

## Plan faalt

LTB 2026/12

**Naast de vergunning faalt nu ook het plan: ook bij omgevingsplannen geldt voortaan het gewijzigd toetsingskader voor intern salderen met stikstof. De Raad van State oordeelde in de uitspraken van 18 december 2024 dat voor intern salderen tóch een natuurvergunning (formeel: omgevingsvergunning Natura 2000-activiteit) nodig is. Intern salderen mag namelijk niet meer in de zogeheten voortoets worden betrokken.**

In de voortoets wordt beoordeeld of een activiteit significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben. Als een activiteit significante gevolgen kan hebben, is daarvoor een natuurvergunning nodig. De natuurvergunning kan alleen worden verleend als op basis van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat de activiteit de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast. Bij intern salderen is zeker dat de stikstofdepositie van een activiteit per saldo niet toeneemt. Maar over het algemeen zal gelden dat de (gewijzigde) activiteit als zodanig wel stikstofdepositie op Natura 2000-gebied veroorzaakt. Tot 18 december 2024 werd er – op basis van rechtspraak van de Raad van State – van uitgegaan dat intern salderen in de voortoets mocht worden betrokken. Omdat verzekerd was dat de stikstofdepositie van de (gewijzigde) activiteit niet toenam, was voor de activiteit geen (nieuwe) natuurvergunning nodig. In de uitspraken van 18 december 2024 oordeelde de Raad van State dat intern salderen niet meer in de voortoets mag worden betrokken en dat moet worden uitgegaan van de stikstofdepositie van de gehele activiteit als nieuw ‘project’. Omdat de gehele activiteit over het algemeen wel stikstofdepositie op Natura 2000-gebied veroorzaakt, is voor de activiteit toch een (nieuwe) natuurvergunning nodig.

Sinds de uitspraken van 18 december 2024 was het onder andere de vraag of die uitspraken ook zouden gaan gelden voor omgevingsplannen. Bij omgevingsplannen geldt weliswaar een andere referentiesituatie voor stikstof dan bij natuurvergunningen, maar de systematiek voor de beoordeling is hetzelfde. Als een omgevingsplan significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied kan hebben, moet voor het omgevingsplan een passende beoordeling worden opgesteld. Alleen als op basis van de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het omgevingsplan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast, mag een omgevingsplan worden vastgesteld. De vrees was daarom dat de uitspraken van 18 december 2024 ook gevolgen zouden hebben voor omgevingsplannen. En die vrees blijkt terecht gelet op de uitspraak van de Raad van State van 14 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:193. Het gewijzigd toetsingskader voor intern salderen met stikstof geldt voortaan ook voor omgevingsplannen. De Raad van

State vat de uitspraak van 14 januari 2026 meteen kernachtig samen:

*“De Afdeling komt, gelet op haar uitspraak van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, tot het oordeel dat er aanleiding is om haar rechtspraak over intern salderen in de voortoets ook te wijzigen bij bestemmingsplannen. Dit betekent dat, evenals bij projecten, de referentiesituatie niet mag worden betrokken bij de vraag of significante gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die is voorzien in een bestemmingsplan op voorhand zijn uitgesloten. Intern salderen met de referentiesituatie mag wel onder voorwaarden als mitigerende maatregel worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt in het bestemmingsplan.”*

Dit heeft tot gevolg dat in de voortoets voor een omgevingsplan, anders dan voorheen, voor de beoordeling of significante gevolgen zijn uitgesloten, geen vergelijking mag worden gemaakt van de gevolgen van de feitelijk aanwezige en planologisch legale situatie (de referentiesituatie bij plannen) en de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling (de beoogde situatie). In de voortoets moeten voortaan de gevolgen van de ruimtelijke ontwikkelingen die het omgevingsplan mogelijk maakt op zichzelf worden onderzocht. Daardoor zal voor omgevingsplannen vaker een passende beoordeling opgesteld moeten worden dan voorheen het geval was.

De verplichting om voor een omgevingsplan een passende beoordeling op te stellen, heeft enkele vervelende gevolgen. Een van die vervelende gevolgen is dat in de passende beoordeling voor een omgevingsplan aan het additionaliteitsvereiste moet worden getoetst. Het mag gelet op eerdere bijdragen (waaronder LTB 2026/3) duidelijk zijn dat dat een ingewikkeld vereiste is waar niet eenvoudig aan kan worden voldaan. Voor omgevingsplannen lijkt de lat om aan het additionaliteitsvereiste te voldoen echter minder hoog te worden gelegd dan bij natuurvergunningen. Voor de gemeenteraad geldt namelijk slechts een ‘vergewisplicht’:

*“Dit betekent dat de raad aan zijn motiveringsverplichting kan voldoen door zich ervan te vergewissen dat in openbaar raadpleegbare gegevens geen aanwijzingen staan dat het bevoegd gezag dat verantwoordelijk is voor het treffen van instandhoudings- en passende maatregelen de wijziging of beëindiging van de referentiesituatie nodig acht als instandhoudings- of passende maatregel. Deze vergewisplicht als invulling van de motiveringsverplichting van het additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van alle mitigerende maatregelen (zoals intern- en extern salderen) die worden ingezet in een bestemmingsplan dat wordt vastgesteld door de raad.”*

De gemeenteraad lijkt in een passende beoordeling voor een omgevingsplan met de vergewisplicht dus een stuk eenvoudiger aan het additionaliteitsvereiste te kunnen vol-

<sup>1</sup> Franca Damen is advocaat bij Damen Legal, franca@damenlegal.com, www.damenlegal.com.

doen dan initiatiefnemers en provincies in een passende beoordeling voor een natuurvergunning. De reden daarvoor is dat de gemeenteraad, anders dan de rijksoverheid of de provincie, geen invloed kan hebben op de keuze van de te treffen maatregelen om te voldoen aan de verplichtingen in art. 6 lid 1 en 2 Habitatrichtlijn.

Dat voor de gemeenteraad ten aanzien van het additionaliteitsvereiste slechts een vergewisplicht geldt, laat echter onverlet dat als gevolg van de uitspraak van de Raad van State van 14 januari 2026 voor omgevingsplannen vaker een passende beoordeling opgesteld zal moeten worden. En dat heeft als vervelend gevolg dat voor het omgevingsplan in beginsel ook een milieueffectrapport opgesteld moet worden (art. 16.36 lid 2 Omgevingswet). Dat is alleen anders als het gaat om een omgevingsplan dat het gebruik bepaalt van kleine gebieden op lokaal niveau of een omgevingsplan voor kleine wijzigingen, en dat omgevingsplan of de wijzigingen daarvan geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben (art. 16.36 lid 3 Omgevingswet). Een voorbeeld van een omgevingsplan dat het gebruik bepaalt van een klein gebied op lokaal niveau is een regel die slechts op enkele locaties binnen de gemeente ziet. Een voorbeeld van een omgevingsplan voor kleine wijzigingen is een vernummering van de regels zonder dat de regels inhoudelijk wijzigen of een beleidsneutrale aanpassing aan de instructieregels van het Besluit kwaliteit leefomgeving. In beide gevallen geldt het vereiste dat het omgevingsplan geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Als het omgevingsplan wel aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dan geldt de hoofdregel dat vanwege de passende beoordeling ook een milieueffectrapport opgesteld moet worden.

Naast de natuurvergunning faalt nu dus helaas ook het plan ...