

NOTITIE

Onderwerp	Aanpak mitigatie bij uitvoering VKA	
Project	Rivierklimaatpark IJsselpoort	
Opdrachtgever	Provincie Gelderland	
Projectcode	107463	
Status	Definitief	
Datum	23 maart 2020	
Referentie	107463-40.80/20-004.629	
Auteur(s)	N.C. van der Zijden MSc	
Gecontroleerd door	B.A.J. Meeuwissen MSc	
Goedgekeurd door	B.A.J. Meeuwissen MSc	
Paraaf		
Bijlage(n)	-	
Aan	Provincie Gelderland	M. den Hertog, P. Jesse

1 AANLEIDING

In gebiedsontwikkelingsproject Rivierklimaatpark IJsselpoort werken tien partners samen aan een evenwichtig plan voor de IJsseluiterwaarden tussen Arnhem en Giesbeek. Het doel is te komen tot toegankelijke uiterwaarden die klimaatextremen kunnen blijven opvangen. Daarnaast is er in de uiterwaarden ruimte voor rijke natuur, duurzame landbouw, recreatie en bedrijvigheid. Ook wordt de IJssel beter bevaarbaar.

Voor de totstandkoming van het plan is een m.e.r.-procedure doorlopen, waarin onderzoek is gedaan naar twee alternatieven. Mede op basis van de uitkomsten van de milieuonderzoeken is een Voorkeursalternatief samengesteld. Dit Voorkeursalternatief wordt beleidsmatig vertaald in de Intergemeentelijke Structuurvisie Rivierklimaatpark IJsselpoort.

Het Voorkeursalternatief bestaat uit verschillende maatregelen met een potentieel effect op de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden. De effecten van het Voorkeursalternatief zijn in de huidige verkenningsfase beschreven in de 'Passende Beoordeling Voorkeursalternatief' (bijlage IV bij het Hoofdrapport Milieueffectrapportage), die is opgesteld ten behoeve van de structuurvisie. Uit de passende beoordeling blijkt dat het plan gevolgen heeft voor het milieuaspect stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Onderhavige notitie beschrijft op hoofdlijnen hoe deze effecten van stikstof kunnen worden gemitigeerd. Daarnaast gaat de notitie – op het abstractieniveau van de structuurvisie – in op de vraag of sprake is van een juridisch haalbaar plan.

In de fase hierna, de planuitwerkingsfase, wordt het ontwerp van de maatregelen nader gedetailleerd en vindt nauwkeuriger onderzoek plaats naar de effecten van stikstof. Die fase heeft immers tot doel om te komen tot juridisch haalbare omgevingsbesluiten, zoals een omgevingsplan of projectbesluit. De regels over Natura 2000 vormen hiervoor een belangrijk kader.

2 GEBIEDSGERICHTE AANPAK

Rivierklimaatpark IJsselpoort ligt in Natura 2000-gebied Rijntakken. Daarnaast ligt het projectgebied op korte afstand van onder meer Natura 2000-gebied Veluwe. Het gaat om een gebiedsontwikkelingsproject met diverse deelprojecten. Veel van de maatregelen waaruit deze deelprojecten bestaan leiden in de aanlegfase tijdelijk tot een geringe of beperkte toename van de stikstofdepositie. In de gebruiksfase daarentegen zijn effecten veelal neutraal, afgezien van de uitbreiding van de pont en de gebruiksmogelijkheden op Terrein De Groot, en zorgen verschillende maatregelen juist voor een kleine tot aanzienlijke afname van de stikstofdepositie.

Door in te zetten op een integrale gebiedsgerichte aanpak kunnen significante negatieve effecten naar verwachting worden voorkomen en is in de loop van de tijd per saldo een afname van de stikstofdepositie op Natura 2000 te verwachten. In de aanlegfase moet (en kan) in eerste instantie door sturing op uitvoeringsmethoden en fasering een toename van de uitstoot worden geminimaliseerd. Naar verwachting zijn verder (ook in de gebruiksfase) door middel van saldering mitigerende maatregelen beschikbaar die effecten zo nodig volledig kunnen opheffen. Door daarbij uit te gaan van een gebiedsgerichte aanpak kan een meer robuuste situatie worden gecreëerd tijdens de uitvoerings- en gebruiksfase.

In deze gebiedsgerichte aanpak moet – binnen de (deels nog te ontwikkelen) kaders van de Beleidsregels intern en extern salderen – worden geborgd dat deelprojecten niet meer depositieruimte innemen dan beschikbaar is en dat per saldo geen sprake is van (kritische) toenames van de stikstofdepositie op de relevante hexagonen. Verder is onder meer van belang dat de saldering deugdelijk wordt verankerd in de te nemen omgevingsbesluiten van de ‘saldo-ontvanger’ (het Rivierklimaatpark) en moet komen vast te staan dat de vergunning van de ‘saldogever’ (bijvoorbeeld een uit te plaatsen agrariër) wordt gewijzigd of ingetrokken.

Zo’n gebiedsgerichte benadering is in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd en is bovendien afhankelijk van de ontwikkeling van beleid, wet- en regelgeving op het gebied van stikstof. In de planuitwerkingsfase is op basis hiervan dan ook een nadere uitwerking vereist. De fasering van maatregelen die een stikstofdepositie veroorzaken en maatregelen die juist zorgen voor een afname ervan speelt hierbij een belangrijke rol. Doordat de planuitwerkingsfase programmatisch wordt aangevlogen, is de afstemming tussen de verschillende deelprojecten en de integrale beschouwing hiervan geborgd.

3 MITIGERENDE MAATREGELEN

3.1 Algemene uitgangspunten

In de volgende fase worden de maatregelen uit het voorkeursalternatief nader uitgewerkt. Dan is ook het moment waarop de precieze effecten van deze maatregelen op de stikstofdepositie in beeld worden gebracht. In de huidige verkenningsfase zijn de effecten van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kwalitatief ingeschat. Meer informatie over de verwachte effecten van de verschillende maatregelen in zowel de aanleg- als de gebruiksfase is opgenomen in bijlage V van het Hoofdrapport Milieueffectrapportage. Door middel van kleuren is onder meer aangegeven wat de verwachte depositie is (bandbreedte), of mitigerende maatregelen moeten worden getroffen en of een vergunningplicht op grond van de Wet natuurbescherming geldt. Een en ander onder voorbehoud van detailberekeningen tijdens de planuitwerkingsfase.

Het uitgangspunt is dat – zowel tijdens de aanlegfase als tijdens de gebruiksfase – significante negatieve effecten op Natura 2000 worden voorkomen. Aangezien de kritische depositiewaarde in de huidige situatie al op een groot aantal locaties wordt overschreden, is dit geen eenvoudige opgave. De toepassing van mitigerende maatregelen binnen de integrale gebiedsgerichte aanpak kan ervoor zorgen dat – binnen het vast te stellen programmatische tijdsbestek – (per saldo) geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie of dat de toenames dusdanig gering en/of tijdelijk zijn dat significant negatieve effecten op Natura 2000-doelen (op ecologische gronden) kunnen worden uitgesloten. Belangrijke voorbeelden van mitigerende maatregelen zijn:

- toepassing van emissiearm en/of emissieloos materieel en minimalisatie van het aantal bewegingen;
- beperking van onderhoudsbaggerwerkzaamheden door het oplossen van scheepvaartknelpunten;
- beperking van het areaal bemeste landbouwgrond door uitbreiding van onbemeste habitattypen als stroomdalgrasland en ooibos;
- terugbrengen stikstofdepositie vanuit de landbouw door extensivering van de landbouw;
- interne en/of externe saldering;
- fasering van maatregelen.

Ten aanzien van de transitie naar natuurinclusieve landbouw wordt opgemerkt dat dit proces grotendeels plaatsvindt op basis van vrijwilligheid. In de volgende fase vindt een nadere uitwerking plaats met betrokken agrariërs, terreinbeherende organisaties en overheden. Tot op heden wordt de ambitie om deze transitie in te zetten door alle partijen ondersteund. Uiteindelijk is het zaak om samen te komen tot een duurzaam verdienmodel voor de landbouw én een verhoging van de biodiversiteit. Dit biedt met name kansen voor gronden van terreinbeherende organisaties en overheden, zoals Natuurmonumenten en De Staat. In de planuitwerkingsfase krijgt dit een vervolg.

Door in of in de nabijheid van het projectgebied een agrarisch bedrijf aan te kopen wenst het Rivierklimaatpark bij te dragen aan de beoogde extensivering van de landbouw en daarmee aan de vergroting van de biodiversiteit. Dit is mogelijk omdat er (onder voorwaarden) meer grond beschikbaar komt voor agrariërs in het Rivierklimaatpark. Op dit moment lijkt de aankoop van zo'n bedrijf kansrijk. Naast de bijdrage aan de gewenste extensivering van de landbouw biedt de aankoop van een agrarisch bedrijf in de toekomst kansen voor externe saldering. Hoewel externe saldering met agrarische bedrijven op dit nog moment niet mogelijk is, kan de bij zo'n bedrijf behorende depositieruimte tegen die tijd naar verwachting (deels en onder voorwaarden) worden gesaldeerd met projectmaatregelen die juist een (al dan niet tijdelijke) stikstofdepositie tot gevolg hebben. De precieze mogelijkheden zijn afhankelijk van op korte termijn (op projectoverstijgend niveau) te ontwikkelen regels op het gebied van externe saldering met agrarische bedrijven.

Uitgangspunt bij de toepassing van bovengenoemde mitigerende maatregelen is dat allereerst door middel van 'reguliere' mitigerende maatregelen (zoals de toepassing van emissiearm materieel en fasering) wordt ingezet op maximale beperking (of spreiding in de tijd) van de stikstofuitstoot. Wanneer na uitvoering van deze maatregelen nog sprake is van een resteffect, dan komt de genoemde saldering op basis van een gebiedsgerichte aanpak in beeld.

3.2 Mitigerende maatregelen aanlegfase

Door het benodigde grondverzet en andere bouwwerkzaamheden is met name in de aanlegfase sprake van een toename van de stikstofdepositie. Door inzet van emissiearm en/of emissieloos (bijvoorbeeld Euro 6 of hoger en waar mogelijk elektrisch) materieel en door minimalisatie van het aantal bewegingen kan de hoeveelheid uitstoot (in ieder geval deels) worden beperkt. Desondanks zal naar verwachting bij enkele maatregelen sprake blijven van een resteffect. Daarom wordt de uitvoeringsplanning van deze maatregelen afgestemd op de planning van maatregelen die juist zorgen voor een afname van de stikstofdepositie. Hierbij is het zaak om afspraken te maken over de wijze waarop 'vrijkomende emissierechten' ten gunste kunnen komen aan maatregelen die tijdens de aanlegfase leiden tot een (tijdelijke) toename van de stikstofdepositie. Dit moet vanzelfsprekend gebeuren binnen de (deels nog te ontwikkelen) kaders van de Beleidsregels intern en extern salderen.

Het voorkeursalternatief bevat een aantal belangrijke maatregelen die vooruitlopend op de aanlegfase kunnen leiden tot een afname van de stikstofdepositie: a) de uitplaatsing van een agrarisch bedrijf aan de noordwestzijde van het gebied (net buiten het plangebied), b) beperking van het areaal bemeste landbouwgrond door uitbreiding van onbemeste habitattypen en c) de extensivering van de landbouw. Aangezien maatregel c grotendeels plaatsvindt op basis van vrijwilligheid zijn met name a en b relevant voor de aanlegfase, met dien verstande dat het vroegtijdig plaatsvinden hiervan essentieel is. De uitplaatsing van het agrarisch bedrijf is voorzien in de periode tot 2023, dus vóór de start van de aanlegfase. Zoals aangegeven zijn de precieze salderingsmogelijkheden afhankelijk van op korte termijn te ontwikkelen regelgeving voor externe saldering met agrarische bedrijven.

Bij saldering van stikstof is het van belang dat de toename en afname van de stikstofdepositie op exact dezelfde locatie (hexagonen) plaatsvinden. Voor de werkzaamheden bij Westervoort en Terrein de Groot is de inschatting dat de bedrijfsuitplaatsing hier (in ieder geval deels) in kan voorzien. Afnames van de stikstofdepositie als gevolg van een afname van het landbouwareaal, extensivering van de landbouw en/of overige mitigerende maatregelen kunnen zo nodig uitkomst bieden voor eventuele resterende effecten. Naar aanleiding van de tabel in bijlage V van de wordt verder met name gewezen op de stikstofdepositie als gevolg van de uitvoering van de scheepvaartmaatregelen en de ontstening van de oevers (waarna natuurvriendelijke oevers ontstaan). Deze maatregelen zijn in het plangebied voorzien over bijna de gehele lengte van de IJssel. De scheepvaartmaatregelen worden genomen om lokale baggerinspanningen te verminderen. De afname van de stikstofdepositie die daarmee gepaard gaat, kan mogelijk ten goede komen aan andere maatregelen, zoals de ontstening van oevers. Mede gelet op de onzekerheden van het effect van de zich ontwikkelende natuurvriendelijke oevers op de bodemligging van de rivier wordt bij deze maatregel bovendien gekozen voor een gefaseerde uitvoering. Deze gefaseerde uitvoering biedt ruimte om de stikstofdepositie als gevolg van deze maatregelen tijdens de aanlegfase te beperken.

Ten slotte wordt nog opgemerkt dat uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat tijdelijke (geringe) toenames van de stikstofdepositie op gevoelige habitats en leefgebieden van soorten niet per definitie hoeven te leiden tot significant negatieve effecten. Door middel van een ecologische beoordeling kan onder omstandigheden worden onderbouwd dat de natuurlijke kenmerken van Natura 2000 niet in gevaar komen. Zo'n ecologische beoordeling vergt maatwerk en is altijd projectspecifiek. Zo geldt bijvoorbeeld dat de mogelijkheden voor beheermaatregelen in verband met stikstofdepositie in bossen over het algemeen beperkter zijn dan in open landschap.

3.3 Mitigerende maatregelen gebruiksfase

Op basis van de tabel in bijlage V van de passende beoordeling kan worden geconcludeerd dat in de gebruiksfase alleen de intensivering van het gebruik van Terrein De Groot en de uitbreiding van de vaartijden van het veer kunnen leiden tot een toename van de stikstofdepositie. De inschatting is dat deze (geringe) toename (in ieder geval deels) kan worden gemitigeerd door de ontwikkeling van nieuwe natuur en de transitie naar natuurinclusieve landbouw. Daarnaast is naar verwachting ook saldering met het uit te plaatsen bedrijf mogelijk, aangezien dit bedrijf in de huidige situatie een permanente stikstofdepositie veroorzaakt. Zoals aangegeven zijn de precieze mogelijkheden afhankelijk van op korte termijn te ontwikkelen regelgeving voor externe saldering met agrarische bedrijven.

Mochten de effecten onvoldoende kunnen worden gemitigeerd, dan kan dit beperkingen opleggen aan de uitbreiding van het veer en de herontwikkeling van Terrein De Groot. Dit kan bijvoorbeeld worden opgelost door het veer minder vaak te laten varen, een ander type veer (bijvoorbeeld elektrisch) te laten varen en/of de recreatieve ontwikkelingsmogelijkheden op Terrein de Groot te beperken. Beide maatregelen passen binnen de reikwijdte van de Intergemeentelijke Structuurvisie. Bovendien zijn vanzelfsprekend mitigerende maatregelen denkbaar die op dit moment (nog) geen deel uitmaken van de scope van het Rivierklimaatpark. Ten slotte wordt ook hier opgemerkt dat uit recente jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State blijkt dat permanente (geringe) toenames van de stikstofdepositie op gevoelige habitats en leefgebieden van soorten niet per definitie hoeven te leiden tot significant negatieve effecten. Door middel van een ecologische beoordeling kan onder omstandigheden worden onderbouwd dat de natuurlijke

kenmerken van Natura 2000 niet in gevaar komen. Zo'n ecologische beoordeling vergt maatwerk en is altijd projectspecifiek. Zoals gezegd geldt bijvoorbeeld dat de mogelijkheden voor beheermaatregelen in verband met stikstofdepositie in bossen over het algemeen beperkter zijn dan in open landschap.

4 COMPENSERENDE MAATREGELEN

Wanneer significante negatieve effecten ook na het nemen van mitigerende maatregelen niet kunnen worden uitgesloten, kan alleen een zogenoemde ADC-toets nog uitkomst bieden. De ADC-toets is een streng toetsingskader. In feite kunnen alleen grotere, voor de maatschappij belangrijke projecten aan deze drie eisen voldoen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om infrastructurele of hoogwaterveiligheidsprojecten. Vooral nog wordt er van uit gegaan dat een dergelijke toetsing voor de uitvoering van het voorkeursalternatief niet benodigd is.

5 CONCLUSIE

In de planuitwerkingsfase zal exact moeten worden bepaald waar en in welke mate er verandering van stikstofdepositie optreedt in Natura 2000-gebieden en hoe deze ontwikkelingen zich voor wat betreft fasering verhouden tot ontwikkelingen die leiden tot een daling van de stikstofdepositie. Het voorstel om voor het Rivierklimaatpark te komen tot een integrale gebiedsgerichte aanpak biedt in combinatie met de uitkomsten van onderhavige passende beoordeling voldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat in de planuitwerkingsfase een juridisch haalbare oplossing mogelijk is en een compensatieverplichting kan worden voorkomen.