

## Conclusies Themagroep Stikstof Duinpolderweg

### Vooraf

De realisering van de Duinpolderweg zal door bundeling van verkeersstromen leiden tot een hogere stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die daarvoor gevoelig zijn. In de eerste plaats gaat het om Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid, maar ook andere Natura 2000-gebieden in de regio kunnen met een (zij het aanzienlijk kleinere) toename van stikstofdepositie te maken krijgen. Deze toename is een probleem, omdat de Natura 2000-gebieden in de regio nu al te veel stikstof uit de lucht ontvangen als gevolg waarvan de wettelijk beschermde natuurwaarden in die gebieden onder druk staan. Op grond van de Natuurbeschermingswet moet voor een project met effecten op Natura 2000-gebied toestemming worden gegeven door middel van een vergunning. Het verkrijgen van die toestemming kan, gegeven deze situatie, mogelijk een afbreukrisico voor het project vormen.

De provincie wil eind 2016 een besluit nemen over het Provinciaal Inpassingsplan voor de Duinpolderweg. Project Duinpolderweg is voor de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS) aangemeld op basis van alternatief Midden. Over de PAS bestaan echter nog onzekerheden. Ten eerste is het op dit moment onzeker is of en wanneer de PAS in werking zal treden. Anno augustus 2014 wordt gecommuniceerd dat de PAS per 1-1-2015 in werking treedt. Het is evenmin nu niet helder hoe de ontwikkelingsruimte in de PAS wordt verdeeld en wat dit voor de Duinpolderweg gaat betekenen. Tenslotte zijn er over de precieze werking van het in de PAS te hanteren rekeninstrument Aerius veel vragen waarop nu nog geen antwoord is te geven.

Deze onzekerheden zijn tevens de reden, dat het nu niet zinvol is om voor ieder alternatief een pakket mitigerende maatregelen uit te werken. Bepalend voor de omvang van zo'n pakket is namelijk – behalve de depositietoename – of en hoe de Duinpolderweg in de PAS ontwikkelingsruimte krijgt toebedeeld.

De vergunbaarheid van de Duinpolderweg en de onzekerheden rondom de PAS waren aanleiding om voor het dossier stikstof een risicoanalyse uit te voeren, voorafgaand aan het opstellen van het MER. Daartoe is een in februari een ambtelijke Themagroep Stikstof ingesteld, ondersteund door specialisten van RHDHV op het gebied van stikstof, natuurwetgeving en ecologie. In het kader van deze Themagroep zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Aan de hand van verkeerscijfers is de stikstofdepositie van de in het MER te beschouwen alternatieven voor de Duinpolderweg berekend;
- Op basis van deze uitkomsten is per alternatief verkend, of en hoe deze effecten zijn te mitigeren en wat de risico's per alternatief zijn voor de vergunbaarheid in het kader van de Natuurbeschermingswet;
- Er is verkend, hoe de PAS van invloed kan zijn op de vergunbaarheid van de Duinpolderweg.

In deze memo, opgesteld door RHDHV, zijn de belangrijkste conclusies omtrent de risico's voor vergunbaarheid van de alternatieven samengevat. Gezien de onzekerheden over de PAS zijn deze conclusies getrokken voor verschillende mogelijke toekomstige situaties ('scenario's') met betrekking tot Duinpolderweg en PAS.

### ***Uitkomsten stikstofberekeningen en risicoanalyse stikstof en Duinpolderweg***

De uitkomsten van de uitgevoerde stikstofberekeningen op basis van VENOM 2013 laten zien, dat alle alternatieven leiden tot een dusdanige toename van stikstofdepositie dat significante effecten niet op voorhand zijn uit te sluiten. Alternatieven Noord en Midden leiden tot een grote toename van stikstofdepositie. De kleinste toename van depositie doet zich voor bij de alternatieven NOG Beter en het Combinatie-alternatief<sup>1</sup>. Alternatief Zuid neemt qua depositietoename een tussenpositie in binnen deze bandbreedte maar leidt nog steeds tot een duidelijk kleinere toename van depositie dan Noord en Midden.

Alternatieven die leiden tot relatief grote gebundelde verkeersstromen langs de binnenduinrand blijken ook te maken te hebben met een relatief hoge toename van stikstofdepositie. Daarom is in de vorm van een theoretische 'vingeroefening' een verkennende rekensom uitgevoerd naar het effect van een denkbeeldig afbuigen van verkeersstromen van de binnenduinrand af. Dit effect op de stikstofdepositie blijkt relatief groot te zijn. De depositietoename die het resultaat is van deze vingeroefening is kleiner dan bij Alternatief Zuid. De uitkomst van deze vingeroefening is daarom in onderstaande verkenningen meegenomen.

Op basis van deze berekeningen is de risicoanalyse uitgevoerd. Centraal daarin stonden de afbreukrisico's ten aanzien van de besluitvorming van het project Duinpolderweg op het onderwerp stikstofdepositie in relatie tot de Natuurbeschermingswet. Voor deze risicoanalyse was de toename van stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitattypen in Kennemerland-Zuid maatgevend. De risico's op andere Natura 2000-gebieden zijn minder omvangrijk en niet maatgevend voor de vergunbaarheid. Om het project vergund te krijgen dienen te zijner tijd ook voor deze gebieden de depositie-effecten in beeld te worden gebracht.

Hoe deze risico's doorwerken in vergunbaarheid van de Duinpolderweg hangt in belangrijke mate af van de PAS. De ontwikkelingen rondom de PAS zijn zoals gezegd echter onzeker. Daarmee is ook onzeker hoe project Duinpolderweg zich gaat verhouden tot de PAS. Daarom zijn hieronder enkele scenario's benoemd omtrent deze verhouding en is verkend, hoe de conclusies over de vergunbaarheid per scenario uitpakken. Er kunnen zich ten aanzien van de besluitvorming van de Duinpolderweg de volgende scenario's voordoen:

- Scenario 1: PAS in werking; Duinpolderweg krijgt ontwikkelingsruimte binnen de PAS. Het meest waarschijnlijke scenario is dat het besluit over het PIP Duinpolderweg genomen wordt op het moment dat de PAS in werking is, en dat de Duinpolderweg ontwikkelingsruimte in de PAS krijgt toebedeeld, waarbij nu nog onzeker is hoe groot die ontwikkelingsruimte dan is;
- Scenario 2: PAS in werking; maar Duinpolderweg krijgt geen ontwikkelingsruimte binnen de PAS. Op het moment dat het besluit over het PIP Duinpolderweg genomen wordt is de PAS in werking, maar is er in de PAS geen ontwikkelingsruimte voor de Duinpolderweg gereserveerd;

---

<sup>1</sup> Alternatieven NOG Beter en Combinatiealternatief zijn onderdeel van een totaalpakket aan maatregelen, en daarom is een directe vergelijking met de uitkomsten van Noord, Midden en Zuid nu niet zonder meer mogelijk. Om die reden is in het vervolg van deze memo gefocust op de alternatieven Noord, Midden en Zuid. Niettemin bieden alternatieven NOG Beter en Combinatiealternatief vanuit milieuoptiek interessante aanknopingspunten die verder onderzoek naar de haalbaarheid van deze alternatieven zonder meer zinvol maken.

- Scenario 3: geen PAS. Op het moment dat het besluit over het PIP Duinpolderweg genomen wordt is de PAS niet in werking (of is helemaal van de PAS afgezien).

Hieronder wordt per scenario ingegaan op de vergunbaarheid van de Duinpolderweg in het kader van de Natuurbeschermingswet.

#### **Ontwikkelingsruimte in de PAS**

Met bestaand beleid en een aanvullend pakket maatregelen zorgt Nederland in de PAS ervoor dat de jarenlange daling van de stikstofdepositie de komende decennia doorzet. Een deel van deze daling is beschikbaar voor economische groei. Dat deel heet de depositieruimte. Een gedeelte van die depositieruimte kan worden gebruikt voor nieuwe projecten die vanuit de Natuurbeschermingswet vergunningplichtig zijn. Dat gedeelte wordt de ontwikkelingsruimte genoemd. Ontwikkelingsruimte wordt (net als de depositieruimte) in de PAS per project en per Natura 2000-gebied vastgelegd.

Voor een project kan (voor het aspect stikstof) zonder meer toestemming worden gegeven indien de verwachte toename van stikstofdepositie van het project gelijk is aan of kleiner is dan de toegekende ontwikkelingsruimte in de PAS. Is de berekende depositietoename van het project echter groter dan de toegekende ontwikkelingsruimte, en is de 'overmaat' aan depositie niet te mitigeren, dan is er een probleem. Voor de oplossing daarvan zijn er twee mogelijke opties:

1. Er moet worden gezocht naar een alternatieve oplossing voor het project met minder toename van stikstofdepositie die wél past binnen de toegekende ontwikkelingsruimte;
2. Indien zo'n alternatief er niet is, dan kan alleen toestemming voor het project worden als het zogenoemde ADC-traject met succes wordt doorlopen. Dat betekent: er zijn geen alternatieven zonder significant effect (A), Duinpolderweg is een project met dwingende redenen van groot openbaar belang (D), er is in compensatie van de stikstofeffecten voorzien (C).

#### ***Scenario 1: met PAS, en reservering ontwikkelingsruimte voor Duinpolderweg daarin***

- Zolang de depositietoename van alternatieven Noord, Midden en Zuid kleiner is dan de depositie die (vooralsnog in Aerius 1.6!) in de PAS als ontwikkelingsruimte is opgenomen, zijn deze alternatieven vergunbaar. Voor alternatieven Noord en Midden is dat echter niet zeker. Indien de depositietoename in deze alternatieven groter is dan de PAS-ontwikkelingsruimte dan zullen aanvullende mitigerende maatregelen nodig zijn. Voor deze aanvullende maatregelen lijken er echter weinig tot geen mogelijkheden te zijn. Er is immers in de PAS al is voorzien in een pakket effectgerichte herstelmaatregelen binnen Natura 2000-gebieden (dat 'in balans' is met de toegekende ontwikkelingsruimte en daarnaast gericht is op ecologisch herstel). Mogelijkheden tot extra maatregelen zijn daarmee uitgeput. Indien aanvullende mitigerende maatregelen niet mogelijk zijn, dan zijn alternatieven Noord en Midden hoogstwaarschijnlijk niet vergunbaar. Er is immers een realistisch alternatief met minder stikstofdepositie: Alternatief Zuid.
- De duidelijk kleinere toename van depositie in alternatief Zuid past ruimschoots binnen de nu voorlopige, maar nog niet formeel vastgestelde ontwikkelingsruimte in Aerius 1.6. Indien de straks binnen de PAS toe te delen ontwikkelingsruimte voor Duinpolderweg even groot is

als de ruimte die nu in Aerius 1.6 is opgenomen, dan is Zuid zonder mitigerende maatregelen vergunbaar.

- Zoals gezegd blijkt het eerder afbuigen van verkeersstromen van de binnenduinrand een kleinere depositietoename op te leveren dan Alternatief Zuid. Uitwerking van deze oplossing in de vorm van een volwaardig alternatief in het MER kan dit in dit scenario interessant zijn uit oogpunt van een minimaal beslag op de totale ontwikkelingsruimte in de PAS.

#### **Mitigerende maatregelen**

Mitigerende maatregelen hebben als doel om de negatieve effecten van stikstofdepositie op de natuur te verminderen. Ze worden daarom ook wel effectgerichte maatregelen genoemd (ook om onderscheid te maken met brongerichte maatregelen, die de emissies aan de bron beogen te beperken). Het gaat daarbij om maatregelen die in Natura 2000-gebieden worden genomen. Om vermesting en verzuring als gevolg van stikstofdepositie te mitigeren valt daarbij in duingebieden te denken aan maatregelen zoals plaggen, (aanvullend) maaien, begrazen en het opnieuw op gang brengen van verstuing.

Bekalken is geen nuttige maatregel om verzuring en vermesting als gevolg van stikstofdepositie in duingebieden te mitigeren. Deze maatregel wordt weliswaar soms toegepast in natuurbeheer, wanneer het acuut tegengaan van verzuring nodig is, maar bekalken gaat vermesting niet tegen. Vermesting kan zelfs worden bevorderd doordat de mineralisatie van organisch materiaal sneller gaat na bekalken. In droge duinheiden kan bekalken worden toegepast, maar alleen als maatregel na het plaggen, en gericht op ammonium-ophoping tegen te gaan ([www.natuurkennis.nl](http://www.natuurkennis.nl)). Het toepassen van bekalken in duingraslanden zonder andere maatregelen leidt dus alleen tot een tijdelijke verhoging van de pH en tot vermesting, wat verdere vergrassing in de hand werkt. Bekalken is dus voor duingebieden zeker niet een op zichzelf staande geschikte mitigatiemethode die plaggen of het herstellen van verstuing overbodig maakt. Ook in de PAS-herstelstrategieën voor de relevante duin-habitattypen wordt bekalken om de genoemde redenen niet voorgesteld als maatregel.

#### ***Scenario 2: met PAS, maar Duinpolderweg zit niet in ontwikkelingsruimte van de PAS***

- In dit scenario is er geen sprake van toegekende ontwikkelingsruimte voor de Duinpolderweg binnen de PAS. De toename aan stikstofdepositie in alternatieven Noord, Midden of Zuid zal daarom geheel moeten worden gemitigeerd. Deze mitigatie is met effectgerichte maatregelen lastig of wellicht zelfs niet realiseerbaar, omdat in het kader van de PAS reeds autonoom herstelmaatregelen van stikstofgevoelige habitats zijn voorzien (die zijn erop gericht de stikstofaanname van projecten die wél ontwikkelingsruimte hebben gekregen te mitigeren en daarnaast te komen tot ecologisch herstel van deze habitats). Additionele natuurherstelmaatregelen (ten opzichte van maatregelen die al in de PAS is voorzien) om de Duinpolderweg vergunbaar te maken zijn dus waarschijnlijk niet mogelijk (zie scenario 1).

- Boven beschreven situatie knelt het meest bij de drie alternatieven Noord, Midden en Zuid. Het meest echter in Noord en Midden, omdat deze vergeleken met Zuid een aanzienlijk grotere depositietoename hebben (en dus ook een aanzienlijk grotere mitigatieopgave). Niettemin is ook bij alternatief Zuid de verwachting dat er na inzet van alle mitigatie-opties significante effecten blijven optreden in dit scenario.
- In dat geval kan alleen toestemming voor de Duinpolderweg worden gegeven, indien het zogenoemde ADC-traject (voor uitleg zie tekstkader) met succes kan worden doorlopen.
- Binnen het ADC-traject zullen alternatieven Noord en Midden al bij de 'A' afvallen, immers er is een alternatief –namelijk Zuid- met minder effect op Natura 2000, dat bovendien een oplossing biedt voor het verkeersprobleem (en dus realistisch is).
- Alternatief Zuid is in dit scenario vergunbaar, mits kan worden aangetoond dat er geen reële alternatieven zijn met minder effecten op Natura 2000, aantoonbare dwingende redenen van groot openbaar belang noodzaken tot aanleg van de Duinpolderweg en dat is voorzien in compensatie van de stikstofeffecten. Het doorlopen van het ADC-traject kan overigens wel extra proceduretijd vergen<sup>2</sup>;
- Als het eerder afbuigen van verkeersstromen van de binnenduintrand in het MER als volwaardig alternatief wordt uitgewerkt en op effecten wordt verkend (zowel tav verkeersoplossend vermogen, stikstofdepositie, andere milieueffecten, gebruiksfuncties) dan kan dit ertoe bijdragen om de risico's voor het ADC-traject te verkleinen (wanneer deze uitwerking achterwege zou blijven bestaat er namelijk het risico dat bij het doorlopen van de formele ADC-toets alsnog wordt gevraagd om reële alternatieven te verkennen met minder effecten op Natura 2000 dan alternatief Zuid)
- Indien uit de uitwerking in het MER naar voren komt dat dit eerder afbuigen van de binnenduintrand verkeersoplossend is én gunstiger voor Natura 2000 dan alternatief Zuid, dan is er een reële kans dat deze oplossingsrichting uit een ADC-toets als het te kiezen alternatief naar voren komt.

### ***Scenario 3: Er is geen PAS-regime ten tijde van besluitvorming over Duinpolderweg***

- Voor de toenames aan stikstofdepositie in alternatieven Noord, Midden of Zuid zullen mitigerende maatregelen ingezet moeten worden. Er bestaat in dit scenario echter geen PAS, en dus ook geen vastgesteld en financieel gedekt programma met herstelmaatregelen in Natura 2000-gebieden. Er zijn daarom meer mogelijkheden voor de uitvoering van effectgerichte mitigerende maatregelen dan in scenario 2. Hiervoor kan aan een aanpak vergelijkbaar met die bij de Zeesluis worden gedacht<sup>3</sup>. Niettemin zijn de maximale toenames

---

<sup>2</sup> De reden daarvoor is dat de Duinpolderweg – behalve op een aantal andere habitattypen – ook effect heeft op het prioritair habitat Grijs duin. In dat geval kan volgens artikel 19g Natuurbeschermingswet alleen toestemming gegeven worden op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten. Andere dwingende redenen van groot openbaar belang bij de toestemming mogen alleen worden aangevoerd na ingewonnen advies van de Europese Commissie. Een dergelijk advies verzoek moet door de Minister van EZ worden ingediend en de procedure voor dit advies duurt ongeveer 1 jaar.

<sup>3</sup> Bij project Zeesluis bleek sprake te zijn van een mogelijke significante toename van stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden. Door inzet van een pakket effectgerichte mitigerende maatregelen binnen deze gebieden, en de uitvoering van deze maatregelen te borgen door het beschikbaar stellen van geld hiervoor vanuit het project

in stikstofdepositie (zeker in alternatieven Noord en Midden, maar waarschijnlijk ook in Zuid) dusdanig hoog, dat niet op voorhand zeker is dat alle toenames via effectgerichte maatregelen volledig kunnen worden gemitigeerd. Er blijft dus ook in dit scenario een risico bestaan op significante effecten, zeker in de alternatieven Noord en Midden.

- Indien na mitigatie significante effecten resteren, dan kan alleen toestemming voor de Duinpolderweg worden gegeven, indien het ADC-traject met succes wordt doorlopen (ook in dit scenario kan het doorlopen van het ADC-traject tot extra proceduretijd leiden, zie bij 2);
- Dat betekent, dat alternatieven Noord en Midden bij de 'A' zullen afvallen (er is immers een probleemoplossend alternatief Zuid met minder effecten op Natura 2000 voorhanden).
- Alternatief Zuid is in dit scenario vergunbaar, mits dwingende redenen van groot openbaar kunnen worden aangetoond en is voorzien in compensatie;
- Ook bij scenario geldt, dat indien uitwerking van een mogelijke oplossingsrichting gericht op eerder afbuigen van de binnenduintrand in het MER laat zien, dat deze zowel verkeersoplossend is als ook gunstiger voor Natura 2000 dan alternatief Zuid, dat er dan een reële kans is dat deze oplossingsrichting uit een ADC-toets als het te kiezen alternatief naar voren komt.

#### **Vervolg: verder inperken van risico's**

Aan bovenstaande conclusies zijn nog onzekerheden verbonden, die het nu nog niet mogelijk maken om meer stellige uitspraken over vergunbaarheid van alternatieven voor de Duinpolderweg te doen. De belangrijkste zijn:

- De toe te delen ontwikkelingsruimte in de PAS ligt nog niet vast. De ontwikkelingsruimte die is genoemd in Aerius 1.6 is een voorlopig getal. De definitieve omvang van de ontwikkelingsruimte wordt in volgende versie van Aerius (1.7) opgenomen, maar deze is nog niet beschikbaar.
- Voorts bestaat de kans, dat de met Aerius 1.7 berekende depositie hoger uitpakt dan de depositie zoals die met Aerius 1.6 is berekend.
- Mogelijkheden voor mitigatie door effectgerichte maatregelen in Natura 2000-gebieden met en zonder PAS zijn nog niet uitputtend verkend. Om dit verder uit te diepen zal in overleg getreden moeten worden met de schrijvers van de beheerplannen en van de PAS-gebiedsanalyses.
- De mogelijke oplossingsrichting 'eerder afbuigen' is nu nog maar zeer indicatief verkend. Niettemin bieden de uitkomsten van de daartoe uitgevoerde stikstofrekeningen aanknopingspunten voor een vergunbare Duinpolderweg. Uitwerking van deze mogelijke oplossingsrichting als volwaardig alternatief en doorrekenen van dit alternatief in verkeers- en depositiemodellen op effecten op Natura 2000-gebieden lijkt een zinvolle maatregel om de risico's op vergunbaarheid van de Duinpolderweg te kunnen beheersen.
- De effecten van de Duinpolderweg-alternatieven op andere Natura 2000-gebieden dan Kennemerland-Zuid (onder meer Coepelduynen) zijn nog niet in beeld. We weten wel dat ze kleiner zijn dan de effecten op Kennemerland-Zuid. Voor het verkrijgen van een volledig

---

en over de inzet daarvan afspraken met de terreinbeheerders, is aannemelijk gemaakt dat het project Zeesluis niet zal leiden tot significante effecten.

**Kenmerk** 485385/485396

beeld van de opgaven met betrekking tot de vergunbaarheid van de Duinpolderweg is het vanzelfsprekend wel nodig deze effecten ten tijde van het opstellen van het MER in beeld te brengen.

29-8-14

Royal HaskoningDHV

Jan Bakker,

Mmv Robert van Bommel en Jeroen Groenendijk