

ONDERWERP

Referentie vergunningen stikstof t.b.v. vergunningaanvraag
zandwinning HbR

ONZE REFERENTIE**DATUM**

8 juli 2020

VAN

Reinoud Kleijberg

AAN

Robbert Wolf, HbR

KOPIE AAN

Marieke Kaajan, Marcel Soppe, Beno Koolstra

Havenbedrijf Rotterdam (verder HbR) heeft op 23 december 2019 een vergunningaanvraag Wnb ingediend om voor een periode van 5 jaar zand te kunnen winnen op de Noordzee in het gebied Verdiepte Loswallen. Als gevolg van deze winning neemt in de periode van 5 jaar de depositie in een aantal Natura 2000-gebieden toe met maximaal 0,07 mol/ha/jaar.

In overleg met het bevoegd gezag, het Ministerie van LNV, is besloten om de redeneerlijn mobiele werktuigen toe te passen. Daardoor kan worden onderbouwd dat alle depositietoenames tot 0,02 mol/ha/jaar niet zullen leiden tot significante verslechtering van Natura 2000-gebieden. In delen van vijf Natura gebieden vindt echter een toename plaats van meer dan 0,02 mol/ha/jaar (tot maximaal 0,07 mol/ha/jaar). Het gaat om de gebieden:

| Gebied | Oppervlakte (in hexagonen) stikstofgevoelige habitattypen >KDW |
|----------------------------|---|
| Solleveld & Kapittelduinen | 316 |
| Westduinpark & Wapendal | 86 |
| Voorne's Duin | 242 |
| Meijendel & Berkheide | 935 |
| Zuid-Kennemerland | 3101 |
| Totaal | 4690 |

Na de aanvankelijke indiening van de vergunningaanvraag voor de Wnb heeft het Ministerie van LNV (hierna: LNV) tweemaal om een aanvulling gevraagd. HbR heeft daarvoor tweemaal een aangepaste en aangevulde passende beoordeling ingediend.

In het tweede aanvullingsverzoek van april 2020 heeft LNV gevraagd om, voor de gebiedsdelen waar sprake is van overschrijding van de KDW, de volgende stappen te doorlopen:

- maak inzichtelijk (via kaartmateriaal) de locaties van de (bijna) overbelaste habitattypen waar sprake is van extra depositie als gevolg van uw project;
- geef voor die locaties aan of er maatregelen zijn uitgevoerd om het effect van (onder meer) een teveel aan stikstofoxiden te verminderen of zelfs te niet te doen, en of dit heeft geholpen (dus situatie van nu in beeld brengen en niet de vaak veel te globale PAS-analyse overhevelen naar de passende beoordeling);
- als dit alles inzichtelijk is gemaakt, voer dan de toets uit in hoeverre de extra depositie effect kan hebben op de kwaliteit en/of omvang van habitattypen en het kunnen halen van de instandhoudingsdoelstelling van deze habitattypen.

In een toelichtend gesprek gaf LNV aan dat deze informatie per hexagoon moest worden uitgewerkt en beoordeeld.

In de tweede aanvulling op de passende beoordeling is aan deze verzoeken gehoor gegeven door kaarten op te nemen per habitattypen met de overschrijding van de KDW, de mate van depositietoename als gevolg van de zandwinning op de habitattypen met een overschrijding en de uitgevoerde maatregelen. Daarbij is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie van de voor het beheer en de instandhouding van de desbetreffende Natura 2000-gebieden verantwoordelijke organisaties.

Als reactie op deze sterk uitgebreide passende beoordeling geeft LNV [op 18 juni 2020] vervolgens per mail aan: "Waar het nu nog aan schort is het detailniveau waarop men de mogelijke effecten beschrijft. De koppeling van de hexagonen waar de berekende depositie kan optreden met de achtergronddepositiewaarde per habitat binnen dat hexagoon en het reguliere en herstelbeheer binnen dat hexagoon is onvoldoende inzichtelijk gemaakt. Op deze manier kom je er als beoordelaar Wnb niet uit."

Impliciet wordt hier gesteld dat de effectbeschrijving per hexagoon moet worden uitgevoerd en beoordeeld. Een dergelijke effectbeschrijving is niet vereist op grond van de Wnb; het gaat immers om de vraag of een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden is uitgesloten. De natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebieden bestaan uit de habitattypen en soorten waarvoor een gebied is aangewezen als Natura 2000-gebieden. Met andere woorden: de Wnb vereist een beoordeling op het niveau van het habitattypen en niet op het niveau van een hexagoon. De nu door LNV gewenste wijze van effectbeoordeling biedt, los van het feit dat deze eis een enorme administratieve opgave is (er zijn in de vijf betrokken gebieden bijna 4700 hexagonen waarvan op het betrokken habitat een overschrijding van de KDW plaatsvindt!), dan ook geen enkele meerwaarde voor betrouwbaarheid van de nu uitgevoerde ecologische beoordeling op basis waarvan geconcludeerd is dat er, ten aanzien van de binnen het kader van de Wnb te beschermen habitattypen en (leefgebieden van) soorten, geen aantasting plaatsvindt. Wij lichten dat hieronder nader toe.

De uitwerking die in de tweede aanvulling op de vergunningaanvraag is gemaakt, geeft, op basis van kaartmateriaal dat is gebaseerd op de informatie die in AERIUS zit, gedetailleerde informatie over de mate van overschrijding van de KDW op individuele habitattypen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Daarnaast is op kaarten in detail aangegeven welke toename van de stikstofdepositie plaatsvindt als gevolg van het project waarvoor de vergunning is aangevraagd, dit ook per habitattypen. De basis voor deze kaarten wordt gevormd door de informatie die in AERIUS is opgenomen per hexagoon. De kaarten die in de passende beoordeling zijn gepresenteerd hebben daarom het detailniveau van de hexagonen (1 ha) als basis. Door deze informatie te bundelen op overzichtskaarten, ontstaat een duidelijk en overzichtelijk beeld van de situatie in de betrokken Natura 2000-gebieden.

De variaties binnen het gebied t.a.v. overschrijding van de KDW en toename van de stikstofdepositie zijn niet aanwezig op het niveau van afzonderlijke hexagonen. In veel hexagonen is sprake van een lichte tot sterke overschrijding van de KDW en een vergelijkbare toename van de stikstofdepositie met enkele honderdsten van een mol per hectare. Een beoordeling van effecten per hexagoon levert geen nieuwe of beter gefundeerde inzichten over de mogelijke effecten van de zeer geringe toename van de stikstofdepositie door het project, maar wel tot een passende beoordeling van veel grotere omvang. Wij zijn dan ook van mening dat dit eerder belemmerend dan bevorderend zou werken voor een adequate beoordeling door de Wnb-beoordelaar.

Daarnaast is een dergelijke gedetailleerde uitwerking van een passende beoordeling voor een ingreep op deze schaal, voor zover wij weten en hebben kunnen nagaan, ook niet eerder geëist.

Om dit laatste te illustreren kan worden gewezen op een aantal recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("ABRvS") over:

Recente uitspraken Raad van State

- [PALLAS Reactor Petten](#)
- [Kabel Hollandse Kust Noord](#)
- [Markermeerdijken](#)
- [Overnachtingshaven Lobith](#)

In al deze uitspraken uit 2020, dus van na beëindiging van het PAS, is sprake van een situatie waarbij de stikstofdepositie tijdelijk of permanent toeneemt, soms ook in hoeveelheden die aanzienlijk hoger liggen dan in de casus zandwinning (meerdere molen/ha/jaar). In de passende beoordelingen is geconcludeerd dat dit niet leidt tot significante effecten op de betrokken Natura 2000-gebieden, waarbij verschillende overwegingen van toepassing waren. De ABRvS heeft daarbij ten eerste bevestigd dat een toename van de stikstofdepositie ook boven de

KDW, niet per definitie leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van een gebied, en dat een ecologische toetsing daar meer inzicht in moet geven. Deze ecologische toetsingen geven die zekerheid en de ABRvS heeft deze overgenomen (of in ieder geval aangegeven dat de betrokken bestuursorganen daar terecht van uit mochten gaan). Bij geen van de passende beoordelingen die aan deze uitspraken verbonden waren is een ecologische beoordeling op het niveau van afzonderlijke hexagonen nodig gebleken om tot overtuigende en juridisch houdbare conclusies te kunnen en mogen komen.

Meer specifiek zij gewezen op de aanvullende passende beoordeling die tijdens de beroepsprocedure voor de vergunning voor de aanleg van de kabel naar het Windpark Hollandse Kust Noord is opgesteld en door LNV onderdeel van dit besluit is gemaakt (zie "Passende beoordeling net op zee Hollandse Kust Noord en West Alpha, Deelrapport stikstofdepositie" van 6 januari 2020, Arcadis). LNV heeft deze passende beoordeling (succesvol) bij de ABRvS verdedigd. De ABRvS zag geen grond voor het oordeel dat de aanvullende passende beoordeling een onjuiste beoordeling bevatte of onzorgvuldig tot stand was gekomen.

Deze aanvullende passende beoordeling bevat de volgende elementen:

- Gedurende de aanlegfase vindt in totaal een emissie van 472,5 ton stikstof plaats. De aanlegfase duurt 2-3 jaar. Uitgaande van alle aanlegwerkzaamheden in 2 jaar komt dit neer op een emissie van ruim 236 ton stikstof per jaar (472,5/2).
- Uit de AERIUS-berekening komt naar voren dat er een zeer beperkte depositie optreedt op nagenoeg alle Natura 2000-gebieden in Nederland en derhalve op nagenoeg alle stikstofgevoelige habitattypen in deze Natura 2000-gebieden. De maximale depositie op een habitatype bedraagt 1,12 mol/ha/jr op drie habitattypen in het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat.
- Voor nagenoeg alle habitattypen geldt dat in de huidige situatie sprake is van een overschrijding van de KDW en dat de kwaliteit en/of omvang van de habitattypen niet in overeenstemming is met het instandhoudingsdoel.
- Uit de passende beoordeling volgt samengevat dat de tijdelijke depositie van het project, met zekerheid geen effect heeft op de habitattypen of de omgevingscondities van de habitattypen. De tijdelijke depositie is voor elk habitatype dermate klein dat op zichzelf een negatief effect is uitgesloten op grond van het gegeven dat de depositie dermate klein is dat deze ecologisch geen effect sorteert.
- Het oordeel van de passende beoordeling is dat de omvang van de tijdelijke depositie dermate klein en beperkt is dat met zekerheid is uitgesloten dat dit tot enig ecologisch effect leidt in de vorm van een verslechtering op de huidige situatie of dat deze behoud of verbetering van de huidige situatie belemmert. Een negatief effect op de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen in Natura 2000-gebieden is volgens de passende beoordeling dan ook met zekerheid uitgesloten.
- Voor het Natura 2000-gebied Noordhollands Duinreservaat is een gedetailleerde effectbeoordeling gemaakt. Daarnaast is voor een representatieve steekproef van stikstofgevoelige habitattypen, die in de overige Natura 2000-gebieden met een depositietoename voorkomen, een effectbeoordeling opgesteld. Bij het Noordhollands-Duinreservaat ging het om een maximale toename van 1,12 mol/ha/jaar gedurende 2 jaar. Bij de overige Natura 2000-gebieden waren de depositietoenames (aanmerkelijk) lager.
- Bij geen van de effectbeoordeling is in detail ingegaan op de effecten van de depositietoename per hexagon, en op de uitgevoerde beheermaatregelen en het succes daarvan per hexagon. In deze passende beoordeling zijn überhaupt geen kaarten van overschrijdingen van KDW's, depositietoenames van het project en uitgevoerde beheermaatregelen opgenomen c.q. relevant geacht voor de in de passende beoordeling getrokken en door de ABRvS aanvaarde conclusies.

De werkwijze in vorenstaande PB komt overeen met de werkwijze in de PB voor zandwinning. Desondanks heeft LNV dit project, met aanzienlijk hogere tijdelijke depositietoenames dan als gevolg van de zandwinning door het havenbedrijf van Rotterdam als voldoende beschouwd, en recent nog verdedigd bij de ABRvS. Een vergelijkbare werkwijze is verder gehanteerd bij de door LNV verleende Wnb-vergunning voor het project Gebiedsontwikkeling IJsseldelta Zuid N307 Roggebot Kampen/Roggebotsluis.

Wij kunnen deze gang van zaken niet rijmen met de aanzienlijk strengere eisen die LNV thans lijkt te stellen aan de onderbouwing van de passende beoordeling voor de zandwinning door HbR. Maar, nog belangrijker, is dat de nu gewenste detaillering niet vereist is op grond van de Wnb en/of de HRL. Dit wordt bevestigd door het recent verschenen eindrapport van de Commissie Hordijk, waarin wordt aanbevolen om de depositie niet op hexagoon maar op een cluster van hexagonen te berekenen en te beoordelen.

Ten slotte wijzen wij op de door LNV verleende vergunning "IJsseldelta Zuid N307". Op 9/4/2020 heeft LNV vergunning verleend voor het project Gebiedsontwikkeling IJsseldelta Zuid N307 Kampen/ Roggebotsluis. In dit project vindt zowel in de aanleg- als de gebruiksfase een kleine toename van de stikstofdepositie plaats. De effecten van deze toenames zijn beoordeeld in een passende beoordeling (opgesteld door Tauw). De toenames vonden plaats in een zeer beperkt aantal hexagonalen (maximaal 18 per habitatype, meestal veel minder). Hoewel de stikstofdepositiegegevens hier per hexagoon zijn gepresenteerd, heeft de ecologische beoordeling niet per hexagoon plaatsgevonden, maar in meer algemene zin voor de habitatypen per N2000-gebied waar sprake was van een toename van de stikstofdepositie.

De ruimtelijke reikwijdte van dit project is aanzienlijk geringer dan die van de zandwinning door HbR. In de meest recente passende beoordeling voor de zandwinning op de Verdiepte Loswallen is echter dezelfde werkwijze gevolgd: gedetailleerd inzichtelijk maken van de stikstofdeposities in de bestaande en toekomstige situatie op kaarten en effectbeoordeling per habitatype en niet per afzonderlijk hexagoon.