HOUTHOFF



Factsheet Natuur – ADC-toets

Het natuurbeschermingsrecht speelt een belangrijke rol bij projecten en plannen die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Afhankelijk van de mogelijke effecten kan nader onderzoek of een natuurvergunning nodig zijn. In deze factsheet leggen we uit wanneer de ADC-toets een rol kan spelen en welke voorwaarden daarbij gelden.

1. De ADC-toets in het kort

De **ADC-toets** is een juridisch beoordelingskader dat voortvloeit uit de Europese habitatrichtlijn om projecten toe te staan. De toets komt pas in beeld als uit de passende beoordeling blijkt dat significante negatieve effecten op een Natura 2000-gebied niet kunnen worden uitgesloten én mitigerende maatregelen (waaronder intern en/of extern salderen, zie de factsheets Natuur – Intern salderen en Natuur – Extern salderen) onvoldoende oplossing bieden. De ADC-toets is daarom een zogenaamde laatste (onderbouwings-)mogelijkheid om een natuurvergunning te verkrijgen, en alleen inzetbaar als alle voorgaande stappen zijn doorlopen. De afkorting **ADC** staat voor:

A: Er zijn géén **Alternatieven** voor het project;
D: Er is sprake van een **Dwingende reden van groot openbaar belang;**
C: Er worden **Compenserende maatregelen** getroffen voor de gevolgen van het project op de Natura 2000-gebieden.

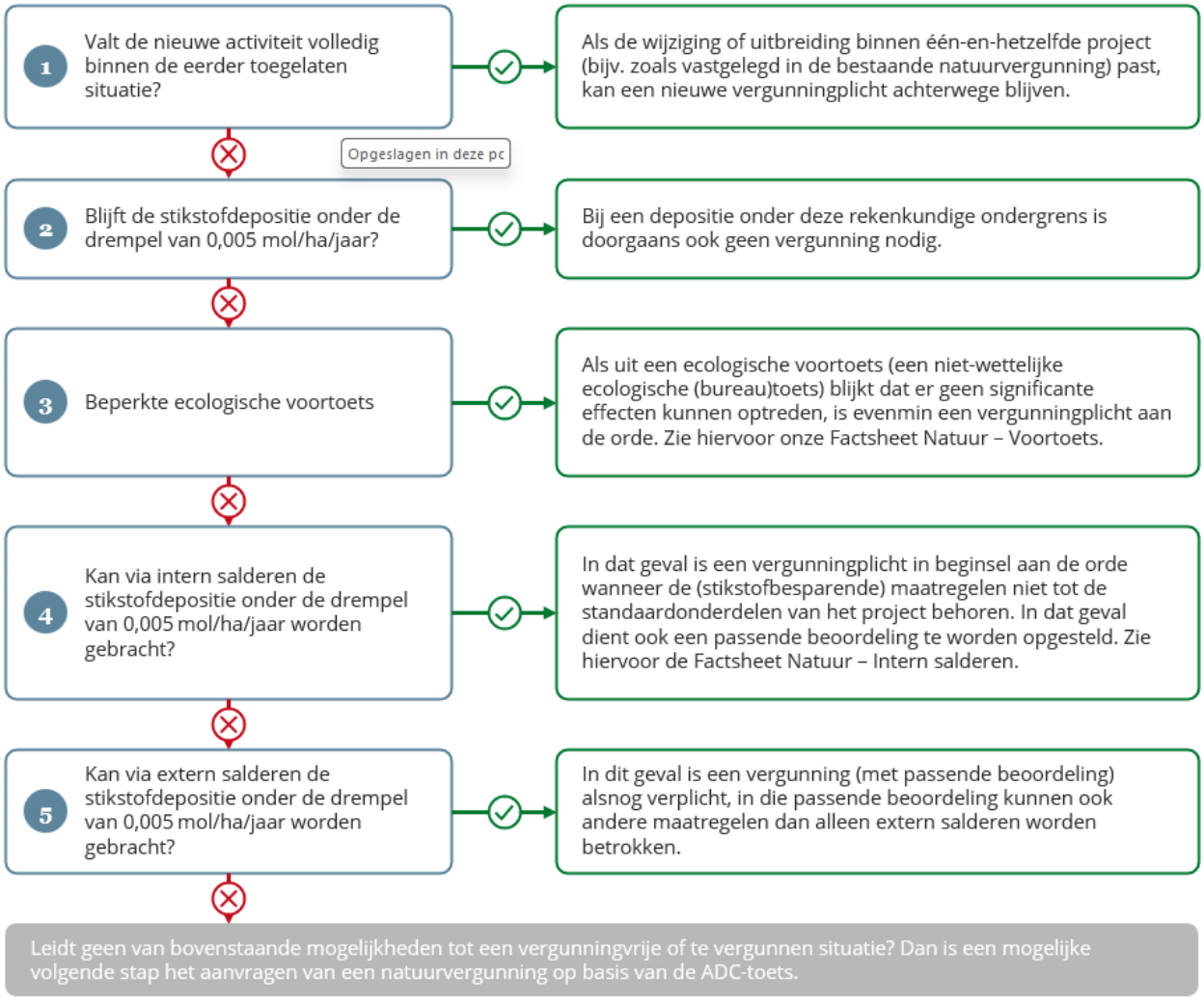
Oktober 2026

Inhoud

1. De ADC-toets in het kort
2. Voorvragen
3. Randvoorwaarden ADC-toets
4. Aandachtspunten bij het opstellen van een ADC-toets
5. Procedure
6. Uitkomsten en mogelijke vervolgstappen
7. Slot / Team

2. Voorvragen over andere (vergunningvrije) opties

Voordat een aanvrager bij de realisatie van een plan of project met toepassing van de ADC-toets tot de aanvraag om een natuurvergunning overgaat, is het verstandig en in sommige gevallen verplicht, de volgende voorvragen te beantwoorden om te bepalen of er andere (deels vergunningvrije) mogelijkheden zijn:



Belangrijk

De ADC-toets kan alleen worden uitgevoerd als elke eerdere mogelijkheid binnen de genoemde voorvragen aantoonbaar is doorlopen en niet heeft geleid tot een situatie waarin de negatieve effecten met zekerheid zijn uitgesloten.

3. Randvoorwaarden ADC-toets: de drie criteria (A, D, C)

A: Geen Alternatieven

Om aan te tonen dat er geen andere bevredigende oplossingen (**alternatieven**) bestaan, moet worden onderbouwd dat geen redelijk alternatief beschikbaar is dat minder of geen schade toebrengt aan de natuur en toch aan de projectdoelstelling voldoet.

1. **Reële alternatieven**
- Beschrijf welke alternatieve locaties, routes, technieken of (ontwerp)varianten zijn onderzocht.
- Neem altijd de 'nul-optie' (het niet-uitvoeren van het project) in beschouwing.

2. **Bestaande onderzoeken (MER) of aanvullend onderzoek**
- Is een milieueffectrapport (MER) opgesteld? Dan moeten minstens de daarin onderzochte reële alternatieven worden meegenomen.
- Zijn alternatieven afgevallen omdat zij technisch, financieel of doelmatig niet haalbaar zijn? Licht dit toe.

3. **Vergelijking van alternatieven**
- Zijn er varianten met minder significante effecten? Dan moet worden onderbouwd waarom deze niet worden gekozen.
- Zijn de natuureffecten van meerdere alternatieven (vrijwel) gelijk, dan is voor de ADC-toets niet doorslaggevend wélke variant wordt gekozen.

Voorbeeld: ABRvS 25 november 2015 (Reevediep): de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Raad van State**") toetste uitvoerig of er géén andere bevredigende oplossingen waren voor de beoogde waterveiligheidsmaatregelen.

D: Dwingende reden van groot openbaar belang

Is er geen alternatief beschikbaar, dan moet het project noodzakelijk zijn vanwege een dwingende reden van groot openbaar belang ("**drgob**"). De drgob-toets kent drie elementen:

1. **Reden van openbaar belang**
- Het belang moet breed maatschappelijk zijn en de publieke of private initiatiefnemer moet dit overtuigend onderbouwen.
- Een project dat enkel een particulier (financieel) belang dient, zal niet snel als drgob kwalificeren.

2. **Dwingendheid**
- Het belang moet aantoonbaar dwingend / "onontbeerlijk" zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij plannen of projecten die noodzakelijk zijn voor fundamentele waarden, zoals gezondheid, veiligheid en milieu, voor wezenlijke beleidsdoelstellingen van de staat en samenleving of voor essentiële openbare diensten.
- Op de lange termijn moet duidelijk zijn dat het publieke belang zwaarder weegt dan het behoud van de natuurwaarden.

3. **Voldoende zwaarwegend belang**
- De aangevoerde reden moet in een kenbare afweging 'opwegen' tegen het belang van het Natura 2000-gebied.
- De motivering moet actueel en onderbouwd met feiten en cijfers zijn.

Voorbeelden van drgob

- *Openbare veiligheid en volksgezondheid* (bijvoorbeeld waterveiligheid, hoogwaterbescherming, dijkversterking of verbetering van luchtkwaliteit): In de jurisprudentie zijn dergelijke redenen bij verschillende zaken als drgob geaccepteerd, onder meer bij hoogwatergeul Reevediep, de Blankenburgverbinding en de ViA15.
- *Woningbehoefte en leefbaarheid*: Het realiseren van een substantieel aantal sociale huurwoningen kan als drgob worden gekwalificeerd gelet op de omvang van het woningtekort, mits de bijdrage aan het oplossen van het woningtekort voldoende groot is.
- *Economische ontwikkeling / werkgelegenheid*: Volgens de Raad van State kan een regionaal werkgelegenheidsbelang in beginsel een drgob zijn, mits dit overtuigend wordt aangetoond en ondubbelzinnig vaststaat dat het belang van de realisering van het plan of project op de lange termijn zwaarder weegt dan het belang van het behoud van het Natura 2000-gebied. Dit vereist gedegen onderzoek naar de te verwachten ontwikkeling van de werkgelegenheid. Alleen een particulier (financieel) belang zal niet snel als drgob kunnen kwalificeren, maar projecten van particuliere initiatiefnemers kunnen door hun aard en economische en sociale kader toch drgob zijn.
- *Verbetering van verkeersdoorstroming of ontsluiting*: De Raad van State heeft bij het bestemmingsplan Kempenbaan-West geoordeeld dat verbetering van de bereikbaarheid van een economisch belangrijke regio (Brainportregio) een drgob kan vormen, mede gezien de betekenis voor de nationale economie.
- *Duurzame energievoorziening*: De EU-Noodverordening hernieuwbare energie bepaalt dat de planning, bouw en exploitatie van installaties voor de productie van energie uit hernieuwbare bronnen worden geacht van hoger openbaar belang te zijn en de volksgezondheid en de openbare veiligheid te dienen. Hieruit volgt dat met duurzame energieprojecten in beginsel altijd een drgob is gemoeid. Ook continuïteit van de energievoorziening (waaronder nucleaire energie) is door het Hof van Justitie van de Europese Unie als drgob aangemerkt.

Prioritaire soorten of habitattypen

Als het project negatieve gevolgen kan hebben voor een prioritair habitattype of soort, mag toestemming in beginsel alleen worden verleend als de drgob ziet op volksgezondheid, openbare veiligheid of wezenlijk gunstige effecten voor het milieu. Gaat het om een ander type drgob, dan is eerst advies van de Europese Commissie vereist.

C: Compenserende maatregelen

Zelfs als er geen alternatieven zijn en er sprake is van een dwingende reden van groot openbaar belang, moeten compenserende maatregelen worden getroffen om de algehele samenhang van Natura 2000 te waarborgen.

1. Wat is compensatie?

- Compenserende maatregelen zijn projectspecifieke maatregelen die op dezelfde wijze de resterende negatieve effecten voor het Natura 2000-gebied opvangen.
- Compensatie komt altijd ná de inzet van mitigerende maatregelen.

2. Omvang van de compensatie-opgave

- Stel op basis van een solide ecologische onderbouwing vast wélk habitat (of welke soorten) en over welke oppervlakte (inclusief kwaliteit) moet worden gecompenseerd.

- Stikstofdepositie kent een eigen dynamiek (mogelijk effect over grote oppervlakten). De methode om compensatie te berekenen moet ecologisch deugdelijk en onderbouwd zijn.

3. Uitvoering, borging en monitoring

- De compenserende maatregelen moeten tijdig en feitelijk uitvoerbaar zijn (juridisch, financieel en technisch).
- Monitoring is essentieel. Als de beoogde effecten van compensatie uitblijven, moet worden bijgestuurd of aanvullende maatregelen worden genomen.

4. Compensatie binnen of buiten Natura 2000

- Liefst binnen of grenzend aan hetzelfde Natura 2000-gebied.
- Soms kan compensatie buiten een bestaand Natura 2000-gebied plaatsvinden, maar dan moet het gebied op termijn (in overleg met provincie en minister) worden aangewezen als Natura 2000-gebied of als bijzonder nationaal natuurgebied.

5. Melding bij de Europese Commissie

- De compensatiemaatregelen moeten (via de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur) gemeld worden bij de Europese Commissie. Deze melding is geen 'goedkeuringsvereiste', maar wel een formele plicht.

Verschil tussen mitigerende en compenserende maatregelen

Het onderscheid tussen mitigerende (of: verzachtende) maatregelen en compenserende maatregelen is van groot belang bij de mogelijkheid om met behulp van een ADC-toets een natuurvergunning te verkrijgen:

Mitigerende maatregelen zijn maatregelen die beogen de negatieve gevolgen van een plan of project te voorkomen of te verminderen, zodat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast. Voorbeelden zijn emissiebesparende technieken, aanpassing van uitvoeringstijden (bijvoorbeeld door niet tijdens het broedseizoen te werken), of extern salderen. Deze maatregelen kunnen in de passende beoordeling worden betrokken en maken onderdeel uit van de specificaties van het plan of project. Als mitigerende maatregelen significante effecten uitsluiten, is geen ADC-toets nodig.
Compenserende maatregelen hebben tot doel de negatieve gevolgen van een plan of project te compenseren om de algehele samenhang van het Natura 2000-netwerk te behouden. Compensatie komt pas in beeld in het kader van de ADC-toets, nadat is vastgesteld dat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten óndanks de inzet van mitigerende maatregelen. Het Hof van Justitie heeft bevestigd dat maatregelen die erin voorzien dat elders in een Natura 2000-gebied een areaal van hetzelfde habitattype wordt ontwikkeld, als compenserende en niet als mitigerende maatregel moeten worden aangemerkt, ook al zijn deze maatregelen voltooid vóórdat de schadelijke gevolgen optreden.

Belang van het onderscheid: Als compenserende maatregelen ten onrechte in de passende beoordeling worden betrokken als mitigerende maatregel, kan dit tot vernietiging van een natuurvergunning leiden. De verwachte voordelen van compenserende maatregelen mogen namelijk alleen in het kader van een ADC-toets in aanmerking worden genomen, niet in de passende beoordeling. Dit onderscheid bepaalt dus of een plan of project wel of niet een natuurvergunning kan verkrijgen zonder ADC-toets.

4. Aandachtspunten bij het opstellen van een ADC-toets

1. **Samenhang met passende beoordeling**
- De ADC-toets komt pas aan bod als uit de passende beoordeling blijkt dat significante negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten.
- Bestudeer nauwkeurig welke mitigerende maatregelen (intern of extern salderen, bronmaatregelen) al zijn ingezet.

2. **Onderbouwing in drie delen**
- *Alternatieven:* Wees volledig in de beschrijving en onderbouw waarom er geen enkel alternatief is.
- *Dwingende reden:* Toon met cijfers, onderzoeken en beleidsstukken aan dat het publieke belang groot en onontbeerlijk is.
- *Compensatie:* Werk een compensatieplan uit (locatie, maatregelen, monitoring, financiering, tijdspad).

3. **Procedurele stap naar de Europese Commissie**
- Bij prioritaire habitats of soorten en 'andere' drgob is een advies van de Europese Commissie nodig.
- Compensatieplan en dwingende redenen moeten goed worden onderbouwd; een negatief advies van de Commissie kan tot vertraging leiden.

4. **Timing en monitoring**
- Compensatiemaatregelen idealiter vóór of gelijktijdig met het project van start laten gaan.
- Houd rekening met lange ontwikkeltijden (bijvoorbeeld bij hoogveenvorming, bosontwikkeling).

5. Procedure

Voor projecten of plannen die onder de ADC-toets vallen, is een passende beoordeling met een aanvullende ADC-afweging vereist. In de regel volgt dan de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Het ontwerpbesluit ligt dan samen met de passende beoordeling zes weken ter inzage, en derden kunnen in deze periode hun zienswijze indienen.

6. Uitkomsten en mogelijke vervolgstappen

Na het doorlopen van de ADC-toets zijn er **twee mogelijke uitkomsten**:

1. **Kan toestemming worden verleend?**
   Dan kan het bevoegd gezag de natuurvergunning verlenen c.q. het planbesluit vaststellen met voorschriften over uitvoering, timing en monitoring van de compensatie.
2. **Kan toestemming niet worden verleend?**
   Dan moet de initiatiefnemer het project heroverwegen of zodanig aanpassen dat alsnog een natuurvergunning kan worden verleend of geen vergunning nodig is. Deze mogelijkheden worden nader toegelicht in onze afzonderlijke Natuur factsheets.

7. Slot / Team

Heeft u vragen over het toepassen van de ADC-toets? Of heeft u ander advies nodig op het gebied van het natuurbeschermingsrecht? Neem dan gerust contact op met een van onze specialisten in het Environment & Planning team.



Klaas Valkering - Peereboom
Advocaat | Associate
T +31 20 605 69 70
M +31 6 1736 4817
k.valkering@houthoff.com



Luurt Wildeboer
Advocaat | Counsel
T +31 20 605 69 95
M +31 6 5426 8874
l.wildeboer@houthoff.com



Marloes Brans
Advocaat | Partner
T +31 20 605 69 18
M +31 6 1496 9273
m.brans@houthoff.com



Monica Sonderegger
Advocaat | Counsel
T +31 10 217 25 11
M +31 6 8313 3209
m.sonderegger@houthoff.com



Ronnie Bloemberg
Advocaat | Senior Associate
T +31 20 605 65 95
M +31 6 8303 0750
r.bloemberg@houthoff.com



Pepijn Smits
Advocaat | Associate
T +31 10 217 20 31
M +31 6 5722 9107
p.smits@houthoff.com



Charlotte de Jong
Advocaat | Associate
T +31 20 605 60 31
M +31 6 5164 7568
c.de.jong@houthoff.com

Deze factsheet is een uitgave van Houthoff en bedoeld als service. De informatie in deze uitgave is van algemene aard en mag niet worden opgevat als juridisch advies. Desgewenst kunnen wij over de behandelde onderwerpen aanvullende informatie of juridisch advies geven. Houthoff heeft het auteursrecht op deze uitgave. Alleen met voorafgaande toestemming, en met bronvermelding en vermelding van het auteursrecht van Houthoff, kunnen bepaalde overwegingen uit deze uitgave opnieuw worden gepubliceerd