierna: Voortoets) is bedoeld om een eerste schifting te maken:

Wanneer bij een plan of project met stikstofuitstoot op voorhand significant negatieve effecten kunnen worden uitgesloten, hoeft de initiatiefnemer geen Passende Beoordeling te maken en is het plan of project niet vergunningplichtig. Deze beoordeling wordt gedaan in de Voortoets.

Tegelijkertijd mag een ruime interpretatie van het begrip Voortoets, juist omdat die zich onttrekt aan vergunningverlening, geen vrijbrief worden om in talloze projecten ongebreideld stikstof uit te stoten. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State hanteert als uitgangspunt dat een toename van depositie – ook kleine of tijdelijke – op een met stikstof overbelast gebied significante gevolgen kan hebben.[1] Dat betekent dat daarvan alleen kan worden afgeweken als er een goede onderbouwing aan ten grondslag ligt.

Die onderbouwing is het belangrijkste onderwerp van deze handreiking: wanneer kun je dat nog doen met een Voortoets, en wanneer is een formele Passende Beoordeling en vergunningprocedure noodzakelijk? Die vraag wordt in deze handreiking beantwoord. De handreiking dient zo als hulpmiddel bij het voorkomen van onnodige vergunningprocedures en bij een goede toetsing van de effecten van maatschappelijke ontwikkelingen op kwetsbare natuur.

1.2 Achtergrond

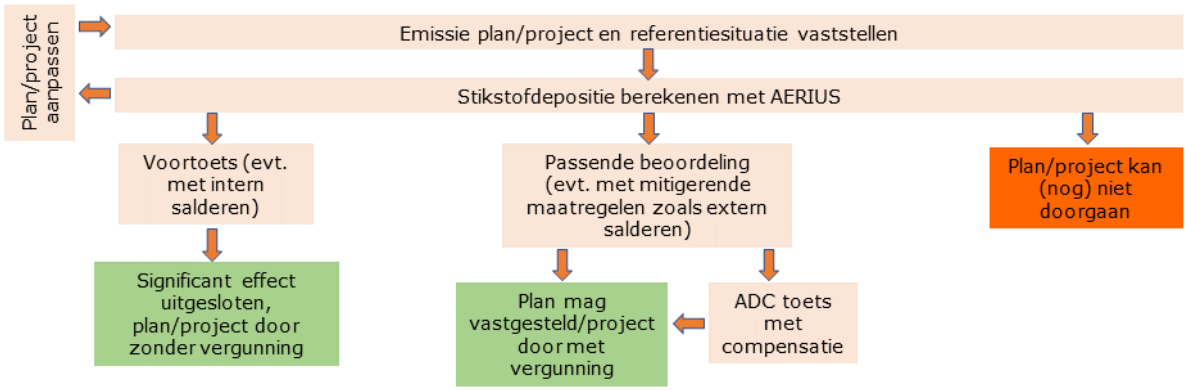
Als gevolg van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) d.d. 29 mei 2019 kan de generieke Passende Beoordeling die aan het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) ten grondslag lag, niet langer worden gebruikt voor toestemmingverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden.

Als initiatiefnemers willen bepalen of ze een individuele Passende Beoordeling moeten (laten) maken, zullen ze moeten vaststellen of hun project of plan kan leiden tot significante negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een of meer Natura 2000-gebieden. Dat gebeurt in de eerste plaats in de Voortoets. Voor projecten of plannen met uitstoot van ammoniak of stikstofoxiden is het proces van effecten beoordelen in onderstaand schema weergegeven. Deze handreiking is bedoeld om initiatiefnemers daarbij te ondersteunen en meer specifiek om duidelijkheid te scheppen over een goede invulling en afbakening van de Voortoets.

Een klein deel van de plannen of projecten valt buiten de plantoets of vergunningplicht. Voor een aantal typen projecten geldt bovendien een alternatieve vorm van toetsing (zie par. 3.1 en 4.2). Maar altijd geldt de procedure in het onderstaande schema.

Zoals in onderstaand schema is weergegeven, is de Voortoets een schakel om onder andere op basis van de AERIUS-berekening tot een conclusie te komen of een plan of project doorgang kan vinden zonder Passende Beoordeling, of dat vervolgstappen nodig zijn.

[1] ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, r.o. 32.4



Figuur 1: Schema beoordeling effecten stikstofdepositie van plannen en projecten

In de Voortoets wordt eerst gekeken of er sprake is van stikstofdepositie en – wanneer een significant negatief effect niet kan worden uitgesloten – of intern salderen een optie is. Beide stappen worden veelal al doorlopen bij het opstellen van een AERIUS-berekening.

Als intern salderen geen uitkomst biedt, kan bekeken worden of in een Voortoets kan worden aangetoond dat de additionele depositie geen significante gevolgen zal hebben. Andersom kan ook, dat wil zeggen eerst de Voortoets en - als dat geen uitkomst biedt - intern salderen.

Voor intern en extern salderen en voor de ADC-toets zijn reeds aparte handreikingen opgesteld, zie daarvoor onderstaande links:

https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/04/Handreiking-intern-en-extern-salderen-19-12-2020.pdf

https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/10/Handreiking_ADC-toets-oktober-2019.pdf.

Deze handreiking richt zich op het onderdeel Voortoets uit bovenstaand schema.

1.3 Doelgroep, doelbereik en totstandkoming

In deze handreiking staat een nog te ondernemen project of plan die mogelijk stikstofdepositie veroorzaakt en het daarvoor uitvoeren van een onderbouwing in de Voortoets centraal. Deze handreiking is in de eerste plaats opgesteld voor (adviseurs van) initiatiefnemers die willen weten of vanuit de optiek van de stikstofbelasting wel of geen passende beoordeling moet worden gemaakt en op welke wijze invulling kan worden gegeven aan deze Voortoets. Initiatiefnemers kunnen met de criteria en voorbeelden in deze handreiking bepalen (of door een adviesbureau laten bepalen) of, en zo ja onder welke voorwaarden, een plan of project vanuit de optiek van stikstofbelasting doorgang kan vinden op basis van een Voortoets of dat er een vervolgstap nodig is in de vorm van een Passende Beoordeling. De handreiking is daarnaast bedoeld om vergunningverleners en plantoetsers meer duidelijkheid te geven over de Voortoets. De handreiking kan via hen bijdragen aan harmonisatie van de eisen die bevoegde gezagen stellen met betrekking tot de beoordeling van stikstofemitterende activiteiten.

Deze handreiking heeft betrekking op de onderbouwing in de Voortoets. Hij is opgesteld in opdracht van het Programma-Directoraat Generaal Stikstof van het ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) door een consortium van een aantal adviesbureaus. Er is inbreng geweest van een brede adviesgroep van beleidsmakers, ecologen, vergunningverleners en vertegenwoordigers van belangengroepen.

1.4 Afbakening – stikstof versus andere mogelijke negatieve effecten

In deze handreiking staat de beoordeling van de effecten van stikstofdepositie (ammoniak (NH_3) en stikstofoxiden (NO_X)) centraal. Alle andere mogelijke gevolgen, zoals geluid, licht, trillingen etc. blijven buiten beschouwing. Een initiatiefnemer dient in gedachten te houden dat toestemming op het onderdeel stikstofdepositie niet betekent dat de activiteit zonder meer doorgang kan vinden. Er kan sprake zijn van een noodzakelijk toetsing op andere mogelijke gevolgen op een Natura 2000-gebied op grond van hoofdstuk 2 of 3 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb)[2] of op grond van andere wet- en regelgeving.

1.5 Leeswijzer

In het vervolg van de handreiking wordt de Voortoets verder toegelicht.

Hoofdstuk 2 gaat in op de beoordeling van stikstofdepositie in de Voortoets.

Hoofdstuk 3 beschrijft het proces van de Voortoets en een aantal overwegingen die daarbij nuttig kunnen zijn, vanuit het gezichtspunt van de initiatiefnemer.

Hoofdstuk 4 levert het juridisch kader en verdieping van een aantal belangrijke begrippen en situaties.

De handreiking sluit af met twee bijlagen met daarin:
1) Een stappenplan
2) Een begrippenlijst

In deze handreiking zijn Voortoets en Passende Beoordeling kernbegrippen. Ze zijn daarom met beginhoofdletters geschreven. Dat vergemakkelijkt de signalering van deze begrippen.

Disclaimer

De grens tussen de Voortoets en de Passende Beoordeling is niet wettelijk vastgelegd. Aan de handreiking kunnen daarom geen rechten worden ontleend. De handreiking wordt periodiek geactualiseerd, onder meer naar aanleiding van jurisprudentie en nieuwe wetenschappelijke inzichten. Zo blijft hij up-to-date en wordt deze handreiking een "levend document".

[2] Om hier inzicht in te krijgen, zie gevoeligheid voor effecten per soort/habitat in een gebied op *https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/effectenindicatorappl.aspx?subj=effectenmatrix&tab=1*

2. Beoordeling van stikstofdepositie in de Voortoets

2.1 De AERIUS-berekening als onderdeel van de Voortoets

De wijze waarop AERIUS Calculator de resultaten van de stikstofberekeningen weergeeft, bevat al elementen van een Voortoets. Immers: de toetsing aan KDW's en de daaraan gekoppelde gevoeligheid van habitat- en leefgebiedtypen zijn de weerslag van ecologische informatie die is opgenomen in AERIUS. Dit geldt ook voor de geografische weergave van habitat- en leefgebiedtypen.

Veelal is wel een interpretatieslag nodig. AERIUS Calculator berekent de geografische verspreiding van stikstofdepositie vanuit een bepaalde bron op stikstofgevoelige habitats. AERIUS Calculator levert een overzicht (te exporteren als gml- en/of pdf-bestand) met de ingevoerde stikstofemissies en locaties en resultaten van deze berekening uitgesplitst in depositie per Natura 2000-gebied, habitattype en leefgebiedtype. AERIUS kan in de resultatentabellen aangeven of stikstofdepositie ten gevolge van een plan of project neerdaalt op habitat- en leefgebiedtypen waarvan de KDW wordt overschreden of benaderd (met een marge vanaf 70 mol N/ha/jr daaronder).[3] Dat wordt gedaan in een tabel waarin de hoogste achtergronddepositie met extra belasting wordt weergegeven als percentage van de KDW (zie de tabel in figuur 1 in paragraaf 2.3).[4]

Ook als de hoogste depositie niet plaatsvindt op een hexagoon waar de KDW wordt overschreden, geeft AERIUS daarnaast de hoogste depositie op een hexagoon waar wél overschrijding plaatsvindt. Als er echter nergens overschrijding plaatsvindt, is dit alleen uit de eerdergenoemde tabel af te leiden.

Op grond van de AERIUS-resultaten kunnen significant negatieve gevolgen van een plan of project op voorhand uitgesloten worden als het plan of project niet leidt tot een depositietoename op een stikstofgevoelig habitattype of leefgebiedtype waar de KDW (bijna) wordt overschreden. De Voortoets bestaat dan enkel uit een beschrijving van de uitgangspunten van de emissieberekening, de AERIUS-resultaten en de conclusie dat significante gevolgen zijn uitgesloten.

Indien er *wel* sprake is van stikstofdepositie als gevolg van het plan of project op stikstofgevoelige habitats, met een (naderende) overschrijding van de KDW, geeft de AERIUS-berekening alleen niet altijd uitsluitsel. Er kunnen situaties zijn waarbij toch eveneens *op voorhand* geconcludeerd kan worden dat significante effecten zijn uitgesloten. Daarom kan na interpretatie van de AERIUS-resultaten, de Voortoets aangevuld worden met een analyse van aanvullende, objectieve gegevens. Dit is in de volgende paragraaf uitgewerkt.

In een Voortoets mogen alleen definitieve conclusies over het ontbreken van significante gevolgen worden getrokken op basis van objectieve gegevens.

Indien significante effecten in de Voortoets niet uitgesloten kunnen worden, dient er in de Passende Beoordeling onderzocht te worden of de nadelige effecten niet zodanig zijn dat natuurlijke kenmerken worden aangetast.

In een Voortoets mogen, daarnaast, in geen geval mitigerende maatregelen worden betrokken, omdat de noodzaak daartoe betekent dat niet op voorhand vaststaat dat significante gevolgen zijn uit te sluiten.

Hoe één en ander precies uitpakt, is in de volgende paragrafen beschreven.

---

[3] Zie ook de factsheet van AERIUS: *https://www.aerius.nl/nl/factsheets/onderscheid-hexagonen-met-en-zonder-naderende-overbelasting/15-10-2020*

[4] Is het percentage groter dan 100%, dan wordt de KDW overschreden. Is hij iets lager, bijvoorbeeld 96% dan kan hij wel in de marge zitten van 70 mol N/ha/jr. Bij habitat- en leefgebiedtypen met lage KDW'n is dat percentage lager; 70 mol op een KDW van 500 mol N/ha/jr is 14%, dus dan is er al sprake van een naderende overschrijding van de KDW bij 86% van de KDW. Is de KDW 2400 mol N/ha/jr dan is de marge van 70 mol onder de KDW 2,9%. Dan dient een maximale achtergronddepositie van meer dan 97,1% beschouwd te worden als bijna overbelast.

2.2 Voortoets op basis van aanvullende ecologische informatie

In een Voortoets beoordeelt een deskundig ecoloog[5] of een plan of project zelfstandig of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. De Natura 2000-instandhoudingsdoelen vormen daarbij het toetsingskader. Significante gevolgen zijn op voorhand uit te sluiten als vaststaat dat een plan of project het halen van deze doelen niet in gevaar kan brengen.

Vorm van de Voortoets

De vorm van een Voortoets kan bestaan uit:

- Een beschrijving van het plan of project en vooral inclusief de stikstofuitstotende activiteiten in de aanleg- en gebruikfase;
- Beschrijving van de eventuele referentiesituatie waartegen het plan/projecteffect wordt afgezet;
- Beschrijving uitgangspunten (input) en resultaten AERIUS-berekening;
- Beschrijving en ligging Natura 2000-gebieden en opsomming van de instandhoudingsdoelstellingen;
- Beschrijving kwaliteit, omvang en trend van de habitattypen en leefgebieden van soorten, huidige populatieomvang van aangewezen soorten, knelpunten voor het halen van de instandhoudingsdoelen en beschrijving van de bepalende procesfactoren (abiotiek);
- Effectbeschrijving en beoordeling aan de hand van de instandhoudingsdoelen;
- Cumulatieve beoordeling.

Objectieve gegevens ten behoeve van de Voortoets

Om invulling te geven aan deze onderdelen, kunnen naast de AERIUS-berekening aanvullende, objectieve gegevens gebruikt worden, zoals gegevens en conclusies uit beheerplannen en de daarin opgenomen gebiedsanalyses, kennisdocumenten voor Natura 2000, zoals profielendocumenten, herstelstrategieën, etc. Ook soortgegevens, bijvoorbeeld over trends in het voorkomen van vogelsoorten, verspreidingsgegevens, e.d. voor zover die algemeen beschikbaar en wetenschappelijk onomstreden zijn, kunnen worden benut. Geschikte bronnen zijn onder meer:

- Het Natura 2000-aanwijzingsbesluit en de daarin vermelde instandhoudingsdoelen;
- Het Natura 2000-beheerplan, inclusief PAS gebiedsanalyses. De conclusies uit de PAS gebiedsanalyses kunnen, gelet op de PAS uitspraak, niet zonder meer overgenomen worden (zie toelichting in paragraaf 2.6);
- Vogelgegevens zoals per Natura 2000-gebied gepresenteerd op de website van SOVON;
- Objectieve informatie over populatieomvang en verspreiding van aangewezen habitatrichtlijnsoorten in een Natura 2000-gebied, zoals gegevens van de VZZ, Floron, Ravon, EIS en de nationale databank Flora en Fauna (NDFF). Let wel: ontbreken van waarnemingen in de NDFF geeft geen zekerheid over de afwezigheid van een soort;
- Informatie over de natuurlijke fluctuaties in achtergronddepositie en jaarlijkse depositie (CBS);
- De profielendocumenten van habitattypen en stikstofgevoelige leefgebieden van het ministerie van LNV.
- Gegevens gepresenteerd in een wetenschappelijk *peer-reviewed* tijdschrift en rapporten van onafhankelijke kennisinstituten, zoals een rapport van Alterra waarin de KDW'n zijn vastgesteld[6]. Als er in een dergelijke wetenschappelijke publicatie wordt onderbouwd dat effecten door stikstofdepositie zijn uitgesloten in bepaalde situaties kan daar ook gebruik van worden gemaakt in de Voortoets.

---

[5] Onder een ecologische deskundige verstaan we iemand die ecologisch advies geeft of werkzaamheden begeleidt op het gebied van habitats en soorten. Deze persoon heeft schriftelijk aantoonbare ervaring en specifieke ecologische kennis. (Bron: Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. *https://www.rvo.nl/onderwerpen/agrarisch-ondernemen/beschermde-planten-dieren-en-natuur/ruimtelijke-ingrepen/ontheffing-vrijstelling/ecologisch-deskundige*)

[6] Van Dobben, H.F., R. Bobbink, D. Bal, and A. van Hinsberg. 2012. Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en leefgebieden van Natura 2000. Wageningen, Alterra. Kritische depositiewaarden zijn overigens ook beschikbaar via AERIUS, zodat opzoeken in rapportages niet meer nodig is.

Niet in een Voortoets

In een Voortoets is geen plaats voor:

- Het betrekken van maatregelen waarvan de voordelen niet vaststaan ten tijde van de Voortoets[7], dat wil zeggen het effect van herstelmaatregelen, voor zover nog niet aantoonbaar opgetreden in de huidige situatie en voor zover het effect niet vaststaat voor de duur van het plan of project; en het toekomstig effect van bronmaatregelen ter vermindering van stikstofdepositie of een veronderstelde autonome daling;
- Het betrekken van mitigerende maatregelen, waaronder extern salderen.
- Het uitvoeren van een expertbeoordeling over het voorkomen van habitattypen of soorten in een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van habitattypen of de staat van instandhouding van habitattypen of soorten voor zover die beoordeling méér behelst dan een oordeel op basis van enkel objectieve gegevens. In een Passende Beoordeling is overigens wel ruimte voor een dergelijke expertbeoordeling.

Cumulatie

Uit artikel 6, lid 3, Hrl en artikel 2.7, lid 1 en lid 2, Wnb volgt dat moet worden beoordeeld of een plan of project zelfstandig of in combinatie met andere plannen of projecten (mogelijk) significante gevolgen kan hebben, dat wil zeggen gevaar kan opleveren voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen. In de cumulatietoets moeten plannen en projecten worden betrokken waarvoor al wel toestemming is verleend, maar die nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. Daarbij dient het effect op een gebied(en) van het plan of project dat voorligt gecombineerd te worden met de effecten van plannen of projecten die nog niet zijn uitgevoerd, maar wel een vastgestelde vergunning/toestemming hebben[8]. De effecten daarvan zijn, anders dan van reeds uitgevoerde projecten, nog niet verdisconteerd in de omgeving en dienen afzonderlijk in de beoordeling van mogelijke cumulatieve effecten te worden beschouwd. [9]

Een afzonderlijke cumulatietoets in de Voortoets hoeft -voor zover het de effecten van stikstofdepositie betreft- niet plaats te vinden als zeker is dat de achtergronddepositie op het betrokken hexagoon inclusief het betrokken plan of project 70 mol N/ha/jr onder de KDW blijft. Maatwerk is mogelijk nodig, bijvoorbeeld indien informatie beschikbaar is, waaruit blijkt dat de totale ruimte in verleende vergunningen die nog niet (geheel) zijn uitgevoerd >70 mol/ha/jr betreft.

Wanneer in de Voortoets blijkt dat het plan of project op zichzelf al kan leiden tot significante gevolgen, hoeft geen cumulatietoets meer plaats te vinden in de Voortoets, maar kan dat plaatsvinden in de Passende Beoordeling. In de Voortoets is een cumulatieve beoordeling dus alleen relevant indien het project leidt tot een stikstoftoename die op zichzelf niet kan leiden tot significante gevolgen.

---

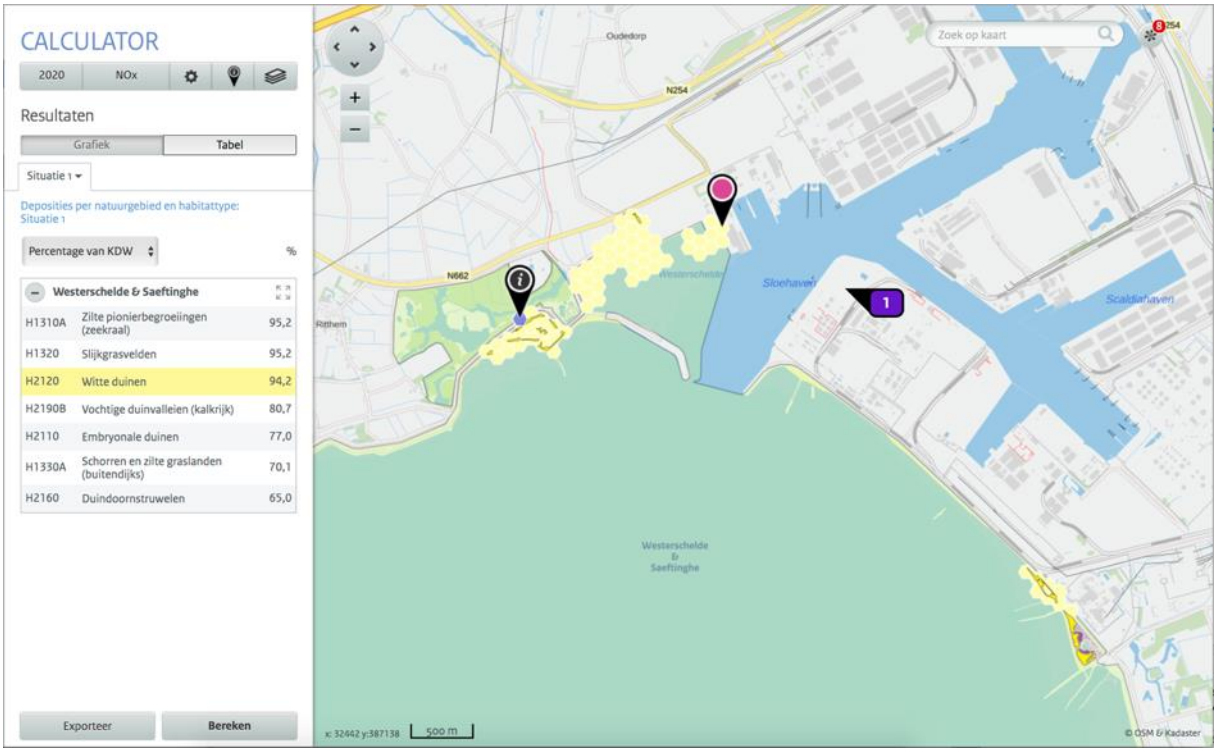
[7] ABRvS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4448.
[8] In de toelichting van de Europese Commissie op het begrip cumulatie worden ook "plannen of projecten die daadwerkelijk zijn voorgesteld" genoemd. In uitspraken van de Raad van State worden van de cumulatiebepaling *onzekere toekomstige* gebeurtenissen uitgesloten.
[9] ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312 (Kolencentrale Eemshaven II): de Afdeling maakt in deze uitspraak voor de toepassing van de cumulatietoets onderscheid tussen drie situaties: de situatie dat een vergunning nodig is, maar nog niet is verleend, de situatie dat een vergunning is verleend en is uitgevoerd en de situatie dat een vergunning is verleend maar nog niet (geheel) is uitgevoerd. De eerste situatie is een onzekere toekomstige gebeurtenis, waarmee geen rekening hoeft te worden gehouden, de tweede wordt geacht in de omgeving te zijn verdisconteerd. De derde dient afzonderlijk in de beoordeling van mogelijke cumulatieve effecten te worden betrokken.

2.3 Voorbeelden waarvan in de Voortoets kan worden geconcludeerd dat ze niet leiden tot significante gevolgen

Voorbeeld 1:

Er is stikstofdepositie, maar geen (naderende) overschrijding van de KDW (met een marge van 70 mol/ha/jr, dat wil zeggen dat er geen overschrijding mag optreden van de KDW – 70 mol N/ha/jr). Dit is de situatie die hierboven is beschreven in paragraaf 2.1. De marge van 70 mol N/ha/jr is volgens het voorzorgprincipe ingebouwd om onder meer cumulatie met reeds vergunde, maar nog niet uitgevoerde projecten op te vangen. Dat maakt de cumulatietoets in deze gevallen overbodig.

Maatwerk blijft mogelijk nodig, bijvoorbeeld indien informatie beschikbaar is, waaruit blijkt dat de totale niet-gerealiseerde ruimte in vergunningen >70 mol/ha/jr betreft.



Figuur 2: Beeld uit AERIUS Calculator van een fictief chemisch bedrijf dat 500 kg NOx per jaar uitstoot. Er treedt wel depositie op gevoelige habitattypen op, maar de KDW-70 mol N/ha/jr wordt in het extra belaste gebied nergens overschreden. Links is de tabel gegeven met de hoogste achtergronddeposities als percentages van de KDW binnen het belaste gebied.

Voorbeeld 2:

Als een soort sinds de Europese referentiedatum nooit op de locatie is voorgekomen (volgens het beheerplan en de daarin opgenomen gebiedsanalyse[10]) waar extra stikstof op neerslaat én er geldt geen uitbreidingsdoelstelling voor aantallen of het areaal leefgebied. Dan kan de extra depositie geen invloed hebben op de instandhoudingsdoelstelling van de soort en zijn leefgebied. Deze redenering geldt dus niet als een soort een groot leefgebied kan hebben, maar bijvoorbeeld jaarlijks op een andere plaats broedt en het belaste gebied slechts *tijdelijk* niet gebruikt. Het gaat

[10] Gegevensbestanden met het voorkomen van soorten (zoals NDFF) zijn hier geen afdoende bron. Ze geven waarnemingen, maar als ergens geen waarnemingen zijn gedaan van een soort, wil dat nog niet zeggen dat die soort er ook niet is. Vaak is het ook een gebrek aan gerichte waarnemers.

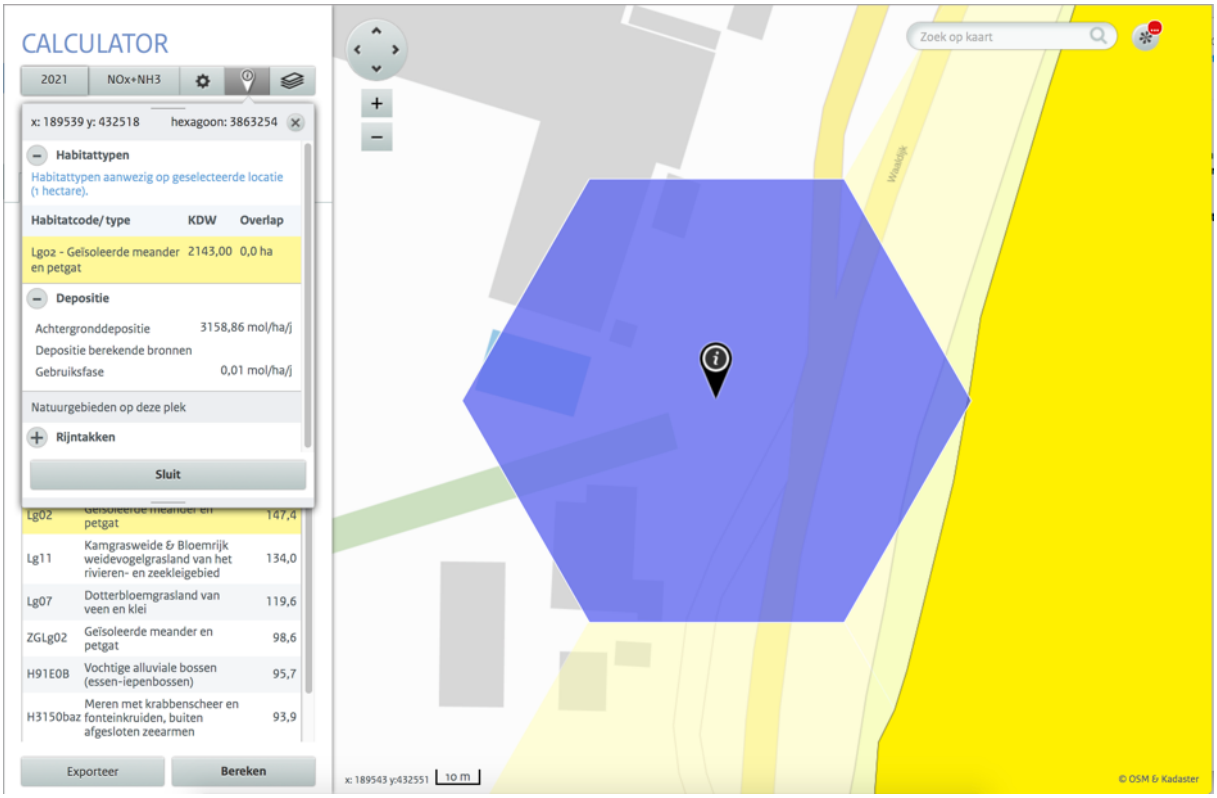
hier dus om het verschil tussen 'geschikt' leefgebied en 'daadwerkelijk te gebruiken' leefgebied. De laatste is een (meer of minder groot) deel van het eerste.

Voorbeeld 3:

Er vindt slechts overschrijding van de KDW plaats op een minieme oppervlakte binnen het door een project additioneel belaste gebied. De totale oppervlakte daarvan is kleiner dan het minimumoppervlak van het betreffende habitat- of leefgebiedtype. In de profielen zijn de volgende minimumoppervlakken opgenomen[11]:

- de standaard is 100 m^2 (= 1 are)
- voor H6110 Pioniervegetaties op kalk en H7220 Kalktufbronnen geldt 10 m^2 (= 0,1 are)
- voor bossen (H2180, H9110 t/m H91F0) geldt 1.000 m^2 (= 0,1 hectare).

In het AERIUS-beeld hieronder is de depositie van een project op het Natura 2000-gebied Rijntakken te zien. Van het Leefgebiedtype 02 Geïsoleerde meander en petgat wordt nergens de KDW overschreden, behalve op de getoonde hexagoon (paars). Dit heeft echter slechts een minieme overlap met het betreffende leefgebiedtype (citroengeel) (feitelijk minder dan 1 m^2). Het minimumareaal voor dit leefgebiedtype is 100 m^2. Als ook in cumulatie het minimumareaal niet wordt overschreden, kan er dus geen significant effect optreden.[12]



Figuur 3: Beeld uit AERIUS Calculator van uitstoot op leefgebiedtype Lg02 Geïsoleerde meander en petgat. Er treedt wel depositie op, maar op slechts 1 hexagoon (paars) wordt de KDW-70 mol N/ha/jr overschreden. AERIUS geeft aan dat er overlap is met Lg02 (hardgeel vlak), maar de

[11] Zie zo nodig ook: *https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/BIJLAGE-9-Handleiding-habitattypenkartering.pdf*
[12] Bij het bepalen van die verandering moet uiteraard rekening worden gehouden met cumulatie. Indien er door de jaren heen meerdere niet-meetbare afnames hebben plaatsgevonden, kan er cumulatief toch sprake zijn van een wél meetbare afname. Maar er is pas sprake van een mogelijk significant gevolg indien er tegenover die afname geen minstens even grote toename heeft plaatsgevonden (door bijvoorbeeld natuurontwikkeling en -herstel of door natuurlijke successie): de actuele oppervlakte is immers de resultante van in de loop van de tijd ontstane lokale afnames én toenames. Voorts geldt de stelregel van de minimum-oppervlakte niet in die (uitzonderlijke) gevallen dat de totale oppervlakte in het Natura 2000-gebied nauwelijks groter is dan de minimum-oppervlakte: elke afname kan dan immers leiden tot het verdwijnen van het habitattype.

overlap is zo miniem dat de minimumoppervlakte van het betreffende leefgebiedtype (in dit geval 100 m^2) niet wordt overschreden.

Voorbeeld 4:

Als een plan of project alleen leidt tot toename van depositie op stikstofgevoelige leefgebieden (en niet op habitattypen) kan uit een Voortoets soms blijken dat significante gevolgen zijn uitgesloten ondanks dat de KDW van de leefgebiedtypen (LG01, LG02 etc.) wordt overschreden. Stikstofgevoelige leefgebieden zijn als zodanig niet aangewezen middels het Natura 2000-aanwijzingsbesluit. De bescherming van deze leefgebieden loopt via de aangewezen soorten die hierin broeden, foerageren of rusten. Soorten leven vaak in verschillende typen leefgebieden, die niet noodzakelijkerwijs allemaal stikstofgevoelig zijn. Aantasting van de kwaliteit van één van die leefgebieden betekent nog niet noodzakelijk, dat ook de instandhoudingsdoelstelling van de soort in gevaar komt. Dit hangt helemaal af van de functie van het betreffende leefgebied voor de soort. Ook kan het zijn dat ondanks overschrijding van de KDW de kenmerken van het leefgebied die voor een bepaalde soort van belang zijn, niet zijn aangetast. Wat relevante relaties zijn, is landelijk omschreven in het rapport Herstelstrategieën stikstofgevoelige habitats[13].

Als in een Natura 2000-beheerplan en de daarin opgenomen gebiedsanalyse[14] is beschreven dat stikstofdepositie geen knelpunt vormt voor de instandhoudingsdoelen van de betreffende soort(en), staat vast dat ook de stikstofdepositie van een plan of project deze doelen niet in gevaar zal brengen. Significante gevolgen zijn dan op voorhand uit te sluiten en een Passende Beoordeling is niet nodig. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien een vogelsoort alleen beschermd is als trekvogel, maar stikstof alleen het leefgebied van de soort kan aantasten voor de kuikenfase (dus: alleen voor broedvogels). De soort maakt dan weliswaar gebruik van een leefgebied(LG)-type, maar hij heeft (als trekvogel) geen last van de KDW-overschrijding.

Als uit het Natura 2000-beheerplan en daarin opgenomen gebiedsanalyse echter blijkt dat stikstofdepositie wél een knelpunt vormt, dan kan dat in een Voortoets in beginsel niet weerlegd worden. Er is dan een Passende Beoordeling nodig.

Voorbeeld 5:

Als op basis van objectieve gegevens vaststaat dat de instandhouding van een soort in een bepaald gebied niet in het geding is en ook verdere toename aan depositie dat niet in gevaar zal brengen, zijn significante gevolgen voor de soort uit te sluiten. Een erkende bron voor objectieve gegevens van vogelaantallen is de website van SOVON. Als uit de meest recente gegevens van SOVON blijkt dat de doelaantallen voor een specifiek N2000-gebied worden gehaald en er geen dalende trend is, (of verwacht kan worden op basis van reeds ingezette ontwikkelingen) staat vast dat de staat van instandhouding niet in het geding is.

Voor habitatrichtlijnsoorten zijn de beschikbare gegevens vaak minder compleet en actueel. De beoordeling van de staat van instandhouding kan dan gebaseerd worden op het Natura 2000-beheerplan, of monitoringsgegevens die volgens de gebruikelijke geaccepteerde protocollen zijn verzameld.

Dit voorbeeld is overigens nogal theoretisch van aard. Als namelijk op basis van objectieve gegevens vaststaat dat de instandhoudingsdoelstelling wordt gehaald én niet wordt bedreigd door stikstofdepositie, zal dit meestal reeds zijn vastgesteld in een Natura 2000-beheerplan (en de daarin opgenomen gebiedsanalyse). Zoals in de vorige paragraaf aangegeven is er in de Voortoets geen ruimte om een beoordeling of gegevens in het Natura 2000-beheerplan te weerspreken.

---

[13] *https://www.natura2000.nl/meer-informatie/herstelstrategieen*
[14] Let op: de conclusies uit de PAS-gebiedsanalyses kunnen, gelet op de PAS uitspraak, niet meer overgenomen worden (zie toelichting in paragraaf 2.6).

Voorbeeld 6:

Bij een bouwproject wordt in de aanlegfase tijdelijk materieel ingezet. Als die fossiele brandstoffen gebruiken, zal er gedurende een bepaalde tijd emissie van stikstof plaatsvinden en dientengevolge ook depositie. Het hangt uiteraard van de locatie van het project af welke depositie plaatsvindt op welke hexagonen. Maar – en dat is in dit voorbeeld cruciaal – dit materieel betreft geen nieuw fenomeen. Ze wordt al sinds de inwerkingtreding van de gebiedsbescherming (de Europese referentiedatum) gebruikt en steeds op een wisselende plek, afhankelijk van waar het project is. Er is daardoor in beginsel geen sprake van een structurele toename van de belasting op een specifieke locatie. Dit leidt ertoe dat het geheel aan deze activiteiten, in combinatie met het verspreidingseffect van NOx, per jaar tot een bepaalde stikstofemissie en -depositie leidt die onderdeel is van de landelijke achtergronddepositie die altijd al aanwezig was.

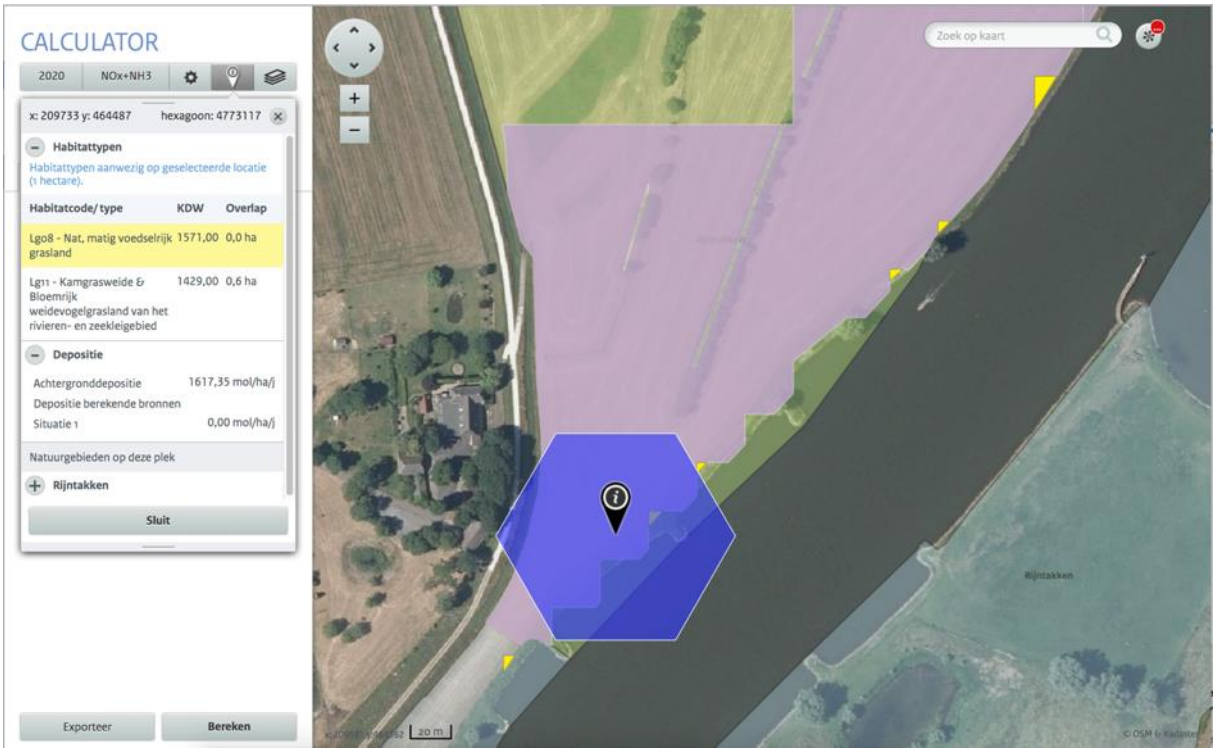
Dat leidt tot de volgende vuistregel: De analyse kan worden beschreven in de Voortoets indien het gaat om tijdelijke depositie - op een (naderend) overbelast stikstofgevoelig habitat - ten gevolge van de inzet van materieel ten behoeve van de aanlegfase, van ten hoogste 0,05 mol stikstof per hectare per jaar, gedurende maximaal 2 jaar, of een equivalent hiervan. Dat betekent dat de totale stikstofvracht als gevolg van het project nooit meer dan 0,1 mol stikstof per hectare kan bedragen gedurende de looptijd van het project. Met 'equivalent' wordt bedoeld dat het project ook bijvoorbeeld 0,03 mol/ha/j gedurende 3 jaar of 0,1 mol/ha/j gedurende 1 jaar mag veroorzaken. In alle andere gevallen ligt een Passende Beoordeling voor de hand.

In het geval dat uit de AERIUS berekening blijkt dat de aanlegfase bijna overal onder de hierboven genoemde grens zit en op enkele gebieden niet, dan zal voor die gebieden waar de depositiebijdrage hoger is alsnog een Passende Beoordeling moeten worden gemaakt.

Deze vuistregel is zowel bij projecten als bij plannen (zoals bestemmingsplannen en provinciale inpassingsplannen) toepasbaar. Ook is de vuistregel bruikbaar indien het project een aanleg- en gebruiksfase heeft: indien het project tevens een gebruiksfase heeft dient uiteraard ook de depositie hiervan in beeld gebracht te worden en vervolgens ecologisch te worden beoordeeld, zodat beide fasen worden beschouwd. Voor zover de aanlegfase binnen de reikwijdte van de redeneerlijn valt, kunnen significante gevolgen op voorhand worden uitgesloten. Dit staat in feite los van de beoordeling van permanente deposities als gevolg van de gebruiksfase die mogelijk wel kunnen leiden tot significante gevolgen. In de gebruiksfase gaat het immers om andere bronnen en permanente deposities.

Voorbeeld 7:

Er is depositie en overschrijding, maar het habitat-/leefgebiedtype komt feitelijk niet voor op die plek. Dit moet dan wel op basis van objectieve gegevens bewezen zijn of worden. Met name sommige leefgebiedtypen zijn toegekend op basis van gis-analyses met input van allerlei databestanden die soms tot verkeerde conclusies leiden, zoals LG08 Nat, matig voedselrijk grasland op een steile, met steen bestorte rivieroever, waar het leefgebiedtype is toegekend op basis van de hoogteligging van enkele punten op die oever.



Figuur 4: AERIUS Calculatorbeeld van minieme restpixels die zijn aangemerkt als LG08 Nat, matig voedselrijk grasland (geel); er is overschrijding van de KDW, maar het leefgebiedtype is feitelijk niet aanwezig op de hellende en met steen bestorte oever. Het vlakke deel (lichtpaars) is aangemerkt als LG11 Kamgrasweide en bloemrijk grasland van het rivieren- en zeekleigebied.

In dergelijke gevallen is het wenselijk daarvan melding te maken aan het bevoegd gezag en aan het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de kaarten (dat hoeft niet altijd het bevoegd gezag te zijn) of bij de helpdesk Stikstof en Natura 2000 van BIJ12.[15] Zo kan de situatie op kaarten die ten grondslag liggen aan AERIUS worden aangepast. Nadat de melding is gedaan, kan het bevoegd gezag de situatie accorderen en openbaar maken dat de kaart zal worden aangepast. Zo kan de Voortoets worden afgemaakt, met de onderbouwing dat er feitelijk geen sprake is van overschrijding van de KDW op die plaats en er dus ook geen kans is op significante effecten.

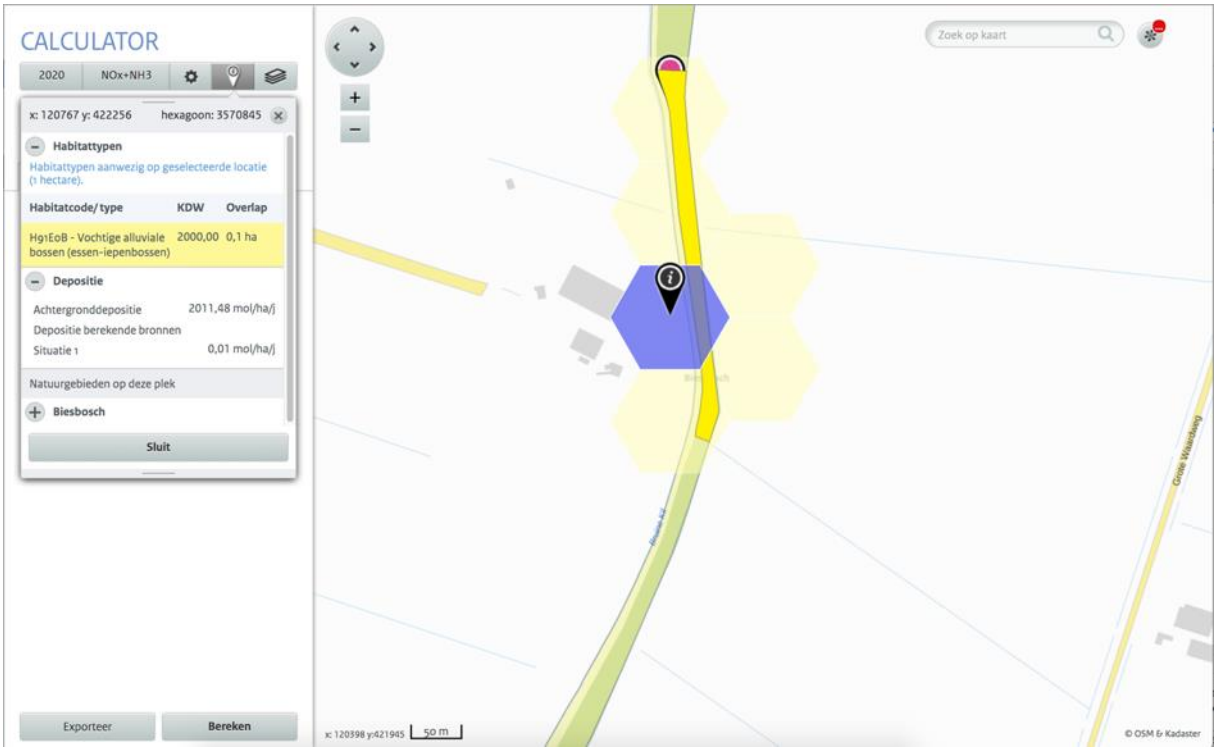
2.4 Voorbeelden waarvan in de Voortoets moet worden geconcludeerd dat significante gevolgen *niet* op voorhand zijn uitgesloten (en een Passende Beoordeling dus nodig is)

In deze paragraaf worden voorbeelden gegeven van situaties die eenvoudig lijken, maar die bij nadere beschouwing toch niet voldoen aan de eisen die in paragraaf 2.3 zijn gesteld.

Voorbeeld 1:

Er is depositie en lokaal een heel kleine overschrijding van de KDW, waarbij aannemelijk gemaakt kan worden dat het habitattype niet overbelast wordt (vaak een vlak- of puntbron aan een kant van een hexagoon en een habitat/leefgebiedtype aan een andere kant met daar omheen allemaal niet overbelaste hexagonen). Deze situatie doet zich veelal voor op plaatsen waar kwetsbare habitat- en leefgebiedtypen grenzen aan niet-natuurgebieden, met name bebouwing en (agrarische) bedrijvigheid. Omdat de hexagonen in een vast grid liggen, overlappen die daar met zowel natuurtypen als met bronnen van stikstof.

[15] Zie de website *https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/helpdesk/*



Figuur 5: AERIUS Calculatorbeeld van Voorbeeld 1: overlap van hexagoon met links agrarisch bedrijf en rechts stikstofgevoelig habitattype (hardgeel vlak). Er is een kleine overschrijding van de KDW, maar op alle omliggende hexagonen blijft de achtergronddepositie daar (ver) onder.

De motivatie om dergelijke situaties niet via een Voortoets te beoordelen, maar via een Passende Beoordeling, is dat een hexagoon de kleinst mogelijke eenheid is voor een beoordeling. Het verloop van de depositiegradiënt binnen de hexagoon is wel mogelijk voor de extra depositie (door middel van rekenpunten), maar niet voor de achtergronddepositie, omdat die een gemiddelde waarde voor het hexagoon geeft. Wat de feitelijke waarde van de achtergronddepositie op de stikstofgevoelige habitat is, is alleen via interpolatie te achterhalen, die op dit niveau niet gevalideerd kan worden. Voor de hele hexagoon geldt daardoor de waarde die AERIUS opgeeft, omdat dát de openbaar beschikbare informatie betreft.

Noot: In dit voorbeeld is sprake van bijna dezelfde situatie als in par. 2.4 voorbeeld 3. De minimumoppervlakte voor het betreffende habitattype (in dit geval 100 m^2) wordt hier net niet overschreden. In de AERIUS-weergave in het tabelletje links is hij afgerond op 0,1 ha. In de hexagoon er direct boven wordt de KDW niet overschreden, maar na aftrek van 70 mol/ha/jr marge wel, zodat er in totaal toch overschrijding van het minimumareaal optreedt.

Voorbeeld 2:

Er is een tijdelijke depositie en overschrijding van de KDW op een zoekgebied voor een habitat- of leefgebiedtype. Het extra belaste gebied is echter geheel in regulier agrarisch beheer met bijbehorende bemesting. De extra stikstofdepositie valt dus in het niet bij de agrarische bemesting en kan ook niet van invloed zijn na een eventuele toekomstige beheerswijziging in het zoekgebied. Of er sprake is van regulier agrarisch gebruik (met bijbehorende bemesting) is niet altijd eenduidig vast te stellen zonder inzicht in de mestboekhouding, dus dat is in beginsel iets voor een Passende Beoordeling. Wel geldt hier een vergelijking met voorbeeld 7 uit par 2.3: als een nadere precisering van de habitatkaart mogelijk is, dan kan hiervan een melding worden gemaakt bij het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor de kaarten. Nadat het bevoegd gezag de precisering van de habitatkaart accordeert en openbaar maakt, kan mogelijk alsnog een Voortoets worden gemaakt indien de significante effecten uit te sluiten zijn.

Voorbeeld 3:

Een habitattype heeft in een reeds overbelast gebied een uitstekende kwaliteit, beschreven in het beheerplan of de gebiedsanalyse, de trend in stikstofdepositie is de afgelopen jaren gedaald en wordt niet beïnvloed door de extra depositie van een project, dan is het uitgesloten dat er significant negatieve effecten zijn. De oorzaak van de uitstekende kwaliteit zal dan echter aangetoond moeten worden en dat zal in de meeste gevallen aanvullend onderzoek vergen van een deskundig ecoloog. Dit kan in een Passende Beoordeling. In normale situaties van het habitattype is er immers bij onderzoek een significant negatief gevolg effect aangetoond bij vergelijkbare stikstofdeposities. Op basis van zulk onderzoek is de KDW namelijk vastgesteld.

2.5 Enkele bijzondere begrippen: projecteffect en mitigatie, intern salderen

In de Voortoets mag geen rekening worden gehouden met mitigerende of beschermingsmaatregelen in de zin van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn. Een volledige en nauwkeurige beoordeling van mitigerende maatregelen ter voorkoming of beperking van mogelijke significante gevolgen voor het betrokken Natura 2000-gebied, moet niet worden verricht in de Voortoets, maar in de fase van de Passende Beoordeling. Als de maatregelen al in de Voortoets in aanmerking worden genomen, kan dat tot gevolg hebben dat afbreuk wordt gedaan aan de nuttige werking van de Habitatrichtlijn in het algemeen, en van de beoordelingsfase in het bijzonder. Dit omdat het gevaar bestaat dat de beoordelingsfase, die een wezenlijke waarborg vormt, wordt omzeild.[16]

Maar wat is nu het onderscheid tussen maatregelen die de significant schadelijke gevolgen van een plan of project verzachten of voorkomen en die alleen mogen worden betrokken in een passende beoordeling, en de kenmerken van het plan of project die wel mogen worden betrokken in de Voortoets?

Uit de jurisprudentie blijkt dat in ieder geval een stilstandvoorziening, een geluidsscherm ter bescherming van Natura 2000-waarden[17], en een visuele barrière zoals een rietkraag[18], zijn aan te merken als mitigerende maatregelen. Uit jurisprudentie blijkt ook dat een luchtwasser is aan te merken als een maatregel die mag worden betrokken in de Voortoets, wanneer de luchtwasser impliciet is aan het type stal waarvoor een vergunning is aangevraagd.[19] Ook de inzet van een geluidsarm heisysteem mag worden betrokken in de natuurtoets voorafgaand aan een passende beoordeling, als het gaat om een gebruikelijke en reëel te verwachten uitvoeringswijze van de bouwwerkzaamheden.[20]

De jurisprudentie hierover zal zich ongetwijfeld nog verder ontwikkelen. Maar vooralsnog kan daaruit worden afgeleid dat *gangbare* intrinsieke onderdelen, dat wil zeggen, de gangbare werkwijze en inzet van materieel, van (het ontwerp van) de bron van de nadelige effecten, mogen worden betrokken in de Voortoets. Hetgeen daaraan aanvullend is, en waarmee is beoogd effecten te verminderen op Natura 2000-gebieden, is mitigerend, en moet worden betrokken in een Passende Beoordeling.

Door verschillende bevoegd gezagen werd tot voor kort een vergunningplicht aangenomen ten aanzien van projecten waarvan de significante gevolgen werden uitgesloten door maatregelen in de Voortoets (intern salderen). Uit de uitspraak van de ABRvS van 20 januari 2021[21] blijkt dat als significante gevolgen, door een toename van stikstofdepositie of anderszins, zijn uit te sluiten in de Voortoets, een project niet vergunningplichtig is. Dit is een gevolg van het feit dat per 1 januari 2020 door de Spoedwet aanpak stikstof alleen nog een vergunningplicht geldt voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, en niet langer voor projecten die hooguit verslechterende effecten hebben. Rijk en provincies zijn in overleg over de gevolgen van deze uitspraak voor de praktijk en zullen hier zo snel mogelijk duidelijkheid over bieden. Indien nodig wordt de Handreiking hierop aangepast.

---

[16] HvJEU 12 april 2018, People Over Wind en Peter Sweetman, ECLI:EU:C:2018:144, r.o. 37
[17] ABRS 29 mei 2019, PAS, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 18, punt 8
[18] ABRS 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4360, r.o. 26
[19] ABRS 20 januari 2021, Logtsebaan, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 9.10
[20] ABRS 27 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:166, r.o. 11.4
[21] ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71

Tot slot moet er op worden gewezen dat uit vaste jurisprudentie volgt dat zowel in de Voortoets als in de Passende Beoordeling alle onlosmakelijk met het plan of project samenhangende onderdelen moeten worden betrokken.[22]

2.6 Achtergrond: relatie tussen juridische en ecologische argumenten

In dit hoofdstuk draait het om het vakgebied van de ecologie binnen de juridische context gegeven door de Hrl en de Wnb, en de daarover gevormde jurisprudentie. Het is van belang een ecologische beoordeling aan te laten sluiten bij die context.

Om het probleem van de langjarige overbelasting met stikstofdepositie ecologisch inzichtelijk te maken zijn de KDW'n voor habitattypen en leefgebiedtypen vastgesteld: het zijn de scheidslijnen tussen wel of geen mogelijk effect van stikstof voor een bepaald habitat- of leefgebiedtype. Er bestaat dus geen KDW voor een afzonderlijk projecteffect, maar alleen voor de totale depositie. De KDW is in de jurisprudentie[23] aanvaard als de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten significant wordt aangetast door de verzurende en/of vermestende invloed van stikstofdepositie. De ABRvS hanteert dan ook als uitgangspunt dat (ook) een (geringe) toename van depositie op een met stikstof overbelast habitat significante gevolgen kan hebben.[24] Dat wil zeggen dat daarvan alleen kan worden afgeweken als er een afdoende ecologische onderbouwing voor is te geven.

In Nederland is al geruime tijd sprake van een grote overbelasting door stikstofdepositie. De kwaliteit van stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden heeft daar door vermesting en verzuring zwaar onder te leiden. Dat leidt er in Nederland toe dat ook voor relatief kleine depositiebijdragen van projecten significant negatieve effecten doorgaans niet kunnen worden uitgesloten. Er is daarbij dus sprake van een risico-inschatting: wanneer kan een heel kleine depositie niet tot meer schade leiden? Zo is er geen discussie over het kunnen vaststellen van een effect op natuurkwaliteit van circa een kg N/ha, wat veelal pas wordt veroorzaakt door een groot aantal projecten tegelijk. Maar hoe kun je effecten uitsluiten als je slechts één project beoordeelt?

Daar komt nog bij dat stikstofdepositie soms pas op termijn een effect op natuurkwaliteit blijkt te hebben, bijvoorbeeld omdat het zuurbufferend vermogen geleidelijk wordt aangetast, waardoor daadwerkelijke verzuring pas op termijn optreedt.

Dit probleem speelt daarom bij de Voortoets een rol en dient zorgvuldig te worden beschouwd, omdat de Voortoets immers de weg opent om zonder Passende Beoordeling stikstofdepositie – ook boven de KDW - te veroorzaken. Als er te lichtzinnig met de ecologische beoordeling wordt omgegaan, kan ten onrechte de conclusie worden getrokken dat er geen significante effecten ontstaan.

Met rekenmodellen zoals AERIUS kun je in principe tot een groot aantal cijfers achter de komma doorrekenen. Dat betekent echter nog niet dat het ook ecologisch zinvol of meetkundig verantwoord is om dat te doen. Voor het waarnemen van ecologische effecten, zoals veranderingen in oppervlakte en kwaliteit van habitattypen zijn er detectielimieten, al zijn die vaak niet goed bekend. Thans geldt dat de uitkomsten van AERIUS-berekeningen afgerond moeten worden op honderdsten (0,01) mol N/ha/jr. De facto is dit dus een rekenkundige ondergrens van 0,0049 mol N/ha/jr, daarboven worden de waarden namelijk afgerond op 0,01 mol N/ha/jr. Volgens de minister van LNV[25] is deze afronding voldoende precies om de ecologische effecten van stikstof te kunnen beoordelen, omdat kleinere bijdragen niet kunnen leiden tot een piek in de belasting van stikstof.

Onder ecologen is brede consensus dat het daadwerkelijk optreden van kwaliteitsvermindering door stikstofdepositie doorgaans pas optreedt bij aanzienlijk grotere hoeveelheden. Het punt is natuurlijk hoe de afzonderlijke projectbijdrage zich verhoudt tot de overbelaste

[22] Zie bijv. ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11.6
[23] ABRvS 6 april 2016, ECLI:RVS:2016:940
[24] ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, r.o. 32.4.
[25] *https://www.eerstekamer.nl/behandeling/20191213/memorie_van_antwoord_5/document3/f=/vl4hewc825yg_opgemaakt.pdf*

achtergrondsituatie, in relatie tot het voorzorgsbeginsel. Uitgangspunt in de Voortoets is vooralsnog dat iedere toename aan stikstofdepositie ten gevolge van een plan of project van meer dan 0,00 mol N/ha/jr ecologisch relevant *kan* zijn.

Een volgende opmerking is dat veel ecologische analyses al gemaakt zijn in Natura 2000-beheerplannen en de daarin opgenomen gebiedsanalyses. Deze kunnen dienen als onderbouwing van de Voortoets, evenals monitoringsgegevens: soms is aangegeven dat stikstof voor met name bepaalde aangewezen soorten geen knelpunt is. Er mag echter geen gebruik worden gemaakt van het eindoordeel van de gebiedsanalyses[26] over habitattypen of aangewezen soorten, wanneer dit eindoordeel is gebaseerd op maatregelen (PAS-maatregelen) die nog genomen moeten worden of nog geen effect hebben.[27]

Voortoets of Passende Beoordeling vanuit juridisch perspectief

Hiervoor is het juridisch kader grotendeels toegelicht. Ingevolge artikel 2.7, tweede lid, Wnb geldt een vergunningplicht als een project niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. In dat geval moet een Passende Beoordeling worden gemaakt. Ook plannen die in cumulatie met andere plannen en projecten kunnen leiden tot significante gevolgen, kunnen niet zonder Passende Beoordeling worden vastgesteld.

De Voortoets is niet uitdrukkelijk in de Hrl of de Wnb geregeld, het is een buitenwettelijk instrument. Het instrument is wel uitdrukkelijk aanvaard in vaste jurisprudentie.[28] De Passende Beoordeling maakt wel onderdeel uit van het wettelijke systeem. In artikel 2.8 Wnb staat de verplichting tot het opstellen van een Passende Beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[26] Die (PAS-)gebiedsanalyses waren de passende beoordelingen per stikstofgevoelig en overbelast Natura 2000-gebied (PAS-gebied), die samen het leeuwendeel van de generieke passende beoordeling van het PAS vormde. In die gebiedsanalyses werd in de meeste gevallen geconcludeerd dat de uitgifte van de beschikbaar gestelde ontwikkelingsruimte per hexagoon niet zou leiden tot verslechtering, significante gevolgen of aantasting van de natuurlijke kenmerken. Dat wordt bedoeld met het 'eindoordeel van de gebiedsanalyses'. Maar dat was wel rekening houdend met de PAS bron en -herstelmaatregelen, en tegen de achtergrond van de autonome daling van stikstofdepositie.
[27] Tenzij uit de monitoringsgegevens (*https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/monitoring/*) een andere conclusie kan worden getrokken.
[28] Zie ABRvS 20 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125

3. Proces en praktijk rond de Voortoets stikstof in grote lijnen

3.1 Vaststellen van de vergunningplicht

Een Voortoets is bedoeld om vast te stellen of een Passende Beoordeling moet worden gemaakt zodat voor projecten een vergunningplicht geldt op grond van de Wnb. Dat is alleen het geval als er het risico is dat er gevaar voor het halen van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000-gebieden kan ontstaan (significante effecten) (zie voor nadere uitleg hoofdstuk 4).

In het geval van stikstofuitstoot is de kans daarop aanwezig. Om een eerste inzicht te krijgen in de noodzaak voor verder onderzoek zijn vuistregels opgesteld voor woningbouw. Zie *https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2020/02/Handreiking-woningbouw-en-AERIUS.pdf*

Voor een aantal andere categorieën plannen en projecten zijn aparte regelingen. Ook is er geen vergunningplicht in een aantal gevallen:

1. er is geen stikstofuitstoot (geen verbrandingsmotoren en geen biologische of chemische processen waar stikstofverbindingen bij vrijkomen);
2. de stikstofuitstoot is zo gering dat er geen berekenbare depositie is op daarvoor kwetsbare natuur (bijv. aan te tonen met een AERIUS-berekening);
3. het project houdt direct verband met, of is nodig voor het beheer van Natura 2000-gebieden;
4. In het beheerplan Natura 2000, een provinciale verordening of een ministeriële regeling is ingevolge art. 2.9 Wnb een vrijstelling opgenomen voor het betreffende plan of project.

Aparte regelingen zijn er voor:

1. tracébesluiten
2. windenergie op zee.

Lees hiervoor de betreffende passages in paragraaf 4.2.

Daarnaast zijn er situaties waarin al een toestemming bestaat, waardoor geen Passende Beoordeling en geen vergunning nodig is voor stikstofemissie:

1. Er is sprake van een plan of project waarvoor naar nationaal recht toestemming is verleend voordat artikel 6, lid 3, Hrl is gaan gelden voor het betrokken gebied (Europese referentiedatum)[29], en dat sindsdien ongewijzigd wordt voorgezet (bestaande rechten)[30]. Let erop dat als het bestaand recht publiekrechtelijk is beperkt na de Europese referentiedatum, er wel sprake is van een bestaand recht, maar de lagere depositie de nieuwe referentiesituatie is geworden.[31]
2. Er is sprake van een toestemmingsbesluit in overeenstemming met art. 6, lid 3, Hrl van na de Europese referentiedatum, maar voor 1 februari 2009 (art. 9.4, lid 8, Wnb).
3. Er is een onherroepelijke natuurvergunning verleend en de nieuwe activiteiten kunnen conform de vergunning worden uitgevoerd.

Een andere uitzondering op de verplichting om een Passende Beoordeling op te stellen is neergelegd in artikel 2.8, tweede lid, Wnb. Ingeval het plan of project een herhaling of voortzetting is van een plan of project waarvoor reeds eerder een Passende Beoordeling is gemaakt, kan ingevolge dit artikellid een nieuwe Passende Beoordeling achterwege blijven, voor zover deze redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen ervan. Voor bestemmings- en inpassingsplannen geldt dat de plan-m.e.r. in deze situatie ook niet

[29] De datum waarop de verplichting uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn is gaan gelden voor het betrokken gebied, zie *https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/10/Referentiedata-VR-HR.pdf*
[30] Arrest Stadt Papenburg 14 januari 2010, C-226/08, punt 47 en 48.
[31] Zie bijv. ABRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, r.o. 6.1.

nodig is[32]. Feitelijk is er al een – nog steeds actuele – Passende Beoordeling aanwezig, die aantoont dat schadelijke effecten als gevolg van het plan zijn uitgesloten.

Wanneer in een eerdere Passende Beoordeling gebruik is gemaakt van de algemene Passende Beoordeling van het PAS, kan deze *niet* meer gebruikt worden. Er is dan per definitie sprake van nieuwe gegevens of inzichten omtrent significante gevolgen.

3.2 De werking van AERIUS Calculator

Is er sprake van mogelijke stikstofeffecten, dan dient een berekening gemaakt te worden van de stikstofdepositie op kwetsbare natuur door middel van het online rekenprogramma AERIUS. [33] Het is wettelijk vastgelegd in artikel 2.1 van de Wnb dat bij de stikstofberekening gebruik dient te worden gemaakt van de op dat moment voorgeschreven versie van AERIUS Calculator. Zie ook de handleiding AERIUS Calculator: *https://www.aerius.nl/nl/handleiding/intro-handleiding/handleiding-aerius-calculator*

Er is een aantal zaken van belang om bij de depositieberekening in de gaten te houden:

1. Voor de berekening bij plannen moet worden uitgegaan van de beoogde situatie ten opzichte van de bestaande legale situatie. Alleen een eventuele toename ten opzichte van de feitelijk aanwezige planologisch legale (feitelijke) situatie dient te worden beoordeeld. Bij projecten is de referentiesituatie de legale situatie (in de vorm van een natuurvergunning, toestemming voor de referentiedatum of toestemming in de zin van art. 9.4, lid 8, Wnb), ongeacht of die feitelijk is gerealiseerd.
2. Indien er sprake is van een project met een tijdelijke depositie, dan is het raadzaam dit bij de interpretatie van AERIUS Calculator aan te geven (kan ook in de titel van de berekening). Wanneer de depositie in een aanlegfase kleiner is dan de (permanente) depositie in de gebruiksfase dient er te worden uitgegaan van de hoogste depositie van de gebruiksfase vanaf het moment van de aanleg. Soms overlapt dit met de aanleg. Dit is te beschouwen als een *worst case* aanpak.
3. Alle onlosmakelijk met het project verbonden onderdelen zullen betrokken moeten worden in de AERIUS-berekening.[34]

De uitgevoerde depositieberekening met AERIUS Calculator kan twee uitkomsten hebben. Een depositie van 0,00 mol/ha/jaar of kleiner of een depositie die groter is dan 0,00 mol/ha/jaar. Hieronder is weergegeven welke conclusie dan kan worden getrokken.

☐☐Een depositie van 0,00 mol/ha/jaar of kleiner op hexagonen waar de KDW niet wordt overschreden.

In dit geval is de conclusie dat het plan of project niet kan leiden tot significante gevolgen als gevolg van stikstofdepositie op daarmee overbelaste natuurlijke habitats of habitats van soorten, zodat de initiatiefnemer geen Passende Beoordeling hoeft te maken voor het aspect stikstof.[35] Ook hoeft geen cumulatietoets te worden gedaan, aangezien er geen kans is op een effect. De initiatiefnemer kan de berekening ter onderbouwing meesturen bij een eventuele aanvraag voor (omgevings)vergunning of ter voorbereiding van een (bestemmings)plan. Ook is het aan te bevelen dat de initiatiefnemer de berekening(en) bewaart, bijvoorbeeld ten behoeve van een controle. Let op: het gaat hier om de gehele beoogde situatie (aanleg en gebruik).

☐☐Een depositie die groter is dan 0,00 mol/ha/jaar op hexagonen waar de KDW wordt overschreden of waar sprake is van een nadere overschrijding van de KDW (met een marge van 70 mol N/ha/jr).

---

[32] Mits die plan-m.e.r. plicht alleen volgt uit het feit dat een Passende Beoordeling moet worden gemaakt.
[33] Informatie over de methodiek en data achter AERIUS is opgenomen in de factsheets op de AERIUS-webpagina. Zie verder https://www.aerius.nl/nl/factsheet-parents/connect-api-releasenotes.
[34] ABRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, r.o. 11.6
[35] Met de inachtneming dat in de berekening het volledige beoogde project ten opzichte van de juiste referentiesituatie is meegenomen.

In dit geval is er een verdere beoordeling van de te verwachten depositie noodzakelijk. Als de initiatiefnemer een onderbouwing kan (laten) opstellen waaruit met gebruik van objectieve gegevens blijkt dat de toename van depositie niet kan leiden tot significante gevolgen, is geen Passende Beoordeling nodig. Dit is in hoofdstuk 2 met criteria en voorbeelden duidelijk gemaakt.

3.3 Geen vergunning, toch toetsing?

Algemeen wordt aanvaard dat als een (of meer) AERIUS-berekening(en) heeft (hebben) aangetoond dat het project of plan geen additionele depositie veroorzaakt op reeds overbelaste natuur, er geen significant effect kan optreden (mits de daarin gehanteerde uitgangspunten, zoals gebruikte machines en draaiuren worden nageleefd). In deze Handreiking wordt gesteld dat er ook situaties zijn waarin een depositie berekend wordt op reeds overbelaste hexagonen van meer dan 0,00 mol N/ha/jaar die toch met een Voortoets als niet significant kunnen worden beoordeeld.

Omdat de status van de Voortoets echter niet wettelijk is bepaald en dergelijke gevallen tot nu toe inhoudelijk door het bevoegd gezag lang niet altijd worden geaccepteerd, is er voor initiatiefnemers in de huidige praktijk een zeker risico om op basis van een Voortoets een project te starten.

Sommige adviesbureaus lieten tot nu toe bij relatief eenvoudige beoordelingen de vraag open of het een Voortoets of een Passende Beoordeling betrof. Een ecologische beoordeling werd dan aangeboden in een vergunningprocedure, waarbij het bevoegd gezag kon besluiten of het als Voortoets kon worden beschouwd.

3.4 Verschillende sporen van vergunningverlening

Wanneer voor de betrokken activiteit ook een omgevingsvergunning is vereist op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingswet (hierna: Wabo), is het aan de initiatiefnemer om te bepalen welk spoor hij kiest namelijk:

1. Een omgevingsvergunning met daarin meegenomen de natuurtoets (verklaring van geen bedenkingen (vvgb)).
2. Een afzonderlijke natuurvergunning en omgevingsvergunning.

Ad 1. Als een initiatiefnemer ervoor kiest eerst een omgevingsvergunning aan te vragen, geldt de Wabo en is de gemeente (i.e. het college van Burgemeester & Wethouders) bevoegd gezag[36]. Als er sprake is van een activiteit die mogelijk leidt tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen, vraagt de gemeente op grond van artikel 6.10a van het Besluit Omgevingsrecht aan de provincie[37] om een "Verklaring van geen bedenkingen" (hierna: vvgb)[38]. In de situatie dat gedeputeerde staten of het Rijk bevoegd gezag is voor de omgevingsvergunning, is een vvgb niet aan de orde maar vindt een beoordeling van de Natura 2000-aspecten plaats binnen de voorbereiding van de vergunning op grond van art. 3.2 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Het bevoegd gezag toetst de ontvankelijkheid van de aanvraag betreffende het natuuraspect van de vergunning. Indien aanvullende informatie nodig is, zal dit via het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning of de Wnb-vergunning aan de initiatiefnemer worden doorgegeven. Een gemeente kan de aangevraagde omgevingsvergunning pas verlenen nadat de vvgb is afgegeven.

Ad 2. Als een initiatiefnemer eerst een afzonderlijke natuurvergunning wil dan dient hij een aanvraag in te dienen op basis van de Wnb. Daarbij dient hij zich in de meeste gevallen tot de

[36] Een uitzondering geldt voor bedrijven die onder het BRZO 2015 vallen en bedrijven waarin een installatie staat als bedoeld in bijlage I, categorie 4 (chemische industrie), van de Richtlijn industriële emissies (RIE-4-bedrijven) dan is de provincie bevoegd gezag. Dat is ook het geval bij een bedrijf waarin een IPPC-installatie (niet zijn de RIE-4) staat én waarvoor GS als bevoegd gezag zijn aangewezen in bijlage I van het Bor. Zie artikel 3.3, lid 1, onder a en b, van het Besluit omgevingsrecht.

[37] Een dergelijk verzoek wordt ingediend bij de minister van LNV in situaties zoals vermeld in artikel 1.3, eerste lid, van het Besluit natuurbescherming.

[38] Alles wat in deze handreiking over vergunningverlening wordt besproken, geldt ook voor een vvgb, tenzij anders is aangegeven.

provincie te wenden voor een vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb[39] [40]. De vergunningaanvraag moet worden ingediend bij de provincie waar de activiteit in hoofdzaak wordt gerealiseerd[41]. Deze provincie neemt alle andere Natura 2000-gebieden waar de activiteit een negatief effect kan hebben mee in de besluitvorming en zorgt voor overeenstemming met eventuele andere provincies waarin deze gebieden gelegen zijn[42].

39 Het college van Gedeputeerde Staten is in veel gevallen bevoegd gezag en kan een vergunning verlenen op grond van artikel 2.7, tweede lid, en artikel 2.8, derde lid, Wnb. In specifieke situaties is de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) het bevoegd gezag (voor een overzicht zie artikel 1.3 van het Besluit natuurbescherming).

40 Een aantal provincies heeft deze bevoegdheid gemandateerd aan een omgevingsdienst.

41 In de PDF-export van AERIUS Calculator is te zien in welke provincie de activiteit hoofdzakelijk plaatsvindt. Indien de aanvraag bij het verkeerde bevoegd gezag is ingediend dan wordt deze doorgestuurd.

42 Art.1.3, lid 3 van de Wet natuurbescherming.

4. Wettelijk kader: onderbouwing en verdieping

4.1 Eisen vanuit de Habitatrichtlijn en de Wet natuurbescherming

Op basis van artikel 6, lid 3, Hrl en artikel 2.7, lid 1 en 2, Wnb geldt het volgende:

Wanneer een plan of project[43] afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, moet een Passende Beoordeling worden gemaakt waaruit kan worden geconcludeerd dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast, voordat toestemming kan worden verleend aan het plan of project. In het arrest Kokkelvisserij[44] heeft het Hof van Justitie van de EU duidelijk gemaakt wat onder significante gevolgen moet worden begrepen. Het gaat om gevaar voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen van een of meer Natura 2000-gebieden.

Wanneer in de Voortoets significante gevolgen op grond van objectieve gegevens met zekerheid kunnen worden uitgesloten, is geen passende beoordeling en, ingeval van projecten, vergunning vereist. In de Voortoets zal rekening moeten worden gehouden met de in het aanwijzingsbesluit voor het betrokken gebied op grond van artikel 2.1, vierde lid, Wnb vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen en de wijze waarop deze zijn uitgewerkt in het voor het gebied op grond van artikel 2.3 Wnb vastgestelde beheerplan. De aanwijzingsbesluiten worden vastgesteld door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.[45]

Op grond van artikel 2.8, derde lid, Wnb, stelt het bestuursorgaan het plan uitsluitend vast, en verlenen gedeputeerde staten alleen een vergunning voor een project met mogelijk significante gevolgen, als uit een Passende Beoordeling de zekerheid wordt verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het betreffende Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

4.2 Situaties waarin er geen vergunningplicht geldt

De eerste stap is dat een initiatiefnemer in de Voortoets vaststelt of er sprake is van een verplichting om een Passende Beoordeling te maken. Dit is het geval indien de waarschijnlijkheid of het risico bestaat dat het plan of project – al dan niet in combinatie met andere plannen of projecten – significante gevolgen heeft voor een of meerdere Natura 2000-gebieden. Dat risico bestaat volgens het Hof van Justitie van de Europese Unie, wanneer deze gevolgen op grond van objectieve gegevens niet op voorhand kunnen worden uitgesloten.[46] Als twijfel bestaat of schadelijke effecten uit zullen blijven, moet dus een Passende Beoordeling plaatsvinden.

Als dat het geval is, is in beginsel een vergunning nodig (voor projecten). Andere toestemmingsbesluiten zoals tracébesluiten of kavelbesluiten of plannen kunnen in deze situatie ook uitsluitend worden vastgesteld als uit de Passende Beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van het betrokken Natura 2000-gebied niet worden aangetast, of als de ADC-toets succesvol wordt doorlopen. Een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit kan uitsluitend worden verleend als een verklaring van geen bedenkingen wordt verleend door het bevoegd gezag Natura 2000. Die verklaring kan alleen worden afgegeven als voor een project dat kan leiden tot significante gevolgen een Passende Beoordeling is gemaakt, waaruit blijkt dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.

---

[43] In de uitspraak beweiden en bemesten van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, is bepaald dat voor de vraag of een activiteit een project is als bedoeld in de Hrl, moet worden nagegaan of de activiteit significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Elke activiteit die kan leiden tot significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen moet worden aangemerkt als een project. De rechtspraak van de Afdeling over de uitleg van het begrip 'project' (zie bijv. 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3380, helikopterlaagvlieggebieden), moest overeenkomstig worden bijgesteld.

[44] HvJ EU 7 september 2004, C-127/02, r.o. 47 en 48.

[45] De beheerplannen worden over het algemeen vastgesteld door gedeputeerde staten van de provincie waarin het gebied geheel of grotendeels is gelegen, behalve voor zover de verantwoordelijkheid voor het beheer bij het Rijk ligt.

[46] HvJ 7 september 2004, zaak C-127/02 (Kokkelvisserij), r.o. 43 en 44.

Op grond van artikel 2.7, tweede lid, Wnb is geen vergunning nodig voor projecten die nodig zijn voor, of direct verband houden met het beheer van Natura 2000-gebieden. Ook in een aantal andere gevallen geldt een vrijstelling van de vergunningplicht uit artikel 2.7, tweede lid, Wnb:

- Een vrijstelling van de vergunningplicht in een beheerplan, provinciale verordening of ministeriële regeling overeenkomstig artikel 2.9 Wnb;
- Een tracébesluit waaraan op grond van artikel 13, zevende lid, van de Tracéwet een Passende Beoordeling moet worden gekoppeld (bevoegd gezag: de minister van Infrastructuur en Waterstaat) als sprake is van mogelijk significante gevolgen, of
- Een kavelbesluit waaraan op grond van artikel 5 van de Wet windenergie op zee een Passende Beoordeling moet worden gekoppeld als sprake is van mogelijk significante gevolgen (bevoegd gezag: de minister van Economische Zaken en Klimaat).

Daarnaast zijn er situaties waarin al een toestemming bestaat, waardoor geen Passende Beoordeling en geen vergunning of plantoets nodig is:

1. Er is sprake van een plan of project waarvoor naar nationaal recht toestemming is verleend voordat artikel 6, lid 3, Hrl is gaan gelden voor het betrokken gebied (Europese referentiedatum)[47], en dat sindsdien ongewijzigd wordt voorgezet (bestaande rechten)[48]. Let erop dat als het bestaand recht publiekrechtelijk is beperkt na de Europese referentiedatum, er wel sprake is van een bestaand recht, maar de lagere depositie de nieuwe referentiesituatie is geworden.[49]
2. Er is sprake van een toestemmingsbesluit in overeenstemming met art. 6, lid 3, Hrl van na de Europese referentiedatum, maar voor 1 februari 2009 (art. 9.4, lid 8, Wnb)
3. Er is een onherroepelijke natuurvergunning verleend en de nieuwe activiteiten kunnen conform de vergunning worden uitgevoerd.

Een andere uitzondering op de verplichting om een Passende Beoordeling op te stellen is neergelegd in artikel 2.8, tweede lid, Wnb. Ingeval het plan of project een herhaling of voortzetting is van een plan of project waarvoor reeds eerder een Passende Beoordeling is gemaakt, kan ingevolge dit artikellid een nieuwe Passende Beoordeling achterwege blijven, voor zover deze redelijkerwijs geen nieuwe gegevens of inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen ervan. Voor bestemmings- en inpassingsplannen geldt dat de plan-mer in deze situatie ook niet nodig is. Feitelijk is er al een – nog steeds actuele – Passende Beoordeling aanwezig, die aantoont dat significante effecten als gevolg van het plan zijn uitgesloten.

Wanneer in een eerdere Passende Beoordeling gebruik is gemaakt van de algemene Passende Beoordeling van het PAS, kan deze *niet* meer gebruikt worden. Er is dan per definitie sprake van nieuwe gegevens of inzichten omtrent significante gevolgen.

4.3 De referentiesituatie

Wanneer er sprake is van een wijziging of uitbreiding van een bestaand plan of project, zal eerst moeten worden bepaald ten opzichte van welke situatie deze berekening moet worden gemaakt. Dit wordt de referentiesituatie genoemd.

De referentiesituatie verschilt bij plannen en projecten. Ingevolge vaste jurisprudentie van de Afdeling is de referentiesituatie bij de vaststelling van een nieuw plan, dat onder artikel 6 lid 3, Hrl valt, ter vervanging van het geldende bestemmingsplan: de feitelijke en planologisch toegestane situatie voorafgaand aan de vaststelling van het nieuwe plan[50]. Ontwikkelingen die onder het oude plan al mogelijk waren, maar niet zijn gerealiseerd, gelden als nieuwe ontwikkelingen. Wanneer bestaande, niet gerealiseerde bestemmingen worden gehandhaafd, biedt dit immers 'nieuwe'

[47] De datum waarop de verplichting uit artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn is gaan gelden voor het betrokken gebied, zie *https://www.bij12.nl/wp-content/uploads/2019/10/Referentiedata-VR-HR.pdf*
[48] Arrest Stadt Papenburg 14 januari 2010, C-226/08, punt 47 en 48.
[49] Zie bijv. ABRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449, r.o. 6.1.
[50] Zie bijvoorbeeld ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2, ABRvS 13 februari 2013, nr. 201201236/1/R1 en ABRvS 22 oktober 2014, nr. 201306991/1/R1.

mogelijkheden ten opzichte van de feitelijke situatie. Hier bestaat wel een uitzondering op: een bouwwerk dat weliswaar niet is opgericht, maar wel onherroepelijk is vergund, dient in het plan als zodanig te worden bestemd[51]. De Afdeling heeft in latere jurisprudentie verduidelijkt dat de referentiesituatie wordt gevormd door de volledig vergunde onherroepelijke situatie die zijn vertaling vindt in het plan[52].

De referentiesituatie bij projecten wordt gevormd door de toegestane situatie op de referentiedatum.[53] Hetgeen is toegestaan is leidend, of deze ruimte volledig is gerealiseerd is niet relevant. De toegestane situatie kan blijken uit een natuurvergunning, een omgevingsvergunning met vvgb, een toestemming van voor de Europese referentiedatum, of een toestemming in de zin van artikel 9.4, achtste lid, Wnb. Voor extern salderen gelden de voorwaarden zoals omschreven in de provinciale beleidsregels en de Kamerbrief van 4 oktober 2019.[54] Bij het berekenen van de depositie in de referentiesituatie moet altijd worden uitgegaan van actuele kengetallen.

4.4 Significantie

Bij de Voortoets draait het om de vraag of significant negatieve effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten. De mogelijke gevolgen voor een gebied van een plan of project worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. Deze zijn neergelegd in het aanwijzingsbesluit[55] en zijn uitgewerkt in het beheerplan[56] voor dat gebied. Wanneer een plan of project, op zichzelf of in combinatie met andere plannen en projecten, gevolgen heeft voor het gebied, maar de instandhoudingsdoelstellingen daarvan niet in gevaar brengt, zijn significante gevolgen uitgesloten. Omgekeerd moet een plan of project dat de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken gebied mogelijk in gevaar brengt, noodzakelijkerwijs worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen *kan* hebben. De mogelijke gevolgen moeten met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het gebied waarop het plan of project betrekking heeft.

Over de uitleg van het begrip 'significantie' is in 2009 de 'leidraad significantie' van het Steunpunt Natura 2000 verschenen. De leidraad is te raadplegen via *www.commissiemer.nl*. Deze leidraad is algemeen van aard en gaat niet specifiek in op stikstofeffecten. Beoordeling of een plan of project significante gevolgen kan hebben, vergt dan ook altijd maatwerk, waarbij met de specifieke kenmerken van het gebied en het plan/project rekening moet worden gehouden.

4.5 Maximaal te realiseren situatie bij plannen

Bij het bepalen of een plan mogelijk significante gevolgen veroorzaakt door het aspect stikstofdepositie – dus of sprake is van een toename van stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie in een gebied met stikstofgevoelige habitats waarvan de KDW wordt overschreden – is het van belang om alle onderdelen van het plan te betrekken. Bij de toets of deze planonderdelen mogelijk significante gevolgen veroorzaken, moet worden uitgegaan van de maximale invulling van het bestemmingsplan, en niet van een inschatting van wat er in werkelijkheid zal gaan gebeuren of van wat wordt beoogd.[57] De achterliggende gedachte is dat alle mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt in de praktijk kunnen worden benut en dat de plantoets dus moet uitwijzen of ook in dat geval negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied zijn uit te sluiten.

Volgens de jurisprudentie van de Afdeling moeten in elk geval de gevolgen worden meegewogen van:

---

[51] ABRvS 1 mei 2013, nr. 201202866/1/R1, r.o. 3.
[52] ABRvS 22 oktober 2014, nr. 201306991/1/R3, r.o. 4.6.
[53] Niet te verwarren met de Europese referentiedatum.
[54] Kamerstukken II, 2019-2020, 32 670, nr.167
[55] Aanwijzingsbesluit als bedoeld in artikel 2.1 Wnb.
[56] Beheerplan als bedoeld in artikel 2.3 Wnb.
[57] Bijvoorbeeld ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3.

- de toepassing van ontheffings-, wijzigings- en uitwerkingsmogelijkheden,[58]
- het opnieuw positief bestemmen van in het voorgaande bestemmingsplan opgenomen, maar nog niet gerealiseerde ontwikkelingsmogelijkheden[59] en
- ontwikkelingen die reeds op basis van overgangsrecht, illegaal dan wel op basis van een daartoe verleende omgevingsvergunning of andere vergunning zijn gerealiseerd en nu voor het eerst in het bestemmingsplan worden opgenomen.[60]

Mitigerende maatregelen (zoals extern salderen) mogen in de Voortoets níet worden betrokken: deze komen in een later stadium, bij de Passende Beoordeling, aan de orde.[61]

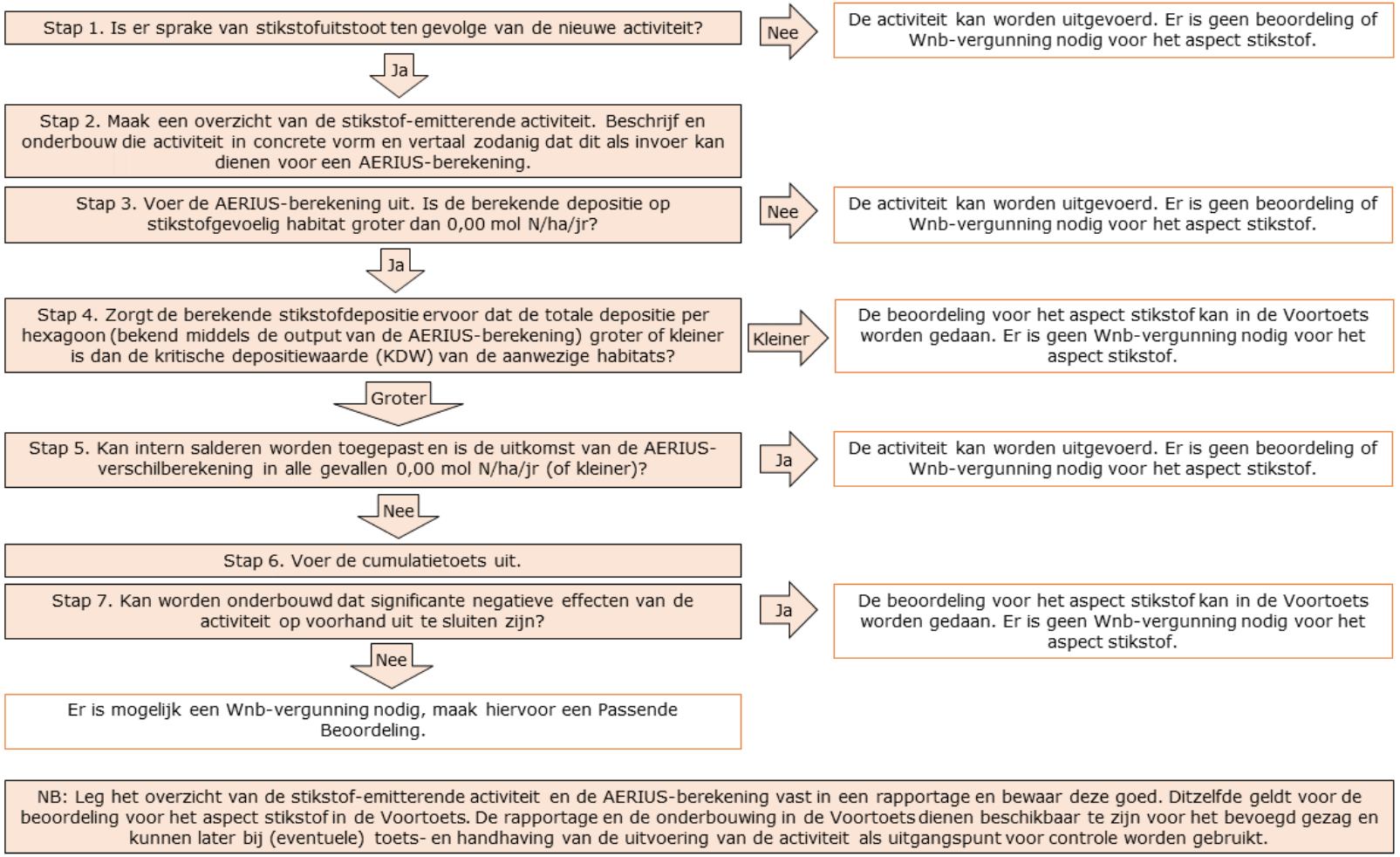
Voor wat wel en niet in een bestemmingsplan mag worden geregeld of uitgesloten is een ruime hoeveelheid jurisprudentie beschikbaar[62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69].

[58] ABRvS 7 juli 2010, nr. 200901747/1/R3, ABRvS 25 mei 2011, nr. 201004365/1/R2, ABRvS 7 september 2011, nr. 200907076/1/R3 en ABRvS 3 maart 2010, nr. 200807605/1/R1.
[59] ABRvS 7 juli 2010, nr. 200901747/1/R3.
[60] ABRvS 5 januari 2011, nr. 200904136/1/R3, en ABRvS 19 juni 2013, nr. 201205470/1/R2.
[61] Zie onder andere ABRvS 7 september 2011, nr. 201003301/1/R2 en ABRvS 7 mei 2008, nr. 200604924/1.
[62] ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2, r.o. 19.6; zie ook bijvoorbeeld ABRvS 14 augustus 2013, nr. 201109895/1/R3, r.o. 7.4.1 en ABRvS 4 februari 2015, nr. 201307836/1/R3, r.o. 17.3. Er is jurisprudentie waaruit blijkt dat mag worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale mogelijkheden van een bestemmingsplan (zie de artikelen van S. van Velzen in het Tijdschrift voor Bouwrecht 2013/55 en 2013/77), maar in het kader van de plantoets op grond van artikel 2.8 Wnb wordt die lijn door de Afdeling vooralsnog niet gevolgd.
[63] ABRvS 1 april 2015, nr. 201308952/1/R3, r.o.14.
[64] ABRvS 11 maart 2015, nr. 201404112/1/R2, r.o. 8.3.
[65] Zie de hiervoor aangehaalde uitspraak inzake het buitengebied van Zelhem.
[66] ABRvS 8 mei 2013, nr. 201208118/1/R1, r.o. 14.
[67] ABRvS 6 augustus 2014, nr. 201207794/1/R4, r.o. 50.10.
[68] ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201307656/1/R4, r.o. 6.7.
[69] Gezien de uitspraak van ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201307656/1/R4, r.o. 6.7, moet ook enkel een emissieplafond mogelijk zijn.

Bijlage 1

Stappenplan

U kunt onderstaande stappen doorlopen om te bepalen of de beoordeling van de activiteit voor het aspect stikstof in de Voortoets kan worden gedaan.



NB: Leg het overzicht van de stikstof-emitterende activiteit en de AERIUS-berekening vast in een rapportage en bewaar deze goed. Ditzelfde geldt voor de beoordeling voor het aspect stikstof in de Voortoets. De rapportage en de onderbouwing in de Voortoets dienen beschikbaar te zijn voor het bevoegd gezag en kunnen later bij (eventuele) toets- en handhaving van de uitvoering van de activiteit als uitgangspunt voor controle worden gebruikt.

Bijlage 2

Begrippenlijst

ABRvS: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, het hoogste bestuursrechtelijke rechtscollege in Nederland dat in hoger beroep oordeelt over (onder meer) besluiten op grond van de Wnb.

AERIUS Calculator: rekeninstrumentarium dat gebruikt moet worden om de stik-stofdepositie van een bepaalde activiteit te bepalen (zie *https://www.aerius.nl*).

Beheerplan: plan waarin staat wat er moet gebeuren om de natuurdoelen voor een bepaald Natura 2000 gebied te halen en wie dat gaat doen. Ook wordt hierin aangegeven welke activiteiten zonder vergunning in een gebied mogen plaats vinden (zie *https://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000*).

Beleidsregels intern en extern salderen (ook: (provinciale) beleidsregels): regeling waarin de provincies bepaald hebben op welke manier ze om zullen gaan met vergunningaanvragen die een beroep doen op intern en/of extern salderen.

Cumulatie: optelsom van alle gevolgen die een bepaald plan of project heeft in combinatie met de gevolgen van andere plannen en projecten.

Depositie: zie stikstofdepositie

Depositieberekening: berekening met AERIUS Calculator die uitwijst hoeveel stikstofdepositie er door een bepaalde activiteit op relevante hexagonen van Natura 2000-gebieden plaatsvindt.

Gebiedsanalyses: de passende beoordelingen per stikstofgevoelig en overbelast Natura 2000-gebied (PAS-gebied)

Habitatrichtlijn (Hrl): Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992, inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

Intern salderen: Het treffen van maatregelen aan een project, of het realiseren van een geheel nieuw project op dezelfde locatie, om een toename van depositie te vermijden

Kritische depositiewaarde (KDW): de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast door de verzurende en/of ver-mestende invloed van atmosferische stikstofdepositie (*https://www.bij12.nl/onder-werpen/stikstof-en-natura2000/helpdesk/begrippenlijst/*).

Locatie: de plek waar een bestaande activiteit plaatsvindt/een beoogde activiteit moet gaan plaatsvinden. De definitie van wat een locatie precies is vloeit voort uit de aangeleverde gegevens.

Mitigerende maatregel: een maatregel waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten. Mitigerende maatregelen kunnen worden betrokken in een op basis van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn te verrichten Passende Beoordeling van de gevolgen van een plan of project.

Natuurvergunning: vergunning op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming of een verklaring van geen bedenkingen voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met inachtneming van artikel 2.2aa, onder a, van het Besluit omgevingsrecht.

Natura 2000-gebied: een natuurgebied dat onderdeel uitmaakt van het Europese netwerk van natuurgebieden 'Natura 2000'. Dit gebied is aangewezen op grond van de Vogelrichtlijn of Habitatrichtlijn.

Passende beoordeling: ecologisch onderzoek waarbij de initiatiefnemer van een activiteit onderzoekt of de instandhoudingsdoelen van het Natura 2000-gebied door zijn activiteit in gevaar komen. (*https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-algemene/toestemmingen-wabo/toestemming-2/*).

Project: een activiteit die significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied (definitie voortgekomen uit jurisprudentie: ABRvS 29 mei 2019, 201506170, 807, 815, 818 (ECLI:NL:RVS:2019:1604)

Referentiedatum (ook Europese referentiedatum): datum vanaf welke de referentiesituatie voor activiteiten zonder toestemming geldt.

Referentiesituatie: toestemming als bedoeld in sub l, onder 1°, 3° en 4°, of bij gebrek daaraan een op de Europese referentiedatum aanwezige toestemming als bedoeld in sub l, onder 2° en 5° waarbij de laagst toegestane depositie vanaf de referentiedatum geldt; zie verder *https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-na-tura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/wat-is-mijn-referentiesituatie/*

Stikstofdepositie: neerslaan van stikstofverbindingen uit de lucht op een oppervlakte, uitgedrukt in mol per hectare per jaar.

Stikstofemissie: stikstofverbindingen die direct of indirect vanuit een bron in de lucht worden gebracht, uitgedrukt in kilogrammen.

Stikstofgevoelig habitattype: gebied waarbij de KDW beneden of rond de 2400 mol per hectare per jaar ligt.

Verschilberekening: berekening in AERIUS Calculator waarbij de stikstofdepositie van de beoogde situatie wordt verrekend met de huidige situatie. Uit deze berekening is ook de omvang van de saldogevende en de saldo-ontvangende activiteit af te leiden.

Vogelrichtlijn: Richtlijn 2009/147/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 30 november 2009, inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 207);

Wabo: Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Wnb: Wet natuurbescherming.

Colofon

Deze handreiking is in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid, Directoraat-generaal Stikstof opgesteld, met inhoudelijke bijdragen van een consortium van adviesbureaus: Bureau Waardenburg, BRO, Sweco en Witteveen+Bos.

De handreiking is beschikbaar gesteld op 23 februari 2021.

Laatste update: 23 februari 2021.

Helpdesk Stikstof en Natura 2000

Telefoon: 085- 486 25 90 (bereikbaar op werkdagen van 9.00 – 12.00 uur)
E-mail: *https://www.bij12.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/helpdesk/*