

# Memo

Aan

Contactpersoon

Daphne van Zandvoort

Franci Vanweert

Telefoon / E-mail

T 043-3523965/043-3523964

E [d.vanzandvoort@cso.nl](mailto:d.vanzandvoort@cso.nl)

[/f.vanweert@cso.nl](mailto:f.vanweert@cso.nl)

Datum

13 maart 2014

Bijlage(n)

1

Ons kenmerk

Onderwerp

Beoordeling effect stikstofdepositie vanuit kanaal Gent-Terneuzen op Vlaamse Natura2000-gebieden (versie 2)

## Samenvatting en advies

De effecten van het voorkeursalternatief worden bepaald en beoordeeld op basis van de stikstofdepositie in de N2000 gebieden (Nederland) en Habitatrichtlijngebieden (SBZ-H-gebieden) (Vlaanderen). Alle N2000 en SBZH-gebieden in de omgeving van het kanaal Gent-Terneuzen en het sluizencomplex in Terneuzen worden in kaart gebracht (kwetsbaarheidskaart) met situering van de stikstofgevoelige habitats en de respectievelijke kritische depositiewaarden. Binnen de kwetsbare gebieden worden de stikstofdeposities in de vorm van depositiecontouren inzichtelijk gemaakte (depositiekaart). De effecten worden eveneens in tabelvorm (hectaren kwetsbare gebieden binnen de depositiecontouren) gerapporteerd op zodanige manier dat deze als input voor de passende beoordeling kan dienen.

Onderzoek en rapportering vinden plaats in overeenstemming met het gestelde in onder meer:

- Hoofdstuk 6.5.5 ("Vermesting Natuur") van het MER-richtlijnenboek Wegen, rapport 06-ACM-010/FIN2 van november 2007 (Vlaanderen);
- MER richtlijnenboek fauna- en flora, rapport 123189056 \ kvs van november 2005 (Vlaanderen).

De beoordeling van de additionele stikstofdepositie vindt plaats in het kader van de m.e.r. en het Tracébesluit voor de aanleg van de nieuwe grote zeesluis in Terneuzen. Op deze procedure is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Voor het onderdeel 'natuur' gaat het dan om de Natuurbeschermingswet. De beoordeling van buitenlandse Natura2000-gebieden moet in het besluit worden ingepast op grond van artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn. Dit betekent dat gekeken moet worden of een project significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied. Dit gebeurt in een passende beoordeling. De effecten op zowel Nederlandse als Vlaamse Natura2000-gebieden worden beoordeeld in een passende beoordeling, waarbij voor de verschillende gebieden aansluiting wordt gezocht bij respectievelijk het Nederlandse en Vlaamse toetsingskader. De effectbeoordeling voor de Vlaamse Natura2000-gebieden wordt ter toetsing en instemming aan de Vlaamse autoriteiten gestuurd.<sup>1</sup> Hiermee wordt voldaan aan de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 6, derde lid van de Habitatrictlijn.

*Geadviseerd wordt voor het project Grote Zeesluis Terneuzen en de daaruit voortvloeiende additionele stikstofdepositie (vermesting) op Natura2000-gebieden in Nederland en Vlaanderen een passende beoordeling op te stellen. Hiervoor wordt met toepassing van de Nederlandse versie van OPS de stikstofdepositie berekend. In de passende beoordeling wordt voor de relevante gebieden getoetst aan respectievelijk het Nederlands en Vlaams toetsingskader voor stikstofdepositie op Natura2000-gebieden. Voor de Vlaamse Natura2000-gebieden wordt de toetsing ter beoordeling en instemming aan de Vlaamse autoriteiten voorgelegd voorafgaand aan vaststelling van het OTB/TB.*

### **Aanleiding**

Naar aanleiding van recente Nederlandse jurisprudentie en het eerste bezoek aan de commissie m.e.r. op 13 februari 2014 is de vraag opgekomen op welke wijze de additionele stikstofdepositie op Vlaamse Natura2000-gebied, als gevolg van de toegenomen mogelijkheden voor scheepvaartverkeer op het kanaal Gent-Terneuzen na openstelling van de nieuwe zeesluis, moet worden getoetst.

De wijze waarop dit zou moeten gebeuren staat op basis van wetgeving en jurisprudentie niet vast. In deze notitie wordt een technisch voorstel gedaan voor de toetsing. Voor dit technisch voorstel is daarnaast een juridische risicoanalyse opgenomen. Dit voorstel moet leiden tot een door OG en Nederlandse en Vlaamse autoriteiten gedragen uitgangspunt over de beoordeling van de additionele stikstofdepositie dat op 12 maart 2014 met de commissie m.e.r. wordt besproken.

---

<sup>1</sup> ABRS 10 juli 2013, nr. 201110396/1/A4: '(...) de Habitatrictlijn niet vereist dat de Belgische autoriteiten daarnaast om instemming met vergunningverlening dan wel een andere reactie wordt gevraagd.' Deze uitspraak geeft aan dat het Nederlands bevoegd gezag verplicht is onderzoek te doen naar de effecten in het buitenland en de buitenlandse autoriteiten daarvan in kennis te stellen. Daarbij is niet verplicht aan de buitenlandse autoriteiten een goedkeurende rol in het besluitvormingsproces toe te kennen.

### **Voorstel**

Van wezenlijk belang en onderscheidend voor de voorliggende onderzoeksvraag ten opzichte van de meest voorkomende situaties in Nederland, is dat de uitstoot van de te beoordelen additionele stikstof niet alleen plaatsvindt in Nederland en via de lucht in wordt verspreid richting België, maar de uitstoot daadwerkelijk ook in België plaatsvindt. Het gaat namelijk om de toename in scheepsaantallen op het kanaal Gent-Terneuzen dat grotendeels op Belgisch grondgebied ligt. De toename is het gevolg van de zeesluis, maar de uitstoot vindt dus verder stroomopwaarts op het kanaal plaats als de grens met België al is gepasseerd.

Gelet op de locatie waar uitstoot plaatsvindt en de autonomie van België en Nederland voor het implementeren van Europese richtlijnen, wordt voorgesteld het effect van deze additionele stikstofdepositie in Vlaanderen te beoordelen op grond van de richtlijnboeken van het Departement leefmilieu, natuur en energie van de Vlaamse overheid.

### **Concrete invulling toets op basis van richtlijnboeken**

De effecten van het voorkeursalternatief worden bepaald en beoordeeld op basis van de stikstofdepositie in de N2000 gebieden (Nederland) en Habitatrichtlijngebieden (SBZ-H-gebieden) (Vlaanderen). Alle N2000 en SBZH-gebieden in de omgeving van het kanaal Gent-Terneuzen en het sluizencomplex in Terneuzen worden in kaart gebracht (kwetsbaarheidskaart) met situering van de stikstofgevoelige habitats en de respectievelijke kritische depositiewaarden. Binnen de kwetsbare gebieden worden de stikstofdeposities in de vorm van depositiecontouren inzichtelijk gemaakt (depositiekaart). De effecten worden eveneens in tabelvorm (hectaren kwetsbare gebieden binnen de depositiecontouren) gerapporteerd op zodanige manier dat deze als input voor de passende beoordeling kan dienen.

Onderzoek en rapportering vinden plaats in overeenstemming met het gestelde in onder meer:

- Hoofdstuk 6.5.5 ("Vermeesting Natuur") van het MER-richtlijnenboek Wegen, rapport 06-ACM-010/FIN2 van november 2007 (Vlaanderen);
- MER richtlijnenboek fauna- en flora, rapport 123189056 \ kvs van november 2005 (Vlaanderen).

De meest relevante onderdelen voor het bepalen en beoordelen van de N-depositie zijn onderstaand nader beschreven.

Voor de concrete invulling van de toetsing wordt ook verwezen naar bijlage 1 bij deze memo. Daarin is door de Vlaamse autoriteiten aangegeven hoe praktisch invulling moet worden gegeven aan de toetsing. Deze invulling wordt één op één toegepast voor de Vlaamse Natura2000-gebieden.

Code	Verklaring	Verzuring				Vermesting			
		kwets.*	kritische last (Zeq/ha.j)	bijdrage depositie MTE aan KL (%) **		kwets*	kritische last (kg N/ha.j)	bijdrage depositie MTE aan KL (%) **	
				H	T			H	T
vo-	oligotroof etzenbos met veenmossen, zwak ontwikkeld	4,5	1.906	2,62	2,20	4,5	29	2,45	2,00

\* kwetsbaarheid voor verzuring of vermesting: 1,5 - 2,49 = weinig kwetsbaar; 2,5 - 3,49 = kwetsbaar;  $\geq$  3,5 = zeer kwetsbaar

?= geen waarde voor KL bekend

\*\* bijdrage tot de kritische last ter hoogte van dit element door de bedrijfsuitbating; H: huidige vergunde situatie; T: gewenste situatie situatie met chemische wasser; > 3 % (beperkte bijdrage); > 5 % (relevante bijdrage); > 10 % (belangrijke bijdrage); > 50 % (sterk negatief effect); > KL (significant negatief effect)

Figuur 1: Voorbeeld presentatie resultaten in tabelvorm

### Normen voor totale depositie<sup>2</sup>: het toetsingskader

Voor de normering van de totale depositie houdt de Vlaamse milieumaatschappij rekening met streefwaarden en doelstellingen die op Vlaams niveau zijn vastgelegd in:

1. VLAREM: Vlaams Reglement betreffende de Milieuvergunning;
2. MILIEUBELEIDSPAN 2011-2015.

#### Ad. 1. VLAREM

Het VLAREM is de wettelijke basis voor het voorkomen en de bestrijding van milieuverontreiniging door hinderlijke inrichtingen (= bedrijven) en activiteiten in Vlaanderen. Voor verzuring zorgt deze wetgeving specifiek voor de bescherming van gevoelige gebieden. Daarom bepaalt VLAREM II streefwaarden voor totale verzurende (zie Tabel 2) en vermestende (zie Tabel 3) depositie per vegetatie- en bodemtype. De totale verzurende depositie drukt men uit in zuurequivalenten per hectare per jaar (Zeq/(ha.jaar)) en de totale vermestende depositie in kilogram stikstof per hectare per jaar (kg N/(ha.jaar)).

Tabel 2: VLAREM-streefwaarden voor verzurende depositie

Streefwaarde	Vegetatie- en bodemtype
1.400 Zeq/(ha.jaar)	Naaldbossen en heide op zandgronden
1.800 Zeq/(ha.jaar)	Loofbossen op armere zandgronden
2.400 Zeq/(ha.jaar)	Loofbossen op rijkere gronden

Tabel 3: VLAREM-streefwaarden voor vermestende depositie

Streefwaarde	Vegetatie- en bodemtype
14 kg N/(ha.jaar)	Loofbossen
5,6 kg N/(ha.jaar)	Meer natuurlijke soortensamenstelling in naaldbos, heide op zandgrond en vennen

<sup>2</sup> (bron: Luchtkwaliteit in Vlaanderen: Verzurende en vermestende luchtverontreiniging in Vlaanderen – jaarrapport 2012)

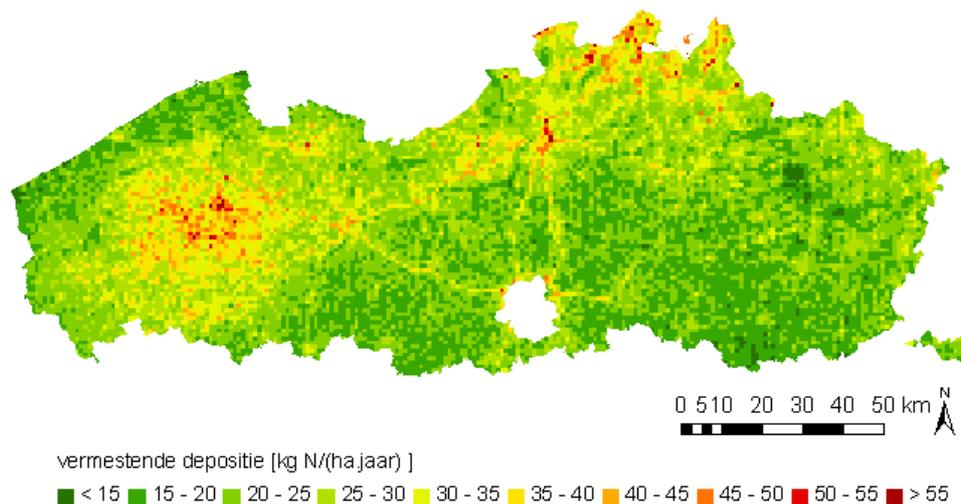
## Ad. 2. Milieubeleidsplan 2011-2015

Het Milieubeleidsplan bepaalt de hoofdlijnen van het milieubeleid die door het Vlaamse Gewest en de provincies en gemeenten moet worden gevoerd. In dit milieubeleidsplan, opgesteld door de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MINA), zijn doelstellingen gebundeld in het MINA-plan 4 (2011-2015). Dit stelt als doel dat tegen 2015 nog maar op 20% van de oppervlakte natuur in Vlaanderen een overschrijding van de kritische last verzuring mag voorkomen en op 65% een overschrijding van de kritische last vermesting.

### Bestaande situatie (Bron: Richtlijnenboek ontginningen 2013)

Specifiek voor dit richtlijnenboek kan wel melding gemaakt worden van het **ontbreken van gegevens** met betrekking tot **stofdepositie**. Niet alleen lokaal maar zelfs op Vlaams niveau zijn er nauwelijks gegevens hieromtrent beschikbaar.

Gezien de wettelijk opgelegde grens- en richtwaarden (opgenomen in VLAREM-II) is een beoordeling van de stofdepositie bij projecten/plannen waarbij een relevante stofdepositie kan voorkomen, wel aangewezen. Door het ontbreken van gegevens kan de nulsituatie voor nieuwe projecten/plannen evenwel niet beschreven worden.



Figuur 2: N-depositiekaart 2010

### Effecten van een project/plan (bron: Richtlijnenboek wegen)

#### 6.5.5 VERMESTING NATUUR

##### 6.5.5.1 VEREISTE KENNISOVERDRACHT

De deskundige lucht dient kaarten op te stellen met de hoeveelheden vermestende depositie.

#### 6.5.5.2 BESTUDEERDE PARAMETERS

Zowel op PL-MER-T- als PR-MER-niveau wordt bestudeerd welk aandeel het project zal hebben in de vermessing van de natuur in het studiegebied.

#### 6.5.5.3 BESCHIKBARE DOSIS-EFFECTRELATIES

Er zijn geen dosis-effectrelaties bekend.

#### 6.5.5.4 BESCHIKBARE MODELLEN EN ANALYSEMETHODEN

Er zijn geen modellen beschikbaar<sup>3</sup>. Ons voorstel is om met het Nederlandse OPS-model te rekenen en de resultaten naar de Vlaamse systematiek te beoordelen.

Onderstaande tabel geeft de kritische lasten aan voor verschillende vegetatietypes alsook de effecten bij overschrijding van deze kritische lasten. Bij overschrijding van de laagste waarde zullen negatieve effecten op lange termijn optreden, bij overschrijding van de hoogste waarde zijn er reeds op middellange termijn negatieve effecten te verwachten. De invloed op de faunistische waarden gebeurt indirect via de wijziging van vegetatietypes waardoor bepaalde soorten zullen verdwijnen en andere zullen verschijnen.

Vegetatietype	kritische last (kg N / ha.jaar)	effecten bij overschrijding
Naaldbos	7 – 20	Achteruitgang terrestrische korstmossen en ectomycorrhiza, toename stikstofminnende soorten
	12,6 – 21	nitraatverontreiniging van het grondwater
	21 – 42	verhoogde gevoeligheid voor vorst en pathogenen
Loofbos	11 – 20	achteruitgang terrestrische korstmossen en ectomycorrhiza en toename stikstofminnende soorten
	23,8 – 40,6	nitraatverontreiniging van het grondwater
Ondiepe voedselarme vennen	5 – 10	verdwijnen van Littorellion-soorten, toename Knolrus
Mesotrofe vennen	20 – 35	toename van Kruiwend struisgras (Moerasstruisgras)
Ombrotrofe vennen	5 – 10	afname van Veenmossen
Kalkgraslanden	14 – 25	vergrassing door Gevinde kortsteel
Schraalgraslanden	20 – 30	afname diversiteit
Droge heide	15 – 20	vergrassing door Bochtige smele
Natte heide	17- 22	vergrassing door Pijpestrootje

#### *Het onderzoek*

In een eerste stap van de analyse wordt nagegaan of er depositie plaatsvindt in voor vermessing kwetsbare tot zeer kwetsbare ecotopen. Dit wordt afgeleid uit een overlay van de depositiekaart met de kwetsbaarheidskaart voor vermessing. Hieruit kan reeds bepaald worden of er een effect zal zijn doch nog niet hoe groot dit zal zijn. In het algemeen is de gemiddelde stikstofdepositie in Vlaanderen (40,3 kg N/ha in 2004)

<sup>3</sup> In "Luchtkwaliteit in Vlaanderen Verzurende en vermestende luchtverontreiniging in Vlaanderen – jaarrapport 2012" wordt het VLOPS-model beschreven: zie bijlage 2 van dit rapport.

boven de vermelde kritische lasten gelegen. Een toetsing van de geplande situatie aan de kritische lasten is derhalve over het algemeen weinig zinvol. Om toch een uitspraak te kunnen doen over de impact van het project wordt nagegaan in welke mate het project de lokale deposities laat stijgen en dit zowel in absolute waarde als in relatieve waarde. De relatieve toename kan zowel ten opzichte van de huidige depositiewaarden als van de korte termijndoelstelling van de EU (29 kg N/jaar) bepaald worden.

Zowel op PL-MER-T-niveau als voor PR-MER zal een weergave gegeven worden met een overlay van de depositie en de kwetsbaarheidskaart voor vermessing. In tabelvorm kunnen, per kwetsbaarheidsklasse, de oppervlakten weergegeven worden met de geplande depositie, de absolute toename van de depositie en het relatieve aandeel van het project in de depositie.

Bij de beoordeling van effecten voor fauna en flora wordt eerst gekeken naar 'alle' soorten/ecotopen die in de effectanalyse zijn meegenomen. Om de ernst van de effecten te categoriseren wordt hierbij in eerste instantie gebruik gemaakt van populatie-ecologische termen. In een tweede fase wordt vanuit een beleidsmatige context gefocust op soorten/ecotopen met een juridische beschermingsstatus. De ernst van de effecten wordt dan vervolgens afgewogen aan de beschermingsstatus van soorten/ecotopen op regionaal, nationaal en/of Europees niveau. Aangezien effecten op fauna en flora cumulatief beschouwd dienen te worden over de verschillende effectgroepen heen, wordt een uitgewerkt beoordelingskader weergegeven nadat alle effectgroepen behandeld zijn.

### **Juridische risicoanalyse**

De beoordeling van de additionele stikstofdepositie vindt plaats in het kader van de m.e.r. en het Tracébesluit voor de aanleg van de nieuwe grote zeeluis in Terneuzen omdat de activiteiten die de additionele stikstofdepositie kunnen veroorzaken op Nederlands grondgebied plaatsvinden.<sup>4</sup> Op deze procedure is de Nederlandse wetgeving van toepassing. Voor het onderdeel 'natuur' gaat het dan om de Natuurbeschermingswet. In artikel 19j Nbw is de 'plantoets' vastgelegd die overheden verplicht bij het vaststellen van plannen rekening te houden met de mogelijke effect op Natura2000-gebieden. Buitenlandse Natura2000-gebieden vallen niet onder de reikwijdte van artikel 19j Nbw. Met andere woorden de Nbw verplicht niet om ook rekening te houden met mogelijke effecten van het plan op buitenlandse Natura2000-gebieden. Dit is een tekortkoming in de implementatie van de Habitatrictlijn die uitgaat van de bescherming van het gehele stelsel van Natura2000-gebieden ongeacht landsgrenzen. In de jurisprudentie is deze tekortkoming geconstateerd en is vastgesteld dat voor de beoordeling van het effect op buitenlandse Natura2000-gebieden wordt teruggevallen op de rechtstreekse werking van artikel 6, derde lid Habitatrictlijn. Via deze rechtstreekse werking is het Nederlandse bevoegde gezag alsnog verplicht te toetsen of een plan significant negatieve effecten heeft voor buitenlandse Natura2000-gebieden.

---

<sup>4</sup> Geografische ligging van de activiteit is bepalend voor de vraag wie bevoegd is over de toelaatbaarheid van de activiteit te oordelen. Bij grensoverschrijdende effecten als gevolg van de betreffende activiteit, is het bevoegd gezag verplicht in de beoordeling van de toelaatbaarheid de grensoverschrijdende effecten te beschouwen. Zijn deze grensoverschrijdende effecten

De vraag is nu wordt vanuit de Europese wetgever of de jurisprudentie de Nederlandse wijze van toetsen verplicht gesteld voor de beoordeling van het effect op buitenlandse Natura2000-gebieden? Het antwoord op deze stelling is een eenduidig nee. De Habitatrichtlijn stelt dat:

*“Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied.(...)”*

Er moet dus een passende beoordeling worden gemaakt, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied. Deze instandhoudingsdoelstellingen zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten. Omdat de wijze waarop de instandhoudingsdoelstellingen worden geformuleerd en beoordeeld per land kan verschillen, kan ook de inhoud van de passende beoordeling per land verschillen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 10 oktober 2012, LJN: BX9705, geconcludeerd dat het bevoegd gezag Nbw bij grensoverschrijdende effecten van stikstofdepositie een eigen onderzoek naar dat effect moet instellen of de bevoegde buitenlandse autoriteit om hun standpunt terzake moeten vragen, om zich ervan te vergewissen dat er geen significant negatief effect optreedt. De uitspraak van 5 februari 2014, nr. 20101848 & 201300528 inzake de Enci doet niets af aan dit uitgangspunt omdat in dat geval was nagelaten zelf een volledig onderzoek te doen in de vorm van een passende beoordeling, noch aan de relevante Belgische autoriteiten was gevraagd om een standpunt terzake (althans uit de uitspraak blijkt niet dat dit is gebeurd).

In de praktijk wordt voor grensoverschrijdende effecten van stikstofdepositie in de regel het Agentschap voor Natuur en Bos van de Vlaamse overheid gevraagd om een standpunt in te nemen over eventuele effecten van additionele stikstofdepositie in Vlaanderen. Tenminste wordt aan het Agentschap de verkregen informatie over het effect toegestuurd. Het standpunt van het Agentschap (of bij geen bericht een impliciet akkoord) wordt in de Nederlandse besluitvorming betrokken zoals bijvoorbeeld bij het project van de Grensmaas.

Het voorstel om voor de additionele stikstofdepositie op Vlaamse Natura2000-gebieden een passende beoordeling op te stellen conform de richtlijnboeken van het Departement leefmilieu, natuur en energie van de Vlaamse overheid en de Vlaamse autoriteiten de uitkomsten van het onderzoek ter informatie toe te sturen, is in lijn met artikel 6, derde lid Habitatrichtlijn, kan op basis van Nederlandse jurisprudentie niet als een onjuiste werkwijze worden betiteld en sluit aan bij de nationale autonomie van België.

---

ontoelaatbaar, dan moet het bevoegd gezag oordelen dat de activiteit ook ontoelaatbaar is en kan er geen toestemming voor de activiteit kan worden verleend.