



Ministerie van Landbouw, Visserij,
Voedselzekerheid en Natuur

Afsprakenkader tussen Vlaanderen en Nederland inzake informatie-uitwisseling over en advies in projecten met grensoverschrijdende effecten te wijten aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden

Opgemaakt en goedgekeurd in 2025 onder toezicht van het
Vlaams-Nederlands Bestuurlijk Overleg Stikstof

Inhoudsopgave

1.	Aanleiding	4
2.	Doel	4
3.	Algemene uitgangspunten	4
4.	Afspraken grensoverschrijdende toetsingswijze, informatie-uitwisseling en communicatie	5
4.1	Toepassingsgebied	5
4.2	Toetsingswijze	5
4.3	Informatie-uitwisseling over projecten in Vlaanderen met Nederlandse autoriteiten	6
4.4	Informatie-uitwisseling over projecten in Nederland met Vlaamse autoriteiten	6
4.5	Grensoverschrijdende samenwerking	6
5	Implementatie en actualisatie van het afsprakenkader	7
5.1	Implementatie	7
5.2	Actualisatie	7
	BIJLAGE 1 - Stroomschema Vlaanderen	8
	BIJLAGE 2 - Stroomschema Nederland	10
	BIJLAGE 3 - Begrippenlijst	12
	BIJLAGE 4 - Duiding Vlaams en Nederlands stikstofbeleid en vergunningensystematiek	13
	BIJLAGE 5 - Modaliteiten voor informatie-uitwisseling en contactenlijst	20

1. Aanleiding

Volgend uit politiek-bestuurlijke afspraken gemaakt tijdens stikstof-overleg in Den Haag (oktober 2024) en in Middelburg (november 2024) is besloten tot oprichting van een gezamenlijke werkgroep grensoverschrijdende samenwerking stikstof. Eén van de opdrachten van deze werkgroep is om een ambtelijk administratief praktisch Afsprakenkader op te stellen inzake de uitwisseling van informatie en adviesmogelijkheden aangaande projecten met grensoverschrijdende effecten te wijten aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden.

Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de intentie om te komen tot een ambtelijk administratief praktisch Afsprakenkader, zoals opgenomen in het Memorandum van Overeenstemming tussen Nederland en Vlaanderen m.b.t. de bilaterale samenwerking op het gebied van stikstof in de grensregio afgesloten op en bekrachtigd in de Slotverklaring van de Vlaams- Nederlandse Top op 1 april 2025 te Gent.

2. Doel

Het Afsprakenkader draagt binnen de contouren van de Vlaamse en Nederlandse autonome wetgeving bij aan een goede verstandhouding over en een vlotte afhandeling van projecten met grensoverschrijdende effecten, te wijten aan stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden in de Vlaams-Nederlandse grensregio. Daartoe bepaalt het afsprakenkader richtlijnen over goede communicatie, toetsingswijze, en gelijkwaardige informatie-uitwisseling en adviesmogelijkheden voor de betrokken vergunning- en adviesverlenende instanties op het niveau van het Nederlandse Rijk, het Vlaamse Gewest, de grensprovincies en gemeenten.

3. Algemene uitgangspunten

Het afsprakenkader is gebaseerd op de volgende algemene uitgangspunten:

- Om de instandhoudingsdoelstellingen in Natura 2000-gebieden in de Vlaams-Nederlandse grensregio te halen, moeten in zowel Nederland als Vlaanderen stikstofemissies verminderd worden.
- Vlaanderen en Nederland dragen elk een eigen verantwoordelijkheid om emissiereductie te realiseren op het eigen grondgebied. Een reductie aan de ene kant van de grens, komt ook ten goede aan de andere kant van de grens.
- Om te voorkomen dat projecten de facto aan twee beleids- en toetsingskaders moeten voldoen, worden de kaders toegepast van het grondgebied waarin de aangevraagde projecten zijn gelegen.
- Directe en open communicatie tussen betrokken Nederlandse en Vlaamse vergunning- en adviesverlenende instanties is cruciaal voor een goede verstandhouding over de afhandeling van projecten in de grensregio.
- Voor een vlotte afhandeling van projecten in de grensregio is tevens inzicht in en begrip voor elkaars stikstofbeleid en vergunningensystematiek van belang, met inachtneming van overeenkomsten en verschillen.
- Voor het voornoemde inzicht en begrip is het belangrijk dat er uitwisseling plaatsvindt tussen betrokken Nederlandse en Vlaamse instanties over het gevoerde beleid en de effectiviteit daarvan, waar nodig in verband met wijzigingen in regelgeving, rechterlijke uitspraken, analyses over staat van de natuur in de grensregio, etc.
- Voor het inzicht en begrip is het ook van belang dat zowel Vlaanderen als Nederland het eigen beleid monitoren en daarbij aan elkaar rapporteren over de impact hiervan op grensoverschrijdende stikstofdeposities.

- Vlaamse en Nederlandse vergunningverlenende instanties dragen elk een eigen verantwoordelijkheid voor het nemen van beslissingen over vergunningaanvragen voor projecten gelegen op het eigen grondgebied. Dit afsprakenkader voorziet dus niet in een gezamenlijke beslissing over vergunningaanvragen.
- Het afsprakenkader geeft invulling aan verschillende Europese en multilaterale verplichtingen voor wat betreft de beoordeling van projecten die grensoverschrijdende effecten hebben door stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden. Daarnaast werkt ook nationale jurisprudentie door in de beoordelingswijze.

4. Afspraken grensoverschrijdende toetsingswijze, informatie-uitwisseling en communicatie

4.1 Toepassingsgebied

Dit afsprakenkader is van toepassing op projecten in de zin van artikel 6.3 en 6.4 van de Habitatrichtlijn waarbij sprake is van grensoverschrijdende effecten door een toename aan stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de Vlaams-Nederlandse grensregio. Om vast te stellen of er sprake is van dergelijke effecten stoelt de bevoegde overheid op de eigen deskundigheid, rekentools en richtlijnen.

Projecten waaraan voormelde effecten verbonden zijn en waarvoor de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling tussen Vlaanderen en Nederland gebeurt met toepassing van de Project MER-, Seveso- en RIE-richtlijn of andere internationale verplichtingen of daartoe gemaakte bilaterale afspraken, vallen enkel onder dit afsprakenkader voor die aspecten die niet zijn geregeld door de grensoverschrijdende informatie-uitwisseling onder de Project MER-, Seveso- en RIE-richtlijn of andere internationale verplichtingen of daartoe gemaakte bilaterale afspraken.

4.2 Toetsingswijze

- De daartoe bevoegde overheid op het grondgebied waar een Natura 2000-gebied gelegen is, bepaalt de instandhoudingsdoelstellingen (IHD's) en stelt de staat van de natuur vast waarmee rekening gehouden wordt door Vlaamse en Nederlandse vergunning- en adviesverlenende instanties bij de beoordeling van effecten te wijten aan stikstofdeposities op dit gebied. Dus, voor Natura 2000-gebieden gelegen in Nederland bepalen Nederlandse bevoegde gezagen de IHD's en de huidige staat van de natuur, waaraan zowel door Vlaamse als Nederlandse instanties getoetst wordt, en vice versa.
- De Vlaamse en Nederlandse vergunning- en adviesverlenende instanties toetsen op basis van het toetsings- en beleidskader van toepassing op het grondgebied waarin het aangevraagde project gelegen is. Adviesverlenende instanties adviseren of het toepasselijke toetsingskader correct wordt toegepast, rekening houdend met de staat van instandhouding van de betrokken Natura 2000-gebieden. Op projecten gelegen in Nederland is dus het Nederlandse toetsings- en beleidskader van toepassing, ook voor effecten op Vlaamse Natura 2000-gebieden, en vice versa.
- Vlaamse en Nederlandse adviesverlenende instanties leveren geen advies over de impact door stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in uitgewisselde projecten die volgens het eigen wettelijk kader niet vergunningplichtig zouden zijn voor hun impact op Natura 2000-gebieden. Deze wederkerigheid draagt bij aan het bekomen van gelijkwaardige adviesmogelijkheden. Bijvoorbeeld, indien informatie wordt uitgewisseld over een Vlaams project dat volgens het Nederlandse toetsings- en beleidskader geen Passende Beoordeling zou behoeven en niet vergunningplichtig zou zijn omdat op basis van een voortoets significant negatieve effecten van stikstofdepositie kunnen worden uitgesloten, dan zullen

Nederlandse adviesverlenende instanties geen advies verlenen over de impact door stikstofdepositie van dit project op Nederlandse Natura 2000-gebieden.

4.3 Informatie-uitwisseling over projecten in Vlaanderen met Nederlandse autoriteiten

- Bevoegde Vlaamse vergunningverlenende instanties wisselen informatie uit met betrokken Nederlandse adviesverlenende instanties over projecten waarvoor blijkt dat de impactscore op een Nederlands Natura 2000-gebied hoger is dan de *de minimis*-drempel en er sprake is van een depositietoename op dit Nederlands Natura 2000-gebied ten opzichte van de reeds vergunde toestand. Aangevraagde projecten met effecten op Nederlandse Natura 2000-gebieden, die zouden verleend worden met behulp van een ADC-toets, worden altijd uitgewisseld.
- Met Nederlandse instanties zal alle informatie gedeeld worden die in overeenstemming met de Vlaamse wettelijke procedure ter beschikking wordt gesteld aan Vlaamse adviesverlenende instanties of het publiek.
- De termijn voor de betrokken Nederlandse instanties om eventuele opmerkingen over te maken, is de termijn zoals voorzien in de Vlaamse wettelijke vergunningsprocedure.
- De beslissing over de vergunningsaanvraag wordt steeds gedeeld met de Nederlandse instanties die advies verleend hebben.
- Een schematische weergave van de te onderscheiden stappen in informatie-uitwisseling door Vlaamse instanties met Nederlandse instanties is opgenomen in Bijlage 1.

4.4 Informatie-uitwisseling over projecten in Nederland met Vlaamse autoriteiten

- Bevoegde Nederlandse vergunningverlenende instanties wisselen informatie uit met betrokken Vlaamse adviesverlenende instanties over projecten waarvoor uit een passende beoordeling blijkt dat er sprake is van een stikstofdepositietoename op een Vlaams Natura 2000-gebied ten opzichte van de referentiesituatie. Aangevraagde projecten met effecten op Vlaamse Natura 2000-gebieden, die zouden verleend worden met behulp van extern salderen, ecologische beoordeling of een ADC-toets, worden altijd uitgewisseld.
- Met Vlaamse instanties zal alle informatie gedeeld worden die in overeenstemming met de Nederlandse wettelijke procedure ter beschikking wordt gesteld aan Nederlandse advies-verlenende instanties of het publiek.
- De termijn voor de betrokken Vlaamse instanties om eventuele opmerkingen over te maken is de termijn zoals voorzien in de Nederlandse wettelijke vergunningsprocedure.
- De beslissing over de vergunningsaanvraag wordt steeds gedeeld met de Vlaamse instanties die advies verleend hebben.
- Een schematische weergave van de te onderscheiden stappen in informatie-uitwisseling door Nederlandse instanties met Vlaamse instanties is opgenomen in Bijlage 2.

4.5 Grensoverschrijdende samenwerking

- Goede communicatie en een blijvende dialoog zijn essentieel voor de implementatie en opvolging van de bovengenoemde afspraken. Daartoe zal gebruik gemaakt worden van bestaande gremia zoals het Bestuurlijk Overleg Stikstof en de ambtelijke Werkgroep Grensoverschrijdende Samenwerking Stikstof.
- Directe en transparante communicatie tussen betrokken Nederlandse en Vlaamse vergunning- en advies-verlenende instanties is cruciaal voor een goede verstandhouding over de afhandeling van projecten in de grensregio. Daartoe zullen betrokken administraties tijdig en rechtstreeks met elkaar in gesprek gaan zonder formele procedures af te wachten in geval van kennisname van relevante projecten alsook in geval van vragen, bezorgdheden en dergelijke meer aangaande specifieke projecten. Daartoe bevat Bijlage 5 een overzicht en contactenlijst van relevante instanties.

5 Implementatie en actualisatie van het afsprakenkader

5.1 Implementatie

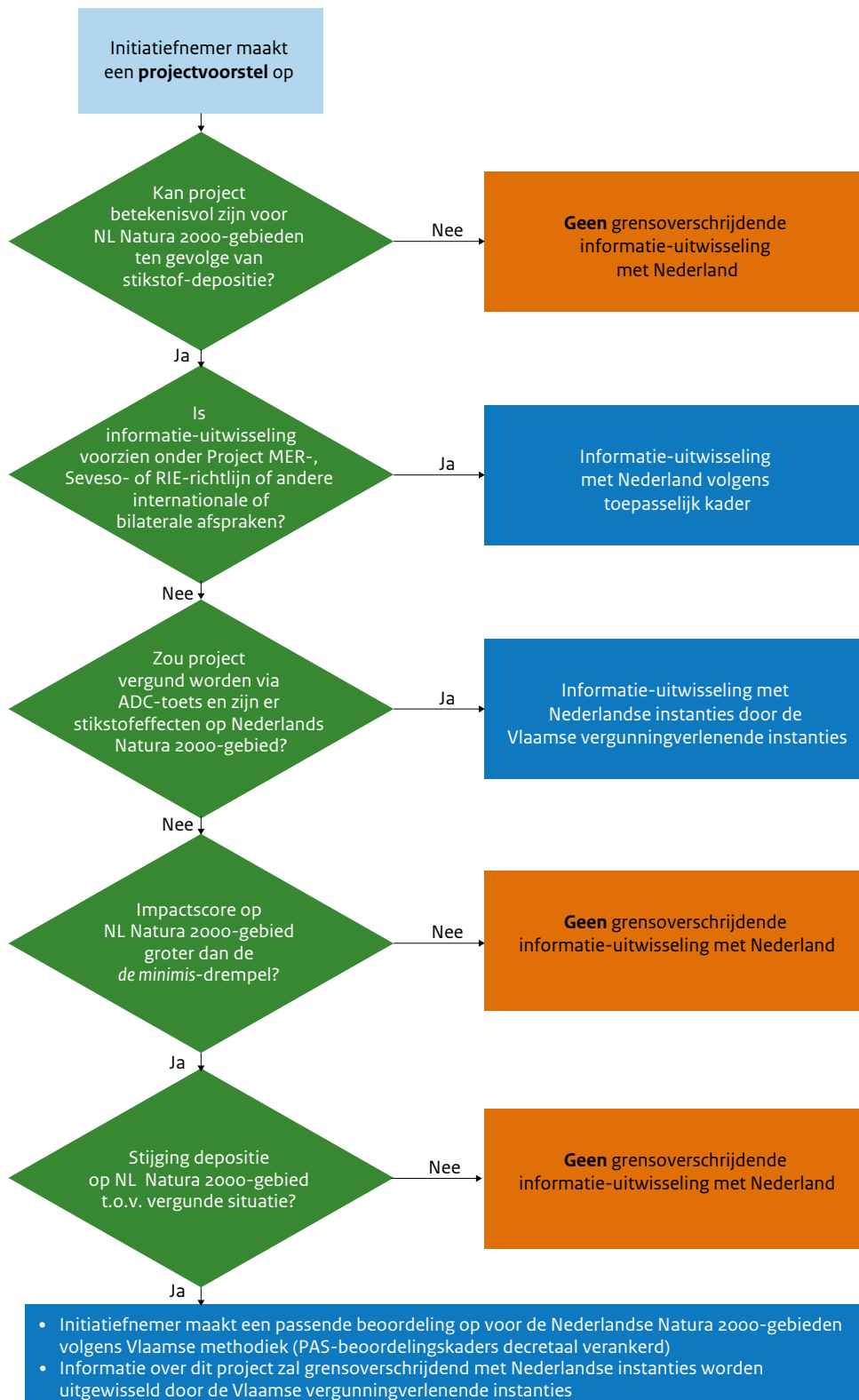
Met het oog op de implementatie van het Afsprakenkader zal worden zorggedragen voor de nodige verspreiding, publicatie en instructie zodat alle gebruikers de afspraken op een juiste wijze kunnen opvolgen. Indien nodig zal het Bestuurlijk Grensregio Overleg betrokken worden bij de uitvoering van dit afsprakenkader, onder meer voor wat betreft het betrekken van (grens)gemeenten.

5.2 Actualisatie

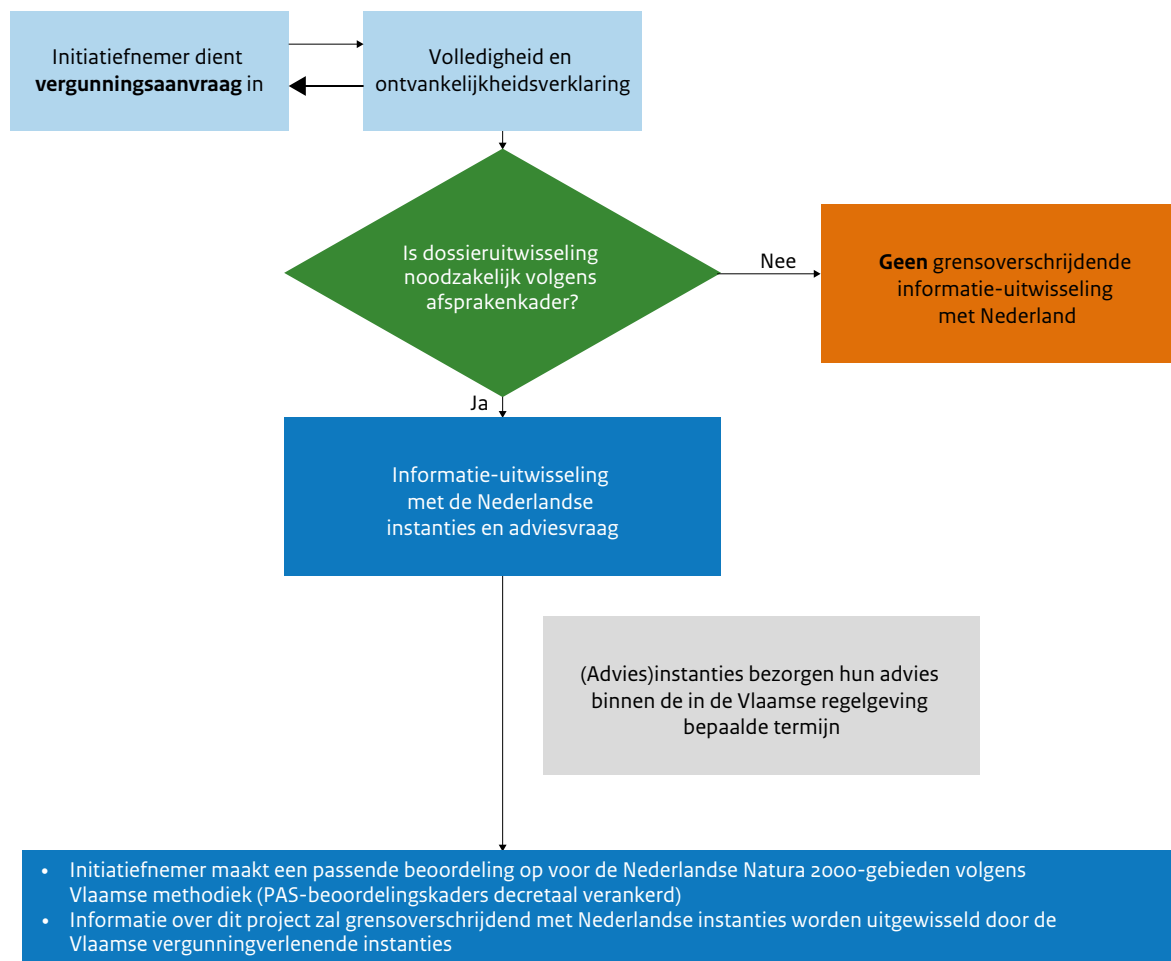
Indien nodig naar aanleiding van evoluties in regelgeving, beleid en mogelijke beleidsconvergentie, rechtspraak, methodieken, wetenschappelijke inzichten, en praktijkervaring kunnen vanuit de ambtelijke Werkgroep Grensoverschrijdende Samenwerking Stikstof en het Bestuurlijk Overleg Stikstof voorstellen voor het actualiseren van het afsprakenkader gemaakt, besproken en gezamenlijk beslist worden.

BIJLAGE 1 - Stroomschema Vlaanderen

Beoordelingsfase initiatiefnemer

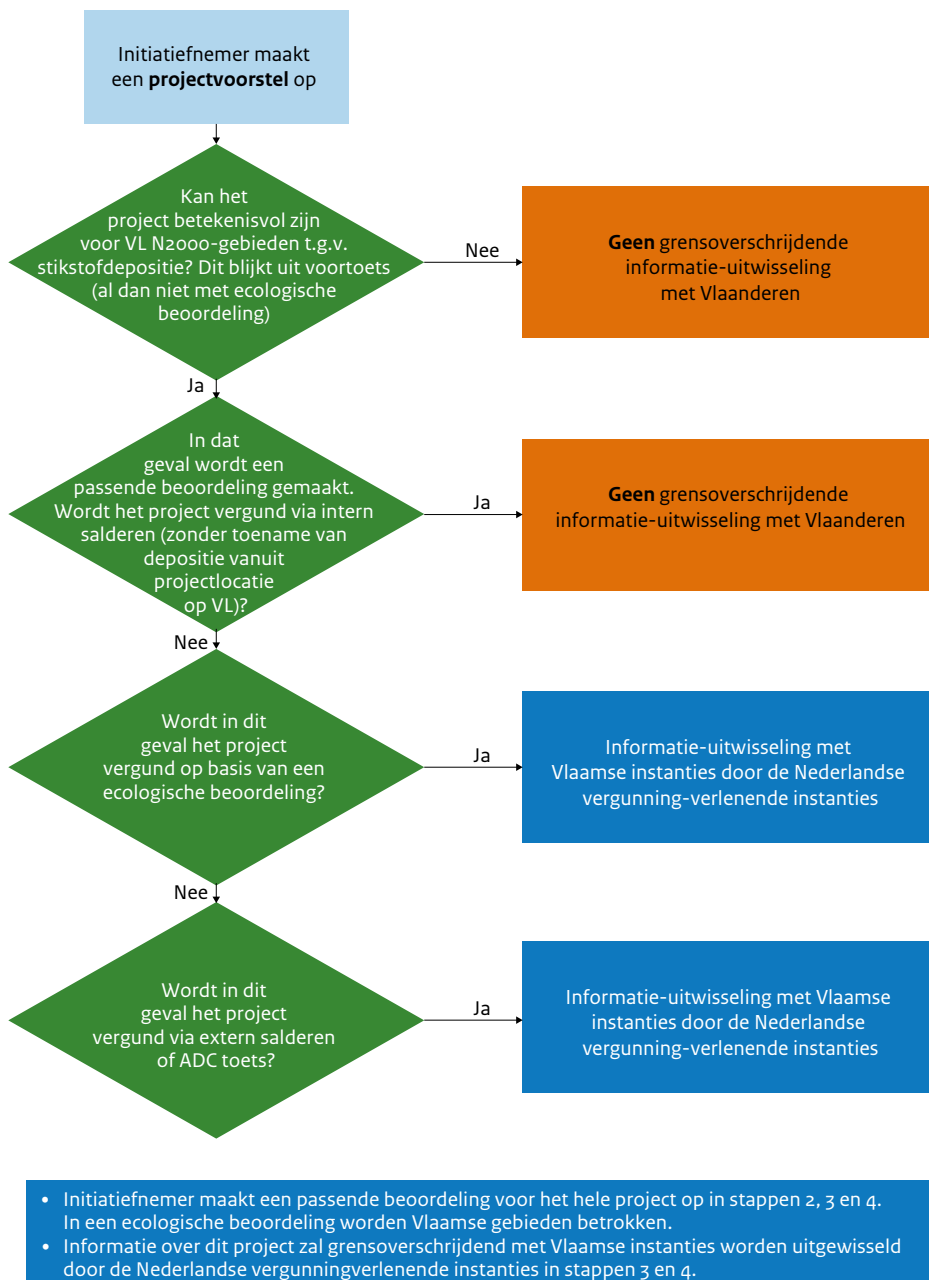


Besluitvormingsfase bij Vlaamse vergunningsverlener

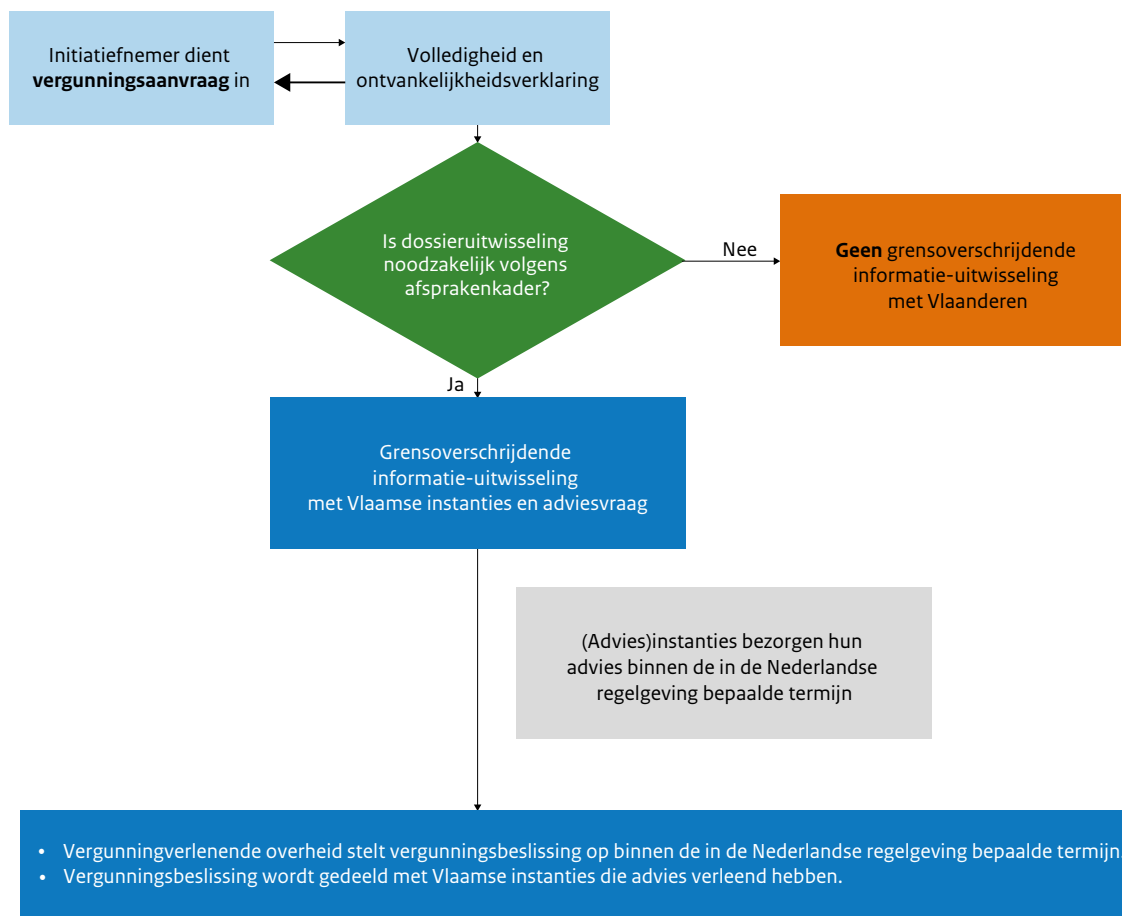


BIJLAGE 2 - Stroomschema Nederland

Beoordelingsfase initiatiefnemer



Besluitvormingsfase bij Nederlandse vergunningsverlener



BIJLAGE 3 - Begrippenlijst

- **ADC-toets:** een afwijkingsprocedure waaronder projecten, waarvoor uit een passende beoordeling is gebleken dat significante negatieve effecten op Natura 2000-gebieden niet uitgesloten kunnen worden en waarvoor milderende of verzachtende maatregelen niet kunnen zorgen voor een afdoende beperking van de negatieve effecten, onder bepaalde voorwaarden, toch kunnen vergund worden. Er zijn drie voorwaarden waaraan een project moet voldoen om via een ADC-toets vergund te worden:
 - A - er zijn geen alternatieven,
 - D - er is sprake van dwingende redenen van groot openbaar belang, en
 - C - de nodige compenserende maatregelen worden getroffen om te waarborgen dat de algehele samenhang van Natura 2000 bewaard blijft.
- **Advies/ adviesverlenende instanties:** instellingen van (mede)overheden (zoals provincies, gemeenten, het Vlaams Gewest en het Nederlandse Rijk) die bevoegd zijn om advies uit te brengen in vergunningprocedures voor projecten met grensoverschrijdende effecten te wijten aan stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden.
- **Betrokken bevoegde instanties/ gezagen:** instellingen van (mede)overheden (zoals provincies, gemeenten, het Vlaams Gewest en het Nederlandse Rijk) die bevoegd zijn om handelingen (zoals het uitbrengen van advies of verlenen van vergunningen) te treffen in vergunningsprocedures voor projecten met grensoverschrijdende effecten te wijten aan stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden.
- **Ecologische beoordeling:** ecologische onderbouwing waarmee effecten van stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied worden onderzocht.
- **Passende beoordeling:** voor bepaalde projecten moet nagegaan worden of het project significant negatieve effecten kan hebben op, ofwel kan leiden tot een betekenisvolle aantasting van, de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied. Zo een onderzoek wordt een *passende beoordeling* genoemd. De Passende Beoordeling volgt desgevallend na een voortoets waaruit blijkt dat een significant negatief effect van het project op een Natura 2000-gebied niet op voorhand op basis van bestaande objectieve gegevens is uit te sluiten.
- **Projecten:** projecten in de zin van artikel 6.3 en 6.4 Habitatrichtlijn die significant negatieve effecten kunnen hebben op de beschermde natuurwaarden in een Natura 2000-gebied.
- **Referentiesituatie (specifiek voor Nederland):**
 - Ofwel de situatie waarvoor een natuurvergunning is verleend (vergunning op grond van de Nbw 1998, de Wnb, een omgevingsvergunning op grond van de Wabo met daarin een milieutoestemming of een omgevingsvergunning op grond van de Omgevingswet voor een Natura 2000-activiteit)
 - ofwel, bij het ontbreken van een natuurvergunning, een (milieu)toestemming van voor de aanwijsdatum, tenzij daarna een milieutoestemming is verleend met minder gevolgen. Dan wordt de toestemming met de minste gevolgen de referentiesituatie. De omvang van de referentiesituatie wordt beperkt tot de gevolgen van activiteiten die zijn vergund, én feitelijk aanwezig zijn, én - als die niet structureel in gebruik zijn - zonder natuurtoestemming kunnen worden hervat.
- **Referentiedatum:** de datum waarop de Vogelrichtlijn, dan wel de Habitatrichtlijn van toepassing is geworden op het Natura 2000-gebied. Deze ligt voor de meeste Vogelrichtlijngebieden in 1994 en voor de meeste Habitatrichtlijngebieden in 2004.
- **Voortoets:** een onderzoek uitgevoerd door de initiatiefnemer van een project waaruit blijkt of het al dan niet uitgesloten kan worden dat het project significant negatieve effecten zal hebben op een Natura 2000-gebied. Hierbij moet het gehele project na wijziging beoordeeld worden, inclusief bestaande en ongewijzigde onderdelen. Op basis daarvan blijkt of een passende beoordeling nodig is of niet. In de voortoets kan ook een ecologische beoordeling worden opgenomen op grond van objectieve gegevens.

BIJLAGE 4 - Duiding Vlaams en Nederlands stikstofbeleid en vergunningensystematiek

De beschrijving in deze bijlage werd opgemaakt begin december 2025. Beleid en vergunningensystematiek zijn echter onderhevig aan veranderingen en dus dienen steeds up-to-date bronnen geraadpleegd te worden om geïnformeerd te worden over de actuele situatie.

NEDERLAND

Beleidsmatige context

Het Nederlandse kabinet heeft een Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) ingesteld om te komen tot oplossingen waarmee de natuur kan worden hersteld en Nederland van het stikstofslot te halen. Mede aanleiding hiertoe waren een tweetal gerechtelijke uitspraken inzake intern salderen (december 2024¹) en Greenpeace (februari 2025²) waardoor vergunningverlening nog verder stil is komen te liggen. Op 25 april 2025 heeft de MCEN een startpakket³ gepresenteerd. Onderdelen hiervan zijn onder meer een vrijwillige beëindigingsregeling voor landbouwbedrijven, een extensiveringsregeling en de ontwikkeling van een nieuwe doelsturingssystematiek. Ook wordt ingezet op de uitbreiding van agrarisch natuurbeheer en de start met een regionale maatwerkaanpak rondom natuurgebieden de Veluwe en de Peel. Tevens is aangekondigd om een zoneringsaanpak uit te werken voor stroken rondom stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden.

Op 16 september 2025 heeft het kabinet bij het presenteren van de begroting voor 2026 het vervolgpakket stikstof⁴ gepresenteerd. Hierin zijn aanvullende middelen opgenomen en worden diverse maatregelen aangekondigd die voortbouwen op het startpakket, onder meer ten aanzien van doelsturing. Tevens is het kabinet voornemens om in 2026 bindende, bedrijfsspecifieke normen voor agrarische ondernemingen voor 2035 te publiceren. Ook zijn in het pakket aanvullende afspraken gemaakt over de zogenoemde 'borging' van de maatregelen. In het startpakket was al afgesproken dat de sectoren mobiliteit en industrie in 2035 50% stikstofreductie moeten hebben behaald, en de landbouwsector 42-46% (ten opzichte van 2019). Aanvullend daarop komen er streefwaarden voor alle drie de sectoren voor 2030. Als uit monitoring, vanaf 2027, blijkt dat de streefwaarde niet wordt gehaald, beziet het kabinet aanvullende maatregelen.

Op 17 oktober is aangekondigd om de benodigde stappen te zetten waarmee een rekenkundige ondergrens kan worden ingevoerd.

Juridische context

- Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. De bepalingen uit de Wet natuurbescherming (en daarnaast uit vele andere wetten) zijn beleidsneutraal in de Omgevingswet opgenomen. De Omgevingswet bevat instrumenten die zich richten op het vergunnen van activiteiten in de fysieke leefomgeving. Een omgevingsvergunning is te beschouwen als een bundel vergunningen die door één bevoegd gezag afgegeven wordt.
- Er gelden sinds 1 juli 2021 omgevingswaarden voor het reduceren van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuur. De stikstofdepositie moet in 2025 ten minste op 40% van het areaal van de voor stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden niet groter zijn dan de hoeveelheid depositie waarboven verslechtering van de kwaliteit van die habitats niet op voorhand uit te sluiten is. In 2030 is dat ten minste 50% en in 2035 ten minste 74%.

¹ Rechtspraak over intern salderen wijzigt - Raad van State.

² [ECLI:NL:RBDHA:2025:578, Rechtbank Den Haag, C/09/651046 / HA ZA 23-641.](#)

³ [www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/04/25/kamerbrief-startpakket-nederland-van-het-slot.](#)

⁴ [www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-landbouw-visserij-voedselzekerheid-en-natuur/documenten/kamerstukken/2025/09/16/kamerbrief-vervolgpakket-nederland-van-het-slot.](#)

- Er geldt in Nederland sinds 2020 alleen een vergunningplicht voor projecten met mogelijk significant negatieve effecten. Voor projecten waarvan effecten op voorhand kunnen worden uitgesloten op basis van objectieve gegevens hoeft geen passende beoordeling te worden uitgevoerd en geldt geen vergunningplicht. Wel wordt verwacht dat initiatiefnemers voorafgaand aan activiteiten die tot stikstofdepositie leiden met AERIUS Calculator berekenen of het project tot stikstofdepositie kan leiden op stikstofgevoelige habitats. Sinds de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 december 2024 is duidelijk dat intern salderen beschouwd moet worden als mitigerende maatregel en niet bij de voortoets betrokken mag worden. In de voortoets moet dus het gehele effect van het beoogde project beoordeeld worden, zonder daarbij rekening te houden met de bestaande situatie.
- Aeries is het landelijk ICT-systeem waarmee emissies en deposities van stikstof op Natura 2000-gebieden worden berekend, gemonitord en geregistreerd. AERIUS Calculator toont de achtergronddepositie en berekent de bijdrage van een project op basis van de ingevoerde emissie en emissiepunten vanaf 0,005 mol/ha/jaar.
- Het is echter mogelijk dat van een beperkte toename toch kan worden aangenomen dat evident geen negatieve effecten ontstaan. Dat kan in een voortoets worden beoordeeld. Zie bijvoorbeeld de Porthos-uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 augustus 2023. Sinds de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024 is intern salderen vergunningplichtig. Dit betekent dat er ook sprake is van een vergunningplicht wanneer het project wordt gewijzigd terwijl er geen sprake is van een toename van stikstofdepositie.

Vergunningverlening

De vergunningverlening in Nederland voor een Natura 2000-activiteit ziet er als volgt uit:

- Een initiatiefnemer beoordeelt (met behulp van een ecologisch adviesbureau) of de beoogde situatie mogelijk tot significant negatieve gevolgen op een Natura 2000-gebied kan leiden. Dit wordt de voortoets genoemd. Voor deze beoordeling wordt eventuele stikstofdepositie, wanneer sprake is van stikstof-emissies, berekend met AERIUS Calculator. Bij de voortoets moet de gehele beoogde situatie worden beoordeeld. Daarbij mag geen rekening worden gehouden met een bestaande situatie op dezelfde locatie.
- Als uit de voortoets blijkt dat er geen sprake is van stikstofdepositie en er ook geen andere effecten zijn, is de activiteit vergunningvrij. Ook kan in de voortoets via een ecologische beoordeling op grond van objectieve gegevens (lees: de meest recente, reeds bestaande, openbaar beschikbare (wetenschappelijke) kennis van zake) worden onderbouwd dat de stikstofdepositie van de nieuwe activiteit geen significante gevolgen kan hebben op stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden. Op basis van de ecologische beoordeling kan dus onderbouwd worden dat het een vergunningvrije activiteit betreft. Omdat er voor deze categorie projecten geen vergunningplicht geldt, hoeven deze dossiers niet aan het bevoegd gezag te worden voorgelegd. In deze situaties vindt er geen dossieruitwisseling met Vlaanderen plaats.
- De provincie is over het algemeen het bevoegd gezag voor Natura 2000-gebieden. Voor een activiteit van nationaal belang is dit de minister (thans: staatssecretaris) van LNV. Wanneer er sprake is van een enkelvoudige aanvraag voor alleen een Natura 2000-activiteit, moet de provincie of de minister besluiten op een aanvraag. Ook de minister van Infrastructuur en Waterstaat kan bevoegd gezag zijn, bijvoorbeeld voor een projectbesluit.
- Bij meervoudige aanvragen, wanneer er een omgevingsvergunning voor meerdere activiteiten wordt aangevraagd zoals bijvoorbeeld bouwen of milieu, kan de vergunningverlening ook bij een ander bevoegd gezag liggen, zoals een gemeente. In het kader van deze vergunningaanvragen bevat de Omgevingswet dan altijd het instrument 'advies en instemming'.
- Een omgevingsvergunningaanvraag voor een Natura 2000-activiteit die in de hierboven bedoelde situaties door een ander bevoegd gezag wordt behandeld, kan niet verleend worden zonder instemming. Alleen de provincie of de minister kan instemming geven.
- De uitspraken van de Raad van State ([ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1312](#), r.o. 10.3 / [ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105](#), r.o. 98 en 99) hebben ertoe geleid dat het Nederlandse bevoegde gezag alleen een vergunning kan verlenen voor een project voor zover het effecten heeft op de in Nederland gelegen Natura 2000-gebieden, indien het tevens de zekerheid heeft verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van de buiten Nederland gelegen Natura 2000-gebieden niet aantast. Voor het

verkrijgen van deze zekerheid is het naar het oordeel van de Afdeling niet noodzakelijk dat de buitenlandse autoriteiten instemming hebben verleend met de vergunningverlening voor het project.

- Als uit de voortoets blijkt dat er wél sprake is van stikstofdepositie ($> 0,005$ mol/ha/jr) en significant negatieve effecten niet op grond van de meest recente, reeds bestaande, openbaar beschikbare (wetenschappelijke) kennis van zake kunnen worden uitgesloten, moet de initiatiefnemer een passende beoordeling opstellen en geldt een vergunningplicht. Er kan alleen een vergunning worden verleend wanneer de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In de passende beoordeling kunnen aanvullende mitigerende maatregelen worden opgenomen over de stikstofdepositie. Een mitigerende maatregel is een maatregel waarmee wordt beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het project deze natuurlijke kenmerken niet zal aantasten, zoals intern en extern salderen, verlesen (tijdelijk extern salderen), het gebruik maken van een stikstofbank. Wanneer er sprake is van een vergunningplicht, en dus ook de verplichting om een passende beoordeling op te stellen, vindt er dossieruitwisseling plaats.
- In het geval dat de stikstofdepositie niet volledig kan worden gemitigeerd en de niet de vereiste zekerheid kan worden verkregen dat de beoogde activiteit de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet aantast, staat de initiatiefnemer in daarvoor bedoelde gevallen nog de ADC-toets als bedoeld in artikel 6, vierde lid, van de Habitatrichtlijn ter beschikking.
- Wanneer het bevoegd gezag op basis van de passende beoordeling een vergunning verleent, wordt het Vlaamse bevoegd gezag, indien daarom werd verzocht, geïnformeerd.
- Projecten waarvan op voorhand effecten kunnen worden uitgesloten met een voortoets, zijn zoals hierboven reeds beschreven niet vergunningplichtig.
- Uit een aantal onderzoeken is gebleken dat verschillende technieken in de veehouderij niet altijd doen wat ze beloven qua emissiereductie (dat geldt bijvoorbeeld voor verschillende stalvloeren voor melkrundervee, maar ook voor technieken bij andere diersoorten en bepaalde luchtwassers). Wanneer deze technieken worden gebruikt is naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State daarom altijd een passende beoordeling nodig en geldt dus ook altijd een vergunningplicht.

Intern en extern salderen

- Bij intern salderen wordt de nieuwe activiteit beoordeeld ten opzichte van de reeds toegestane Natura 2000-activiteit op die locatie. Dit betekent dat als de nieuwe activiteit zorgt voor een stikstofdepositie, de depositie van de bestaande toegestane activiteit dusdanig verlaagd moet worden dat de nieuw veroorzaakte depositie daar in zijn geheel binnen past. Als het niet geheel past, kan in aanvulling op intern salderen gebruik gemaakt worden van extern salderen, een ecologische beoordeling of eventueel een ADC-toets.
- Er is sprake van extern salderen wanneer een toename van de stikstofdepositie door het ene project door de afname van stikstofdepositie door een ander project op een andere projectlocatie wordt gemitigeerd. Wanneer er extern gesaldeer wordt, wordt er een percentage afgeroomd van de toegestane stikstofdepositie, om feitelijke depositiestijgingen te voorkomen (rekening houdend met latente ruimte). Wanneer er mitigerende maatregelen nodig zijn, is er altijd een passende beoordeling nodig en geldt er een vergunningplicht. Er kunnen overigens ook andere mitigerende maatregelen worden getroffen dan intern of extern salderen.
- Het is, naast intern salderen met een reeds vigerende natuurtoestemming en extern salderen van het ene project met het andere project, ook mogelijk om de depositieruimte van beëindigde toegestane activiteiten te registreren in een stikstofbank, ook wel uitgesteld extern salderen genoemd. In een stikstofbank worden deposities van verschillende beëindigde activiteiten geregistreerd en deze kunnen worden gecombineerd ten behoeve van vergunningverlening aan nieuwe projecten.
- Intern en extern salderen zijn niet overal mogelijk. In verschillende uitspraken heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (bijvoorbeeld de PAS-uitspraak van 29 mei 2019 ([ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603](#)), de GOL-uitspraak van 24 november 2021 ([ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2627](#)), de Vliegbasis Twente-uitspraak van 5 december 2023 ([ABRvS 6 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4540](#))) geoordeeld dat wanneer er onvoldoende maatregelen worden getroffen die lidstaten verplicht zijn te nemen in het kader van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrichtlijn (instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen), in sommige gevallen mitigerende maatregelen

(of ook wel beschermingsmaatregelen) niet kunnen worden gebruikt voor extern salderen wanneer deze noodzakelijk zijn als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel. Dit principe wordt het additionaliteitsvereiste genoemd. Door de uitspraken van 18 december 2024 geldt dit vereiste ook voor intern salderen.

Termijnen

- Onder de Omgevingswet geldt dat voor een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit altijd de Uniforme Openbare Voorbereidingsprocedure (uov) uit afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht moet worden gevolgd. Dit betekent dat er eerst een ontwerpvergunning wordt opgesteld, waarbij inspraak wordt gegeven aan het publiek tijdens de zienswijzeprocedure. De beslistermijn voor de volledige behandeling betreft 26 weken. De termijn voor advies en instemming bedraagt vier weken. Als deze termijn voor instemming niet wordt gehaald, mag de omgevingsvergunning niet worden verleend.

Praktische toetsing van effecten van Nederlandse projecten op Vlaamse natuur

- Op projecten die in Nederland zijn gelegen/worden aangevraagd is het Nederlands kader van toepassing, ook op effecten van deze projecten op Vlaamse natuur.
- Bij berekening van effecten (mogelijke stikstofdepositie) van projecten wordt gewerkt met AERIUS Calculator. Hierin kan ook naar effecten over de grens in Vlaanderen worden gekeken. Een initiatiefnemer beoordeelt in de voortoets (eventueel met behulp van een ecologisch adviesbureau) of de beoogde situatie mogelijk tot significant negatieve gevolgen op een Natura 2000-gebied kan leiden.
- Als uit de voortoets blijkt dat er geen sprake is van stikstofdepositie en er ook geen andere effecten zijn, is de activiteit vergunningvrij.
- Als uit de voortoets blijkt dat er wel sprake is van stikstofdepositie en significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, moet de initiatiefnemer een passende beoordeling opstellen (daarvoor wordt regelmatig een bureau met Vlaamse tak ingesteld) en geldt een vergunningplicht.
- In geval er sprake is van een kleine en tijdelijke toename van depositie, dan wordt dit meegenomen in de voortoets. Er wordt hierbij geen onderscheid gemaakt of het een Vlaams of Nederlands natuurgebied is. Een voortoets zal echter niet altijd voldoende zijn. In sommige gevallen zal een passende beoordeling met een ecologische onderbouwing nodig zijn, of moet de stikstofdepositie wel gemitigeerd worden.
- Er kan alleen een vergunning worden verleend wanneer de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet worden aangetast. In de passende beoordeling kunnen aanvullende mitigerende maatregelen worden opgenomen over de stikstofdepositie.
- Indien een ecologische beoordeling nodig is om de effecten van tijdelijke depositie op bepaalde gebieden te beoordelen, dan zal deze ecologische beoordeling ook van de Vlaamse gebieden moet worden gemaakt.
- Als er gesaldeerd wordt, moet ook de additionaliteit van de Vlaamse gebieden worden onderbouwd.
- Bij intern salderen is er geen wijziging van de locatie. Door inzet van de referentiesituatie worden de effecten gemitigeerd waardoor significante gevolgen kunnen worden uitgesloten. Sinds 18 december 2024 is duidelijk dat hiervoor wel een vergunningplicht geldt en een additionaliteitstoets gedaan moet worden. In dit geval hoeft er echter geen informatie te worden gedeeld met Vlaanderen, aangezien dit feitelijk geen gevolgen kan hebben omdat er geen sprake is van depositie-stijging.
- Indien er, in geval van negatieve effecten op Vlaamse natuur, gecompenseerd zou moeten worden, wordt verwezen naar de richtsnoeren van de Europese Commissie: 2021/C 437/01, waarin staat dat je moet compenseren in het land waar het natuurgebied is gelegen. Mocht een dergelijke situatie zich voordoen, dan wordt gezamenlijk gekeken hoe tot een (praktische) oplossing te komen.

VLAANDEREN

Beleidsmatige context

- Op 10 maart 2023 keurde de Vlaamse Regering de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) goed. De structurele aanpak werd onderworpen aan een Plan-MER en bijhorende passende beoordeling en openbaar onderzoek met inspraakmogelijkheid vanuit Nederland. Daarbij werd ook de impact van de Vlaamse PAS op de Natura 2000-gebieden in Nederland cijfermatig onderzocht en werd geoordeeld dat er geen betekenisvolle impact mogelijk is. De PAS en het Stikstofdecreet van 26 januari 2024 bevatten sectorspecifieke emissiereductiedoelstellingen die tegen eind 2030 gerealiseerd moeten worden. Deze doelstellingen worden geoperationaliseerd door brongerichte maatregelen om de emissie en depositie van stikstof te verminderen, beoordelingskaders voor de impact van stikstof bij vergunningverlening en een stikstofsaneringsplan met ecologische herstelmaatregelen.
- De PAS heeft als doel bij te dragen aan de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen voor Europees beschermde natuur in Vlaanderen door middel van het structureel en planmatig terugdringen van de impact van stikstofdepositie. De operationele vertaling van deze doelstelling is dat de gemiddelde overschrijding van de Kritische Depositiewaarde (KDW) voor elk A-habitatype⁵ in een SBZ-H met minstens 50% gereduceerd moet zijn tegen 2030 t.o.v. referentiejaar 2015.
- De PAS bevat beoordelingskaders voor vergunningverlening van activiteiten die stikstof uitstoten, met als basisprincipes:
 - Een sectorspecifieke de minimis-drempel, waaronder er (cumulatief) geen aantoonbare betekenisvolle aantasting optreedt van de instandhoudingsdoelstellingen (IHD's) in de Natura 2000-gebieden. Voor projecten die onder deze drempel vallen is geen bijkomende passende beoordeling nodig aangezien deze impact reeds passend beoordeeld is op niveau van de PAS.
 - Activiteiten met een stikstofimpact boven de de minimis-drempel kunnen slechts gunstig passend beoordeeld worden indien ze de decretaal bepaalde, gebiedsspecifieke neerwaartse depositietrend niet hypothekeren. In een individuele passende beoordeling wordt voor elke depositiebijdrage, afkomstig van zowel hervergunningen van reeds bestaande emissies als van bijkomende emissies onderzocht of de depositiebijdrage de decretaal vastgestelde, structurele neerwaartse trend niet hypothekeert.
- Dit systeem garandeert dat nieuwe, bijkomende emissies en deposities in Vlaanderen niet leiden tot het niet realiseren van de decretaal bepaalde, neerwaartse depositietrend.
- De PAS en het stikstofdecreet zorgen er dus niet enkel voor dat de deposities op Natura 2000-gebieden niet verder kunnen toenemen, maar garanderen op een sluitende manier een structurele dalende depositiebijdrage vanuit Vlaamse emissiebronnen, zowel op SBZ-H in het Vlaamse gewest als op Nederlandse Natura 2000-gebieden.
- De PAS en het stikstofdecreet voorzien vanaf 2025 een jaarlijkse voortgangsrapportering en een tweejaarlijkse evaluatie met tussentijdse bijsturingsmogelijkheid. De gecumuleerde effecten van de vergunningen die verleend zijn met toepassing van de drempelwaarden, worden na inwerkingtreding van het decreet structureel gemonitord. De toepassing van die drempelwaarden mag de daling van de emissie door emissie-reducerende bronmaatregelen van de PAS, niet hypothekeren. In de rapporteringen wordt de impact op Nederlands Natura 2000-gebieden ook onderzocht.

Vergunningverlening in Vlaanderen

De omgevingsvergunning

In Vlaanderen bevat (een aanvraag voor) een Omgevingsvergunning alle relevante aspecten, die door de vergunningverlenende overheid beoordeeld worden. Voor wat betreft de Natura 2000-aspecten wordt advies gevraagd aan het Agentschap Natuur en Bos.

De toets aan Natura 2000-aspecten wordt in eerste instantie vastgelegd in een gemeentelijke, provinciale of gewestelijke omgevingsvergunning. Daarnaast bestaat in Vlaanderen de figuur van “*administratief beroep*”.

⁵ Voor dit habitatype is de impact van stikstofdeposities zo groot, dat de mogelijkheden tot kwaliteitsverbetering door herstelbeheer zeer beperkt zijn zolang de stikstofdepositie de kritische depositiewaarde van het habitatype overschrijdt.

Als dit aan de orde is, oordeelt de provincie over een beroep tegen een gemeentelijke vergunning, en oordeelt de Vlaamse minister over het beroep tegen een provinciale vergunning. Tegen een vergunning die in eerste aanleg op gewestelijk niveau is beslist kan er geen administratief beroep aangetekend worden.

Vergunningverlenende overheid

De vraag wie in eerste instantie bevoegd is de vergunning te verlenen wordt bepaald aan de hand van verschillende aspecten.

De lijst van hinderlijke activiteiten (indelingslijst) die in aanmerking komen voor meldings- of vergunningsplicht voor wat het milieulijk van een omgevingsvergunning betreft, is opgenomen in bijlage 1 van titel II van het [VLAREM](#)⁶. Elke hinderlijke activiteit is, afhankelijk van de capaciteit, hoeveelheid, e.d., ingedeeld in klasse 3 (meldingsplichtig bij gemeente), klasse 2 (vergunningsplichtig bij gemeente), en klasse 1 (vergunningsplichtig bij deputatie van de provincie). De hoogste klasse van het geheel van alle relevante hinderlijke activiteiten bepaalt bij welke instantie men een melding of vergunningsaanvraag dient aan te vragen. De bevoegde overheid blijft steeds dezelfde bij alle verdere aanvragen (verandering en nieuwe projecten van de globale inrichting).

Omvat het project alleen een bouwluik dan ligt de bevoegdheid op gemeentelijk niveau. Als een project enkel een bouwluik omvat, maar wel in het grotere geheel uitmaakt van een klasse 1-inrichting, is de deputatie toch bevoegd. Het is steeds de milieucomponent die de bevoegde overheid bepaalt.

Daarnaast is er ook nog een “[provinciale lijst](#)” met projecten die toch ook op provinciaal niveau worden beslist in eerste aanleg. En is er een “[Vlaamse lijst](#)” met projecten die op gewestelijk niveau worden beslist in eerste aanleg.

Het hoogste niveau is steeds de behandelende overheid voor het geheel van het project en alle verdere aanpassingen en volgende projecten van deze globale inrichting. Bv: Staat een project met alleen klasse 2-inrichtingen en een bouwluik op de Vlaamse lijst, dan moet de aanvraag op gewestelijk niveau behandeld worden.

De omgevingsvergunningsaanvraag

Bij de opmaak van een omgevingsvergunningsaanvraag moeten alle effecten van het project in kaart worden gebracht, zo ook de effecten op de biodiversiteit. De bevoegde overheid moet de effecten op de biodiversiteit op basis van de informatie van de aanvrager beoordelen. De bevoegde overheid kan hiervoor advies vragen aan het Agentschap voor Natuur en Bos en is dit in sommige gevallen verplicht te vragen.

De toets van Natura 2000-gebieden vindt plaats op basis van het Natuurdecreet, aangevuld met het stikstofdecreet voor wat betreft de stikstofproblematiek. In de aanvraag is een voortoets of passende beoordeling opgenomen, waaruit blijkt of en in welke mate mogelijk significante effecten te verwachten zijn. De vergunningsaanvraag van een project dat onder de beoordelingskaders van het stikstofdecreet valt, bevat de impactscore⁷ van het project waaruit blijkt dat het project onder de de minimis-drempel valt dan wel een Passende beoordeling.

Termijnen en moment van adviesverzoek aan de grensprovincie

Afhankelijk van de vraag of de Omgevingsvergunningscommissie moet worden ingeschakeld bij behandeling van de aanvraag wordt een besluit binnen 105 of 120 dagen genomen.

⁶ <https://navigator.emis.vito.be/detail?wold=69985&woLang=nl>.

⁷ De impactscore van een (vergunningplichtig) project is de hoogste procentuele verhouding van de totale stikstofdepositie van een project tegenover de kritische depositiewaarde van de al dan niet actueel aanwezige Europees te beschermen habitats in de toetszone van het project. Bij de bepaling van de impactscore worden alleen locaties (zowel in Vlaanderen als in Nederland) in aanmerking genomen waarvan de kritische depositiewaarde als gevolg van de achtergronddepositie wordt overschreden of door de cumulatie van de achtergronddepositie en het project zou worden overschreden.

De toetsing

In Vlaanderen wordt bij een wijziging van een project steeds de gehele situatie opnieuw beoordeeld. Uit de Passende beoordeling en de toets aan de bepalingen van het stikstofdecreet moet dus blijken dat de totale gewenste situatie aanvaardbaar is.

BIJLAGE 5 - Modaliteiten voor informatie-uitwisseling en contactenlijst

NEDERLAND

- Rijk/LVVN: voor zover de minister/staatssecretaris van LVVN bevoegd gezag is (voor activiteiten van nationaal belang - denk aan bijvoorbeeld defensie/luchthavens/ hoofdwatervan), gaat het eerste contact via natuurvergunningen@minlnv.nl. Dan zal het secretariaat een dossierhouder benaderen, waar verder telefonisch/mailcontact mee mogelijk is en stukken mee kunnen worden uitgewisseld.
- Provincie Zeeland: voor specifieke projecten met betrekking tot stikstof en Natura 2000 in of met effect op gebieden gelegen in Provincie Zeeland kan contact opgenomen worden met de afdeling Natuurbescherming binnen Provincie Zeeland Natuurbescherming@zeeland.nl. Hierbij dient de reden van het gezochte contact duidelijk vermeld te worden.
- Provincie Noord-Brabant: voor vragen over alle aspecten met betrekking tot grensoverschrijdende milieueffecten, waaronder stikstof, kan vooralsnog contact opgenomen worden met info@OMWB.nl. Een duidelijke omschrijving met een aanduiding welke aspecten aan de orde zijn, bevordert een correct en spoedige afhandeling.
- Provincie Limburg: voor specifieke projecten met betrekking tot stikstof en Natura 2000 in of met effect op gebieden gelegen in Provincie Limburg kan contact opgenomen via LOS@prvlimburg.nl. Hierbij dient de reden van het gezochte contact duidelijk vermeld te worden voor een voortvarende afhandeling.
- Vragen over toepassing van het Afsprakenkader en de Bijlagen kunnen worden gesteld via de helpdesk van het Informatiepunt Stikstof en Natura 2000 (<https://www.bij12.nl/onderwerp/informatiepunt-stikstof-en-natura-2000/>).

VLAANDEREN

Informatie-uitwisseling over projecten in Nederland met Vlaamse instanties

Indien volgens de stroomschema's in Bijlage 2 informatie dient uitgewisseld te worden met Vlaamse instanties over een (aangevraagd) project in Nederland of indien om andere redenen contact gezocht wordt over (aangevraagde) projecten in Nederland, dan kan het eerste contact verlopen via de onderstaande e-mailadressen in de sectie 'Vlaamse contactenlijst'.

Daarbij dient steeds zowel de Vlaamse Overheid als de betrokken Vlaamse provincie(s) gecontacteerd te worden. De betrokken Vlaamse provincie(s) zijn minstens degene waarin Natura 2000-gebieden gelegen zijn die geïmpacteerd (zouden kunnen) worden door het (aangevraagde) project in Nederland.

Verder dient daarbij in de begeleidende e-mail of brief aangegeven te worden wat de essentie is van de informatie-uitwisseling of het gezochte contact, bijvoorbeeld door aan te geven welke Vlaamse Natura 2000-gebieden geïmpacteerd worden alsook wat de totale en additionele depositie is van het project op de respectievelijke Natura 2000-gebieden.

Contact met Vlaamse instanties over Vlaamse kaders of projecten in Vlaanderen

Indien contact gezocht wordt over de algemene stikstofsituatie en het beleid in Vlaanderen kan contact opgenomen worden met de Vlaamse Overheid. Als contact gezocht wordt over een specifiek project in Vlaanderen dient contact opgenomen te worden met de vergunningverlenende overheid⁸ voor het project. In beide gevallen dient het eerste contact te verlopen via de onderstaande e-mailadressen in de sectie 'Vlaamse contactenlijst'.

Vlaamse contactenlijst

- Vlaamse Overheid: stikstof.grensoverschrijdend@vlaanderen.be
- Provincie Antwerpen: omgevingsvergunningen@provincieantwerpen.be
- Provincie Limburg: omgevingsvergunning@limburg.be
- Provincie Oost-Vlaanderen: omgevingsvergunning@oost-vlaanderen.be
- Provincie West-Vlaanderen: omgevingsvergunning@west-vlaanderen.be

⁸ Indien een gemeente de vergunningverlenende overheid is dient rechtstreeks contact opgenomen te worden met de gemeente. De contactgegevens hiervoor zijn niet opgenomen in de contactenlijst.