

ECLI:NL:RVS:2023:3129

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-08-2023
Datum publicatie	16-08-2023
Zaaknummer	202107079/2/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluiten van respectievelijk 13 september 2021 en 16 september 2021 hebben de minister van EZK en de minister van BZK het inpassingsplan "Porthos transport en opslag van CO2" vastgesteld. Het inpassingsplan en de twee omgevingsvergunningen van 22 september 2021 zijn genomen om het zogenoemde "Porthos-project" mogelijk te maken. Dit project heeft als doel om CO2 van de industrie in het Rotterdamse havengebied op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee. Hiervoor moet een CO2-transportleiding worden aangelegd vanaf het Rotterdamse havengebied naar de lege gasvelden onder de Noordzee. Ook is het onder meer nodig om een compressorstation te bouwen en om platform P18-A in de Noordzee te veranderen in een platform voor de opslag van CO2. Bij het nemen van de hiervoor genoemde besluiten hebben de ministers de zogenoemde partiële bouwvrijstelling toegepast als bedoeld in artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming. MOB heeft beroep ingesteld tegen deze besluiten. Daarbij heeft zij onder meer aangevoerd dat de regeling van de bouwvrijstelling onverbindend is.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Sdu Nieuws Omgevingsrecht 2023/227 Milieurecht Totaal 2023/7577 JOM 2023/342 JOM 2023/351 JBO 2023/19 met annotatie van Redactie
--------------	--

Uitspraak

202107079/2/R4.

Datum uitspraak: 16 augustus 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A., gevestigd te Nijmegen (hierna: MOB),

appellante,

en

1. de minister van Economische Zaken en Klimaat (thans: de minister voor Klimaat en Energie;

hierna: de minister van EZK),

2. de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (thans: de minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening; hierna: de minister van BZK),
verweerders.

Procesverloop

Bij besluiten van respectievelijk 13 september 2021 en 16 september 2021 hebben de minister van EZK en de minister van BZK het inpassingsplan "Porthos transport en opslag van CO₂" vastgesteld (hierna: het inpassingsplan).

Bij besluit van 22 september 2021 heeft de minister van EZK aan N.V. Nederlandse Gasunie een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen, het oprichten en in werking hebben van een compressorstation op een ongenummerd perceel aan de Aziëweg in Rotterdam.

Bij besluit van 22 september 2021 heeft de minister van EZK aan TAQA Energy B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van het gasproductieplatform P18-A, dat in de Noordzee ligt, in een platform voor de opslag van CO₂.

Tegen deze besluiten heeft MOB beroep ingesteld.

Bij tussenuitspraak van 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, (hierna: de tussenuitspraak), heeft de Afdeling geoordeeld dat het beroep van MOB tegen de hiervoor genoemde besluiten gegrond is en dat deze besluiten moeten worden vernietigd. De vraag of de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand kunnen worden gelaten, heeft de Afdeling nog niet beantwoord in de tussenuitspraak. De Afdeling heeft MOB eerst nog in de gelegenheid gesteld om te reageren op het onderzoeksrapport 'Ecologische beoordeling stikstofeffecten Porthos CO₂ Transport and Storage C.V.' van Arcadis van 15 maart 2022 (hierna: het rapport van 15 maart 2022).

MOB heeft een reactie ingediend op het rapport van 15 maart 2022.

De ministers hebben nadere stukken ingediend. Porthos Development C.V., EBN B.V., de Gasunie, Havenbedrijf Rotterdam N.V. en TAQA Energy B.V. (hierna gezamenlijk aangeduid als de initiatiefnemers) hebben ook nadere stukken ingediend. MOB heeft eveneens nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 3 maart 2023, waar MOB, vertegenwoordigd door H.M. Zwetsloot MSc LLM en mr. V. Wösten en bijgestaan door ir. G.W.W. Wamelink, ecooloog, en de ministers, vertegenwoordigd door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, en door B.J.H. Koolstra MSc en mr. J.H. Keinemans, zijn verschenen. Verder zijn op de zitting de initiatiefnemers, vertegenwoordigd door mr. J.E. van Uden en mr. Y.M.C. Pluis, beiden advocaat te Amsterdam, en door mr. I. Kuyvenhoven, ir. G.J.M.J. Brueren, J.Th. Meeuwsen en R.J.M. Kleijberg, ecooloog die betrokken was bij het opstellen van het rapport van 15 maart 2022, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het inpassingsplan en de twee omgevingsvergunningen van 22 september 2021 zijn genomen om het zogenoemde "Porthos-project" mogelijk te maken. Dit project heeft als doel om CO₂ van de industrie in het Rotterdamse havengebied op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee. Hiervoor moet een CO₂-transportleiding worden aangelegd vanaf het Rotterdamse havengebied naar de lege gasvelden onder de Noordzee. Ook is het onder meer nodig om een compressorstation te bouwen en om platform P18-A in de Noordzee te veranderen in een platform voor de opslag van CO₂.

Bij het nemen van de hiervoor genoemde besluiten hebben de ministers de zogenoemde partiële bouwvrijstelling toegepast als bedoeld in artikel 2.9a van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming (hierna: de bouwvrijstelling).

2. MOB heeft beroep ingesteld tegen deze besluiten. Daarbij heeft zij onder meer aangevoerd dat de regeling van de bouwvrijstelling onverbindend is.

3. De Afdeling heeft in overweging 49 van de tussenuitspraak geconcludeerd dat de bouwvrijstelling is gebaseerd op een niet toereikende generieke voortoets. De Afdeling is daarom tot het oordeel gekomen dat artikel 2.9a van de Wnb en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming, in onderling verband gelezen, wegens strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn buiten toepassing moeten worden gelaten.

Zoals hiervoor is vermeld, is de bouwvrijstelling echter wel toegepast bij de vaststelling van het inpassingsplan en bij de verlening van de omgevingsvergunningen voor het compressorstation en het veranderen van platform P18-A. De Afdeling heeft daarom in overweging 51 van de tussenuitspraak het volgende overwogen:

"De conclusie dat 'op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het Porthos-project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen zal hebben voor Natura 2000-gebieden' is bij de drie besluiten dus ten onrechte gebaseerd op (de generieke beoordeling die ten grondslag is gelegd aan) de bouwvrijstelling. Deze drie besluiten zijn daarom genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Dit betekent dat het beroep van MOB tegen deze besluiten gegrond is en dat deze besluiten moeten worden vernietigd."

4. De initiatiefnemers stellen zich op het standpunt dat de rechtsgevolgen van de te vernietigen besluiten in stand kunnen worden gelaten. Hiertoe hebben zij gewezen op het rapport van 15 maart 2022.

Uit dit rapport blijkt volgens de initiatiefnemers dat het Porthos-project zowel in de bouwfase als in de gebruiksfase geen significante gevolgen zal hebben voor Natura 2000-gebieden. Zij stellen daarom dat het, achteraf bezien, niet nodig was om een passende beoordeling te maken voor het inpassingsplan. Het was dus ook niet nodig om de bouwvrijstelling hiervoor toe te passen. In het verlengde hiervan stellen de initiatiefnemers dat de omgevingsvergunningen voor het compressorstation en het veranderen van platform P18-A, achteraf bezien, ook niet zijn verleend in strijd met artikel 2.2aa, aanhef en onder a, en artikel 6.10a, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht.

5. Het rapport van 15 maart 2022 is kort voor de vorige zitting ingediend. Daarom heeft de Afdeling het standpunt van de initiatiefnemers nog niet beoordeeld in de tussenuitspraak.

Inmiddels heeft MOB zich inhoudelijk over het rapport kunnen uitlaten. De andere partijen hebben vervolgens op de reactie van MOB kunnen reageren. Ook daarna zijn nog verschillende stukken uitgewisseld en heeft een nadere zitting plaatsgevonden.

De Afdeling zal in deze uitspraak een inhoudelijk oordeel geven over de vraag of de rechtsgevolgen van de in het procesverloop genoemde besluiten na de vernietiging in stand kunnen worden gelaten.

Toetsingskader

6. Zoals in overweging 20.1 van de tussenuitspraak is overwogen, voorziet het inpassingsplan in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling en is het daarom een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb.

Voor een plan gelden de artikelen 2.7, eerste lid en 2.8, eerste lid, van de Wnb. Uit deze bepalingen volgt de hoofdregel dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied (dat zijn natuurwaarden waarvoor de kritische depositiewaarden (hierna: de KDW) worden overschreden), dan moeten de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen

worden uitgesloten (de zogenoemde voortoets), moet een passende beoordeling worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de planvaststeller uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (vergelijk de uitspraak van 20 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212).

7. Zoals in overweging 20.2 van de tussenuitspraak is overwogen, maken de omgevingsvergunningen voor het compressorstation en het veranderen van platform P18-A activiteiten mogelijk die zijn aan te merken als een project in de zin van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Voor zo'n project geldt een vergunningplicht als dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Het rapport van 15 maart 2022

8. In het rapport van 15 maart 2022 is vermeld dat bij de aanleg van de Porthos-infrastructuur mobiele werktuigen en schepen worden ingezet die draaien op fossiele brandstof. Als gevolg daarvan vindt emissie van stikstof (met name stikstofoxiden) plaats, waardoor in nabije Natura 2000-gebieden een toename van stikstofdepositie plaatsvindt. Met het rekenprogramma AERIUS Calculator 2021 is berekend hoe groot deze toename van stikstofdepositie zal zijn in de acht stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden die (geheel of gedeeltelijk) binnen een straal van 25 km van de stikstofbronnen liggen. Die acht onderzochte gebieden zijn: Solleveld & Kapittelduinen, Voornes Duin, Westduinpark & Wapendal, Meijendel & Berkheide, Voordelta, Duinen Goeree & Kwade Hoek, Grevelingen en Krammer-Volkerak. In delen van deze gebieden vindt op stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden al een overschrijding plaats van de KDW, zo is daarbij vermeld.

Bij de berekening is vastgesteld dat de depositietoenames op de onderzochte Natura 2000-gebieden zullen variëren tussen de 0,01 en 0,57 mol N/ha/jaar. De minimale depositietoename van 0,01 mol N/ha/jaar zal plaatsvinden in Krammer-Volkerak. De maximale depositietoename van 0,57 mol N/ha/jaar zal plaatsvinden in Solleveld & Kapittelduinen. De berekende depositietoenames zullen alleen optreden tijdens de aanlegfase van het Porthos-project, gedurende een periode van 2 jaar, aldus het rapport.

8.1. Voor de acht genoemde Natura 2000-gebieden is vervolgens onderzocht wat de effecten zijn van de berekende toenames van stikstofdepositie. Daarbij is een toets uitgevoerd die bestaat uit twee stappen.

Bij de eerste stap heeft een generieke analyse plaatsgevonden, die geldt voor alle betrokken Natura 2000-gebieden. Daarbij is geconcludeerd dat de tijdelijke toename van de stikstofdepositie geen effect heeft op het (kunnen) realiseren van de hiermee verbonden instandhoudingsdoelstellingen voor de betreffende Natura 2000-gebieden, ongeacht welke trend er aanwezig zou zijn in de ontwikkeling van de achtergronddeposities. Hierbij zijn drie ecologische processen besproken waarbij stikstof een rol speelt.

1. Er is ingegaan op directe schade aan planten door 'toxische effecten die kunnen plaatsvinden door hoge concentraties van gasvormige stikstofverbindingen in de lucht en door hoge concentraties van ammonium (NH₄⁺) in de bodem'. De conclusie daarbij is dat het uitgesloten is dat een tijdelijke en geringe depositietoename (die maximaal 0,57 mol N/ha/jaar zal zijn in Solleveld & Kapittelduinen gedurende een periode van 2 jaar) kan leiden tot meetbare, directe schade aan planten (bladzijde 17).

2. Er is ingegaan op de vermestende invloed van stikstofdepositie. Daarbij gaat het om een grotere beschikbaarheid van voor planten opneembaar stikstof, dat dient als bouwstof voor de plant. De conclusie van het rapport is dat de depositietoenames die zijn berekend voor het Porthos-project niet kunnen leiden tot meetbare verschillen in de groeisnelheid van individuele planten. Daardoor ontstaan volgens het rapport geen meetbare verschuivingen in concurrentiepositie, en ook geen veranderingen in de verhouding waarmee individuele soorten in de vegetatie voorkomen (wat van belang is voor de vegetatiekundige kwaliteit van het habitatype). Geconcludeerd is dat de vermestende invloed van de berekende, eenmalige kleine depositietoenames niet leidt tot een aantasting van de oppervlakte en de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden (bladzijde 18).

3. Er is ingegaan op de verzurende invloed van stikstofdepositie. Daarbij is onder meer uitgelegd dat

stikstofoxiden, samen met water, de zuren salpeterzuur (HNO₃) en salpeterigzuur (HNO₂) vormen. In goed gebufferde bodems (kalkrijk of mineraalrijk bodemmateriaal, kleibodems) kan dit zuur geneutraliseerd worden. Volgens het rapport zorgt de verzurende werking van stikstofdepositie er echter voor dat de buffercapaciteit van de bodem afneemt. Stikstof kan daardoor gemakkelijker door planten worden opgenomen. Ook kan een hoge zuurgraad voor sommige plantensoorten leiden tot schade aan wortels en kan verzuring leiden tot een geringere beschikbaarheid van voedingsstoffen als fosfaat, kalium, calcium en magnesium. De vitaliteit van begroeiingen kan aldus worden aangetast. Volgens het rapport zijn binnen de duinen van Zuid-Holland met name de kalkarme duingraslanden (H2130B), duinvalleien (H2190A en H2190C) en in iets mindere mate de droge Berken-eikenbossen (H2180Abe) gevoelig voor verzuring. In het rapport is echter gesteld dat de berekende, eenmalige kleine depositietoenames van het Porthos-project in deze zwakgebufferde habitattypen vrijwel nergens zullen kunnen leiden tot een omslag naar een situatie waarin de buffercapaciteit wegvalt en meetbare ecologische effecten optreden. Wanneer sprake zou zijn van een situatie waarin het omslagpunt benaderd is, dan zal dit alleen zeer lokaal optreden (in termen van enkele vierkante meters), en daarmee niet leiden tot een significante verslechtering van het betreffende habitatype, zo luidt de conclusie op bladzijde 19.

Volgens het rapport kan daarom met zekerheid worden geconcludeerd dat de aanleg van het Porthos-project geen meetbare gevolgen heeft voor de oppervlakte en de kwaliteit van habitattypen en leefgebieden.

8.2. Bij de tweede stap van de toets heeft een nadere analyse plaatsgevonden van de habitats en soorten in de betrokken Natura 2000-gebieden. Daarbij is per Natura 2000-gebied een analyse gemaakt, waarbij rekening is gehouden met de specifieke omstandigheden die in het gebied aanwezig zijn.

Per Natura 2000-gebied is steeds eerst in een tabel aangegeven voor welke habitattypen of leefgebieden het gebied is aangewezen, wat de instandhoudingsdoelstellingen voor de oppervlakte of de kwaliteit zijn voor die habitattypen en leefgebieden (zoals een behouddoelstelling of een verbeter- of uitbreidingsdoelstelling), hoe hoog de KDW zijn voor die habitattypen en leefgebieden en welk deel van de oppervlakte in 2019 was overbelast. Voor de overbelaste habitattypen en leefgebieden (waar de KDW dus worden overschreden), is vervolgens steeds in een tabel aangegeven welke depositietoenames daar zullen plaatsvinden door het Porthos-project (in mol N ha/jaar en in mol N/ha voor het hele project). Daarbij is ook aangegeven hoe groot het oppervlak zal zijn, waarop de toename van de stikstofdepositie van het Porthos-project zal plaatsvinden.

Daarna is voor de overbelaste habitattypen en leefgebieden in kwestie de staat van instandhouding beschreven. Ook is ingegaan op de mogelijkheden om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren. Vervolgens is voor deze habitattypen en leefgebieden vastgesteld wat de effecten zijn van de depositietoenames die zullen worden veroorzaakt door het Porthos-project. Daarbij is steeds geconcludeerd dat de berekende toename niet zal leiden tot een vermindering van de kwaliteit van het habitatype of leefgebied. Ook is geconcludeerd dat de mogelijkheden om de instandhoudingsdoelstellingen te realiseren, niet nadelig worden beïnvloed door de tijdelijke depositietoename door het Porthos-project.

De algehele conclusie op bladzijde 75 van het rapport van 15 maart 2022 is dat significante effecten op Natura 2000-gebieden als gevolg van de aanleg van het Porthos-project op voorhand zijn uitgesloten.

8.3. MOB heeft een reactie ingediend op het rapport van 15 maart 2022. Daarbij heeft zij ook een deskundigenadvies van Biosphere Science Productions (BSP) gevoegd.

8.4. Vervolgens hebben de initiatiefnemers en de ministers nog een aanvullende rapportage van Arcadis ingediend (Porthos, Reactie op inbreng MOB, 25 januari 2023).

De initiatiefnemers en de ministers hebben ook andere stukken ingediend waarin de conclusies uit het rapport van 15 maart 2022 en de aanvullende rapportage van Arcadis zijn onderschreven. Dit betreft een 'Second opinion stikstofdepositie' van onderzoeksbureau SWECO van 26 januari 2023, een brief van TAUW B.V. van 26 januari 2023 en een memo van Koolstra Advies van 27 januari 2023.

8.5. MOB heeft de conclusies uit de hiervoor genoemde aanvullende stukken weer bestreden met

een reactie van BSP van 18 februari 2023, een contra-expertise van bureau Milieuvizier van 18 februari 2023 en een notitie van ir. G.W.W. Wamelink van 18 februari 2023.

Voortoets mogelijk bij toename stikstofdepositie in geval van overschrijding KDW?

9. MOB betoogt dat de ministers en de initiatiefnemers het rapport van 15 maart 2022 ten onrechte beschouwen als een voortoets. Primair stelt zij dat het (een zeer uitzonderlijk geval daargelaten) nooit mogelijk zal zijn om 'op voorhand op grond van objectieve gegevens uit te sluiten dat een project significante gevolgen kan hebben', als een plan of project leidt tot een toename van stikstofdepositie op natuurwaarden in Natura 2000-gebieden waarvoor de KDW al jarenlang worden overschreden. Bij het Porthos-project zal in de bouwfase sprake zijn van een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige natuurwaarden die al langdurig overbelast zijn met stikstof. Volgens MOB betekent dit automatisch dat in dit geval niet kon worden volstaan met een voortoets. Daarom stelt zij dat het rapport moet worden geduid als een passende beoordeling, die is uitgevoerd om de vraag te beantwoorden of 'de zekerheid kan worden verkregen dat het project de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zal aantasten'.

Nu het in dit geval gaat om een passende beoordeling - die volgens MOB dus ook daadwerkelijk nodig was - kunnen de rechtsgevolgen van de te vernietigen omgevingsvergunningen niet in stand worden gelaten. Dat zou immers alleen mogelijk zijn als een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is verleend of aangevraagd dan wel als de minister van EZK inmiddels zou beschikken over een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 6.10a, eerste lid, van het Bor, aldus MOB.

9.1. Het Porthos-project zal in de bouwfase (ook wel aanlegfase genoemd) leiden tot een toename van de stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. Dit betekent dat de stikstofdepositie op delen van het voorkomen van bepaalde habitattypen toeneemt terwijl de KDW voor die habitattypen al worden overschreden. Als zodanig is dit niet in geschil en de ministers hebben dit op de zitting nog een keer bevestigd.

Dit enkele feit maakt echter niet dat een passende beoordeling in dit geval zonder meer noodzakelijk was en dat niet met een voortoets mocht worden volstaan. Het primaire betoog van MOB daarover slaagt niet. Bij een overschrijding van de KDW staat namelijk niet al bij voorbaat of steeds vast dat significante gevolgen kunnen optreden. In verschillende uitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat met een voortoets kon worden volstaan, in situaties waarin het plan of project leidde tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste habitattypen (zie bijvoorbeeld de uitspraken van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110, 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1214, en 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3093). Of een plan of project moet worden beschouwd als een plan of project dat significante gevolgen kan hebben moet immers per plan of project worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied en in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het betrokken Natura 2000-gebied (zie ook de punten 69 en 70 van het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 november 2018, C-293/17 en C-294/17, (PAS-uitspraak), ECLI:EU:C:2018:882).

Is het rapport van 15 maart 2022 als een voortoets aan te merken?

10. MOB bestrijdt ook dat het rapport van 15 maart 2022 kan worden aangemerkt als een voortoets.

De ministers en de initiatiefnemers menen dat het rapport wel als een voortoets is aan te merken. Uit het rapport blijkt namelijk dat op grond van objectieve gegevens met zekerheid is uitgesloten dat de stikstofdepositie van het Porthos-project, afzonderlijk of in combinatie met andere projecten, significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden.

10.1. Bij een voortoets is het relevante criterium dat 'significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten'.

Een voortoets wordt gemaakt om vast te stellen of een risico bestaat dat een plan of project significante gevolgen heeft voor een gebied. In het bijzonder gelet op het voorzorgsbeginsel bestaat dat risico wanneer op grond van objectieve gegevens niet kan worden uitgesloten dat het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen heeft voor het betrokken gebied. Een plan of project moet worden beschouwd als een plan of project dat

significante gevolgen kan hebben voor een gebied wanneer het de instandhoudingsdoelstellingen daarvan in gevaar dreigt te brengen. Een dergelijk risico moet met name worden beoordeeld in het licht van de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van het Natura 2000-gebied (zie het arrest van het Hof van Justitie van de EU van 7 september 2004, C-127/02, (Kokkelvisserij), ECLI:EU:C:2004:482).

10.2. De Afdeling stelt op dit punt voorop dat bij het bepalen van het karakter van het rapport (voortoets of passende beoordeling) de inhoud van een rapport (of van verschillende documenten samen) beslissend is (vergelijk de uitspraken van 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:927, en 6 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1297).

10.3. De Afdeling stelt vast dat in het rapport van 15 maart 2022 geen mitigerende maatregelen zijn betrokken voor de stikstofdepositie die zal worden veroorzaakt in de bouwfase van het Porthos-project. Ook zijn er geen andere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een afname van de oppervlakte van een Natura 2000-gebied, waardoor op voorhand duidelijk is dat significante gevolgen zullen optreden.

Wel moet worden vastgesteld dat het rapport in het tweede deel uitvoerige beschrijvingen bevat van de Natura 2000-gebieden, maar MOB heeft niet bestreden dat het hierbij alleen gaat om objectieve gegevens die zijn afgeleid uit bestaande en beschikbare informatie, in het bijzonder de natuurdoelanalyses van de provincie Zuid-Holland van 2021 (hierna NDA's). Van belang is voorts dat in het rapport van 15 maart 2022 geen analyse is opgenomen waarbij de verschillende aspecten zijn gewogen en dat geen nader onderzoek is uitgevoerd ter onderbouwing van de conclusies. Telkens is, na een beschrijvend deel, op grond van de deskundigheid van de rapporteur vastgesteld dat de conclusie die al op grond van het eerste deel in algemene zin was getrokken (dat geen significante effecten optreden) ook van toepassing is wanneer wordt gekeken naar de specifieke gegevens over een habitatype in het betreffende Natura 2000-gebied. Het rapport van 15 maart 2022 is daarom naar het oordeel van de Afdeling ingericht om op basis van objectieve gegevens te bepalen of op voorhand is uitgesloten dat significante effecten optreden.

10.4. Ook de enkele omstandigheid dat voor het Porthos-project in eerste instantie wel een passende beoordeling is gemaakt bij de voorbereiding van het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen (dit betrof het rapport "Passende beoordeling, CCS Porthos" van Royal Haskoning DHV van 31 juli 2020), maakt niet dat het rapport van 15 maart 2022 moet worden beschouwd als een passende beoordeling. Deze passende beoordeling is niet ten grondslag gelegd aan het inpassingsplan.

10.5. Gelet op het voorgaande zal de Afdeling het rapport van 15 maart 2022 in deze uitspraak als een voortoets beoordelen. Daarbij neemt de Afdeling ook in aanmerking dat de ministers het rapport uitdrukkelijk als een voortoets beschouwen - en zij op grond daarvan het standpunt innemen dat voor het Porthos-project geen vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb is vereist. De Afdeling zal in het vervolg van deze uitspraak toetsen of de voortoets, in het licht van wat MOB heeft aangevoerd, aan de daaraan te stellen eisen voldoet en of de ministers zich op grond daarvan op het standpunt mochten stellen dat op voorhand op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat de toename van de stikstofdepositie door het Porthos-project significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden.

Afkap door de 25 km-rekenafstand

11. MOB voert als principieel betoog aan dat de gevolgen van het Porthos-project ten onrechte in beeld zijn gebracht met het programma AERIUS Calculator 2021, waarin een rekenafstand van 25 km is gehanteerd. De beoordeling is daardoor beperkt tot de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt op Natura 2000-gebieden die liggen binnen een rekenafstand van 25 km rond een bron. Volgens MOB zal het Porthos-project echter ook een toename van stikstofdepositie veroorzaken buiten een zone van 25 km. De effecten van het Porthos-project zijn dan ook niet volledig in beeld gebracht, zo stelt MOB.

11.1. In het midden kan blijven of dit betoog - dat pas 12 dagen voor de zitting naar voren is gebracht - buiten beschouwing moet worden gelaten wegens strijd met de goede procesorde, zoals de ministers stellen. Daartoe overweegt de Afdeling dat zij in de uitspraak van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1299 (VIA15), heeft geoordeeld dat de rekenafstand van 25 km - die vanaf 20 januari 2022 is geïmplementeerd in AERIUS Calculator 2021 - mocht worden toegepast.

Het betoog slaagt daarom niet.

Het meewegen van een autonome daling en beheermaatregelen

12. MOB voert aan dat in het rapport van 15 maart 2022 ten onrechte betekenis is toegekend aan de algemene trend in de ontwikkeling van de stikstofdepositie. De conclusie in het rapport van 15 maart 2022 dat 'significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten' is volgens MOB mede gebaseerd op de algemene trend in de ontwikkeling van de stikstofdepositie. Daarbij is er in het rapport vanuit gegaan dat de afgelopen jaren sprake is geweest van een autonome daling van stikstofdepositie. Ook is aangenomen dat de daling door autonome ontwikkelingen zich de komende jaren zal voortzetten. Daarover bestaat volgens MOB grote onzekerheid, zodat de verwachte voordelen van die ontwikkelingen niet vaststaan. Zij stelt daarom dat op dit punt een onjuiste maatstaf is aangehouden in de voortoets.

12.1. Zoals in de tussenuitspraak (overweging 34.4, onder b) is overwogen bij de omschrijving van de rol van maatregelen en autonome ontwikkelingen, kunnen de positieve gevolgen van instandhoudings- en passende maatregelen en autonome ontwikkelingen in het onderzoek worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen als die maatregelen en ontwikkelingen vaststaan in de zin zoals aangegeven in overweging 18 van de PAS-uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1603). Daarbij gaat het om het bepalen van de conditie of toestand waarin de natuurwaarden zich bevinden. Die uitgangssituatie is relevant voor de toets of een plan of project significante gevolgen kan hebben en of verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast. De gevolgen van een plan of project moeten immers worden bezien in het licht van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.

12.2. In paragraaf 5.2 van het rapport van 15 maart 2022 is ingegaan op de algemene trend in de ontwikkeling van de stikstofdepositie. In de beschouwing die daarbij is opgenomen, is er inderdaad van uitgegaan dat sprake is van een dalende trend. MOB heeft dit met juistheid geconstateerd.

De Afdeling stelt echter vast dat het hier gaat om een beschrijving van de algemene trend in de achtergronddepositie. Bij de beschrijving van de effectbeoordeling per habitatype is steeds ook aangegeven wat de verwachte daling is van de stikstofdepositie in 2030 ten opzichte van 2018. Ook is daarbij aangegeven wat de verhouding is tussen die autonome daling en de toename van de depositie als gevolg van het project. Uit de conclusies die zijn weergegeven op bladzijde 75 van het rapport, blijkt echter dat aan deze beschrijving van de trend en de weergave van de trend ten opzichte van de toename van de depositie als gevolg van het Porthos-project geen betekenis is toegekend bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden of bij de analyse van de gevolgen van het Porthos-project. De beschrijving van de algemene trend in de achtergronddepositie is dus alleen aan te merken als achtergrondinformatie en de conclusies zijn daar niet op gebaseerd. De juistheid van die beschrijving kan dus ook in het midden blijven omdat deze geen rol heeft gespeeld bij de analyse van de significante gevolgen. De Afdeling ziet daarom ook geen grond voor het oordeel dat op dit punt een onjuiste maatstaf is aangehouden.

Dit betoog slaagt niet.

13. MOB voert verder aan dat in het rapport van 15 maart 2022 ten onrechte rekening is gehouden met het positieve effect van beheermaatregelen die worden uitgevoerd in de onderzochte Natura 2000-gebieden. Als voorbeeld heeft MOB daarbij gewezen op een maatregel als begrazing. Volgens MOB is daarbij niet onderkend dat zulke beheermaatregelen ook nadelige effecten kunnen hebben.

13.1. In het -rapport van 15 maart 2022 is op verschillende plaatsen aandacht besteed aan inrichtings- en beheermaatregelen die worden uitgevoerd in de onderzochte Natura 2000-gebieden. Zo is bijvoorbeeld in paragraaf 6.6, over het gebied "Solleveld & Kapittelduinen", vermeld dat de instandhoudingsdoelstellingen volgens de NDA's van de provincie Zuid-Holland voor de meeste van de overbelaste habitatypes en het overbelaste leefgebied op termijn haalbaar zijn als gevolg van de al uitgevoerde of geplande inrichtings- en beheermaatregelen, of met behulp van aanvullende maatregelen die mogelijk uitgevoerd kunnen worden. Vergelijkbare conclusies zijn opgenomen in de paragrafen 7.6, 8.6 en 9.6 over respectievelijk de gebieden "Voornes Duin", "Westduinpark &

Wapendal" en "Meijendel & Berkheide". Ook is op verschillende plaatsen ingegaan op begrazing, zoals bijvoorbeeld op bladzijde 30, waar voor het habitatype 'H2130A - Grijze duinen (kalkrijk)' is vermeld dat er maatregelen mogelijk zijn die kunnen leiden tot verdere uitbreiding en kwaliteitsverbetering, gericht op het creëren van verstuing en toe laten nemen van begrazing door konijnen. Ten aanzien van verschillende habitatypen is echter ook aangegeven dat de bestaande en geplande maatregelen onvoldoende zijn om ervoor te zorgen dat de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald. Een voorbeeld daarvan is opgenomen in paragraaf 6.5 op pagina 25 waarin voor het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen is aangegeven dat het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen voor het habitatype H2130B grijze duinen (kalkarm) volgens de NDA van de provincie Zuid-Holland niet haalbaar is omdat er vanwege een geringe verstuingdynamiek en te hoge stikstofdepositie onvoldoende gebied is waarin dit habitatype zich kan ontwikkelen.

13.2. De Afdeling stelt vast dat de in het rapport gemaakte opmerkingen over het kunnen behalen van de instandhoudingsdoelstellingen met bestaande en geplande maatregelen zijn gebaseerd op de NDA's van de provincie Zuid-Holland en daarmee op objectieve gegevens, en geen rol hebben gespeeld bij de vaststelling van de gevolgen van het project. Dit betekent dat de vraag of ten onrechte maatregelen zijn betrokken die niet al zijn uitgevoerd dan wel een voortzetting vormen van bestaande maatregelen en de vraag of de beheermaatregelen, zoals begrazing, nadelige effecten hebben, niet hoefde te worden beantwoord in de voortoets.

Dit betoog slaagt niet.

De beoordeling van de habitatkwaliteit

14. MOB voert aan dat in het rapport van 15 maart 2022 is uitgegaan van een te beperkte kijk op het begrip 'habitatkwaliteit'. Daardoor is de actuele habitatkwaliteit van de onderzochte habitatypen niet op de juiste manier bepaald zodat er geen volledig beeld bestaat van de huidige staat van instandhouding van de betrokken natuurwaarden. Daardoor zijn de gevolgen van het Porthos-project volgens MOB ook niet op de juiste manier in beeld gebracht. MOB stelt hierbij dat de habitatkwaliteit in het rapport van 15 maart 2022 alleen is bepaald aan de hand van de vegetatiekundige kwaliteit. Voor het bepalen van de habitatkwaliteit is echter niet alleen de vegetatiekundige kwaliteit van belang. Er moet ook worden gekeken naar het voorkomen van typische soorten (zoals bijvoorbeeld insecten), naar abiotische randvoorwaarden (zoals vocht, zuurgraad en bodemtype) en naar de kenmerken van goede structuur en functie (o.a. voor fauna), zo stelt MOB.

14.1. Op bladzijde 13 van het rapport van 15 maart 2022 is vermeld dat voor het onderzoek gebruik is gemaakt van recente NDA's die de provincie Zuid-Holland in 2021 voor de betrokken Natura 2000-gebieden heeft opgesteld. Volgens het rapport van 15 maart 2022 geven die NDA's een actueel beeld van de haalbaarheid van instandhoudingsdoelstellingen, gelet op de abiotische en ruimtelijke omstandigheden in de gebieden, de knelpunten die in de gebieden aanwezig zijn ten aanzien van deze instandhoudingsdoelstellingen, waaronder stikstofdepositie, en de mogelijkheden om voldoende maatregelen te treffen om deze knelpunten op te heffen.

14.2. In de aanvullende rapportage heeft Arcadis toegelicht dat de habitatkwaliteit van de habitatypen in de NDA's is beoordeeld volgens de huidige, in Natura 2000-beleid, gevolgde methodiek. Deze beoordeling vindt plaats aan de hand van vier kwaliteitsaspecten, namelijk:

- Vegetatiekundige kwaliteit.
- Voorkomen van typische soorten.
- Abiotische randvoorwaarden.
- Kenmerken van goede structuur en functie.

Volgens Arcadis zijn deze aspecten in de NDA's per habitatype telkens afzonderlijk beoordeeld, waar nodig op basis van kwantitatieve gegevens. Alle kwantitatieve gegevens die beschikbaar en nodig zijn, zijn in de NDA's gebruikt bij het beoordelen van de kwaliteit van habitatypen en de trends daarin. De kwaliteitsbeoordelingen die aldus in de NDA's zijn opgenomen, zijn overgenomen in het rapport van 15 maart 2022. Daarbij is niet telkens alle onderliggende informatie opgenomen. Die informatie is voor eenieder beschikbaar in de NDA's die geraadpleegd kunnen worden via de website van de provincie Zuid-Holland, waarnaar in de ecologische beoordeling ook consistent wordt verwezen, zo luidt de toelichting in de aanvullende rapportage van Arcadis.

Op de zitting heeft de ecooloog die betrokken was bij het opstellen van het rapport van 15 maart 2022 en de aanvullende rapportage hierover nog een nadere toelichting gegeven. Hij stelt dat de NDA's, met alle onderliggende gegevens die daaraan ten grondslag liggen, als vertrekpunt zijn genomen voor de beoordeling. Bij het bepalen van de huidige staat van instandhouding zijn volgens hem dan ook geen van de door MOB genoemde aspecten onderbelicht gebleven.

14.3. Ook de gevolgen van het Porthos-project zijn volgens deze ecooloog op de juiste wijze in beeld gebracht. Daarbij is volgens hem geen sprake van een te beperkte kijk op het begrip 'habitatkwaliteit'. Op de zitting is daarbij toegelicht dat stikstof in de eerste plaats rechtstreeks kan werken via de lucht of het water. Dit kan gevolgen hebben voor bepaalde vegetatietypen (zoals korstmossen). In de tweede plaats kan stikstofdepositie doorwerken in de bodem en daarmee invloed hebben op de abiotische randvoorwaarden. Die invloed zal vervolgens, met enige vertraging als het gaat om doorwerking via de bodem, zichtbaar kunnen worden in de vegetatie. Als echter kan worden vastgesteld dat de onderzochte toename van de stikstofdepositie in de bodem niet leidt tot een gewijzigde vegetatiekundige kwaliteit, dan staat daarmee ook vast dat er geen veranderingen zullen optreden in het voorkomen van typische soorten of in de kenmerken van goede structuur en functie. Op die manier wordt rekening gehouden met de vier kwaliteitsaspecten, aldus deze ecooloog.

14.4. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat om de gevolgen van de stikstofdepositie voor de habitatkwaliteit te beoordelen niet alleen gekeken moet worden naar de kwaliteit van de vegetatie en de gevolgen van een toename van stikstofdepositie voor die kwaliteit, maar ook naar het voorkomen van typische soorten, de abiotische randvoorwaarden en de kenmerken van goede structuur en functie (voor fauna). Dat betekent dat ook de bodemsamenstelling en de gevolgen voor de bodem van de stikstof onderdeel is van de uit te voeren beoordeling. In het rapport van 15 maart 2022 is voor de beoordeling van de habitatkwaliteit gebruik gemaakt van de NDA's die de provincie Zuid-Holland heeft opgesteld voor (onder andere) de Natura 2000-gebieden waarvoor het Porthos-project gevolgen heeft. Dat zijn analyses die in 2021 en 2022 zijn opgesteld en zijn gepubliceerd op de website van de provincie Zuid-Holland. Deze analyses bevatten een analyse van kwaliteit en omvang van habitattypen en leefgebieden op basis van beschikbare gegevens. De ecologische analyse van de habitatkwaliteit in deze NDA's is, zo heeft de Afdeling vastgesteld, gebaseerd op een afzonderlijke beoordeling van de vegetatie, typische soorten, abiotische kenmerken en overige kenmerken van structuur en functie. Bij de abiotische randvoorwaarden moet, zo blijkt bijvoorbeeld uit de NDA voor het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen (pagina 54), een beoordeling worden gegeven van de zuurgraad, voedselrijkdom, vocht, zouttolerantie en overstromingstolerantie. De verstuiwingsdynamiek is onder de overige kenmerken van structuur en functie opgenomen. De Afdeling stelt daarom vast dat, anders dan MOB stelt, bij de beoordeling van de staat van instandhouding van de Natura 2000-gebieden én bij de beoordeling van de gevolgen van de stikstofdepositie, niet alleen naar de kwaliteit van de vegetatie is gekeken. Er zijn geen kwaliteitsaspecten buiten de beoordeling gelaten.

14.5. In het rapport van 15 maart 2022 is echter niet in kaart gebracht wat de gevolgen van de toename van de stikstofdepositie als gevolg van het Porthos-project zijn voor de vier kwaliteitsaspecten afzonderlijk. Op de zitting is toegelicht dat is aangenomen dat als een tijdelijke en beperkte toename van de stikstofdepositie geen gevolgen heeft voor de vegetatie, er ook geen gevolgen optreden voor het voorkomen van typische soorten en voor de structuur en functie van het habitatype. MOB heeft geen aanknopingspunten gegeven op grond waarvan deze redenering in dit geval niet kan worden gevolgd.

14.6. Op de zitting is verder door de ecooloog van Arcadis gesteld dat niet is uitgesloten dat wél een wijziging van de bodem(samenstelling) plaats vindt als gevolg van een beperkte en tijdelijke toename van de stikstofdepositie, maar dat dit zich niet 'vertaalt' in een wijziging van de vegetatie. Voor die situatie is aangenomen dat zich geen significante gevolgen voordoen voor de habitatkwaliteit. MOB vindt dit onjuist en meent dat een meetbare toename van stikstof in de bodem op zichzelf een significant gevolg voor de habitatkwaliteit is. De Afdeling volgt MOB hierin niet en licht dat hieronder toe.

14.7. Eerst merkt de Afdeling op dat niet in geschil is, zo is op de zitting vastgesteld, dat er een directe relatie bestaat tussen de hoeveelheid stikstof in de bodem en de kwaliteit van vegetatie.

Zowel MOB als de ministers onderkennen dat de aanwezigheid van stikstof in de bodem ervoor kan zorgen dat bepaalde plantensoorten harder gaan groeien, waardoor de biomassa kan toenemen. Dat kan er ook toe leiden dat de verhouding tussen de individuele plantensoorten wijzigt en dat sommige plantensoorten worden verdrukt of helemaal verdwijnen. Ook zijn zij het erover eens dat een ophoping van stikstof in de bodem ertoe kan leiden dat het eiwitgehalte in de planten zelf verandert. Dit kan de vraatafwerende eigenschappen van planten beïnvloeden en ook de voedingskwaliteit van de planten kan daardoor wijzigen. Dit kan ook verder in de voedselketen weer gevolgen hebben. Door zowel MOB als de ministers is gewezen op onderzoek - dat is uitgevoerd voor verschillende typen vegetatie - waaruit blijkt dat de kwaliteit van habitattypen in algemene zin zal afnemen als de stikstofdepositie toeneemt.

14.8. Dat betekent echter niet dat niet in een concreet geval op voorhand is uit te sluiten dat een (beperkte, tijdelijke) toename van stikstof in de bodem een significant effect heeft op de kwaliteit van de op die bodem aanwezige vegetatie. De Afdeling volgt hierin het rapport van 15 maart 2022 en de daarbij gegeven toelichting. De mate waarin de kwaliteit van de vegetatie wordt beïnvloed door de stikstofdepositie in de bodem, is afhankelijk van de specifieke kenmerken van de bodem. De stikstofdepositie in de bodem heeft gevolgen voor de voedselrijkdom en de zuurgraad van de bodem. De mate waarin verzuring van invloed is op de vegetatie, is in de duingebieden met name afhankelijk van het kalkgehalte van het zand, ofwel het bufferend vermogen van de bodem en de zuurgraad. In hoeverre vermessing van invloed is, is mede afhankelijk van de aan- en afwezigheid van (andere) voedingsstoffen in de bodem. Ook is van belang dat de kwaliteit van de vegetatie niet alleen wordt beïnvloed door de kenmerken van de bodem, maar ook door veel andere aspecten.

14.9. De conclusie van de Afdeling is daarom dat wat MOB heeft aangevoerd geen aanleiding geeft om te oordelen dat in het rapport van 15 maart 2022 een te beperkte maatstaf is aangehouden bij de beoordeling van de habitatkwaliteit. Alle kwaliteitsaspecten, te weten de vegetatiekundige kwaliteit, het voorkomen van typische soorten, de abiotische randvoorwaarden en de kenmerken van goede structuur en functie, zijn bij de beoordeling betrokken. Dat daarbij de nadruk is gelegd op de vegetatiekwaliteit betekent niet dat het onderzoek niet volledig is. De reden daarvoor is dat MOB geen aanknopingspunten heeft gegeven waarom het standpunt van de initiatiefnemers en de ministers niet zou kunnen worden gevolgd dat een beperkte en tijdelijke toename van stikstof weliswaar kan leiden tot een meetbare verandering in de abiotische randvoorwaarden, maar als deze verandering geen gevolgen heeft voor de vegetatie er toch geen significante gevolgen optreden voor de habitatkwaliteit. Wanneer er geen veranderingen in de vegetatie optreden leidt dat vervolgens ook niet tot een verandering in het voorkomen van soorten of de kenmerken van goede structuur en functie. MOB heeft de Afdeling geen aanknopingspunten gegeven waarom deze redenering in dit geval niet zou kunnen worden gevolgd. Het betoog slaagt niet.

Het effect van een tijdelijke en beperkte toename van de stikstofdepositie

15. MOB voert aan dat in het rapport van 15 maart 2022 ten onrechte betekenis is toegekend aan het feit dat het bij het Porthos-project gaat om tijdelijke en beperkte deposities die worden veroorzaakt gedurende de bouwfase.

Zij stelt dat ook een tijdelijke en beperkte toename van de stikstofdepositie kan leiden tot directe toxische effecten voor bepaalde soorten. Zij wijst daarbij op korstmossen, die een belangrijk onderdeel vormen van de natuurlijke kenmerken van grijze duinen en duinbossen. In het rapport van 15 maart 2022 is volgens MOB ten onrechte niet onderkend dat deze korstmossen rechtstreeks kunnen worden aangetast door stikstof dat aanwezig is in de lucht of het water en dat dit significante gevolgen kan hebben.

Verder voert MOB aan dat een tijdelijke en beperkte depositie blijvende negatieve effecten kan hebben voor de bodem. Volgens MOB is in het rapport ten onrechte voorbijgegaan aan de gevolgen die kunnen optreden door een langdurige en bovenmatige depositie van stikstof (wat ook wel wordt aangeduid met het begrip 'accumulatie'). In dit verband stelt zij dat een jarenlange overbelasting met stikstof zorgt voor een negatieve beïnvloeding van de bodemkwaliteit. Door de overbelasting verandert de mineralenverhouding in de bodem en vermindert de buffercapaciteit daarvan. Als de buffercapaciteit van de bodem is uitgeput, kan een zogenoemd omslagpunt worden bereikt, waarbij de bodem niet meer in staat is om een nieuwe belasting met stikstof op te vangen. Als zo'n situatie

zich voordoet, dan kan dit per direct leiden tot een aantasting van de habitatkwaliteit. Zo'n omslagpunt kan ook worden bereikt bij een tijdelijke, zeer beperkte toename van de stikstofdepositie. Om zeker te kunnen weten dat een toename van de stikstofdepositie niet leidt tot het bereiken van een omslagpunt, is veldonderzoek (in de vorm van bodemonderzoek of onderzoek van de vegetatie) nodig, zo stelt MOB. Omdat zo'n onderzoek in dit geval niet is gedaan, concludeert MOB dat significante gevolgen in dit geval niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten.

15.1. Ook als het gaat om een tijdelijke toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, kan niet worden uitgesloten dat significante effecten zullen optreden. Zoals de Afdeling op de zitting samen met partijen heeft vastgesteld, blijft ook een tijdelijke stikstofdepositie in de bodem achter en kan zo'n stikstofdepositie langdurige effecten hebben op de kwaliteit en trends in oppervlakte en kwaliteit van de habitattypen. Stikstofdepositie uit het verleden kan via accumulatie in de bodem nog zijn weerslag hebben op de huidige kwaliteit van habitattypen (vergelijk ook overweging 16.2 van de uitspraak van 21 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2752).

Maar de Afdeling sluit niet uit dat de tijdelijkheid van stikstofdeposities in sommige gevallen de conclusie kan rechtvaardigen dat uitgesloten is dat een plan of project significante gevolgen heeft. Daarbij is van belang in hoeverre en op welke termijn een gebied die deposities kan opvangen. Als een gebied maar een klein opvangend vermogen heeft, is het mogelijk dat tijdelijke deposities toch structureel doorwerken en wel significante gevolgen kunnen hebben, maar als een gebied die tijdelijke toename wel kan opvangen, zijn significante gevolgen wellicht uitgesloten.

15.2. De gevolgen van de tijdelijke en beperkte toename van stikstofdepositie die wordt veroorzaakt in de aanlegfase van het Porthos-project zijn in dit geval onderzocht.

Zoals in overweging 8.1 is vermeld, is in het rapport van 15 maart 2022 in algemene zin ingegaan op directe schade aan planten door 'toxische effecten die kunnen plaatsvinden door hoge concentraties van gasvormige stikstofverbindingen in de lucht en door hoge concentraties van ammonium (NH₄⁺) in de bodem'. Daarbij is op bladzijde 17 vermeld dat de huidige concentraties van NH₃, NO_x en SO₂ in Nederland (inmiddels) op een niveau zijn waarop directe toxische schade aan planten (bijna) niet meer voorkomt. Dit effectmechanisme speelt daarom in Nederland geen rol ten aanzien van atmosferische depositie van stikstof, aldus het rapport. In het tweede deel van het rapport van 15 maart 2022 is vervolgens voor het habitatype H2150, Duinheiden met struikhei in het Natura 2000-gebied Westduinpark & Wapendal de mate van bedekking met korstmossen beschreven.

Zoals verder is vermeld in overweging 8.1, is in het rapport van 15 maart 2022 ook ingegaan op de vermestende en de verzurende invloed van stikstofdepositie en het mogelijk optreden van omslagpunten door accumulatie.

De conclusie is dat de aanleg van het Porthos-project, gezien in het licht van de drie omschreven ecologische processen, geen meetbare gevolgen heeft, zodat significante effecten op Natura 2000-gebieden op voorhand zijn uitgesloten.

15.3. De drie ecologische processen zijn door partijen nader besproken in de stukken die zijn genoemd in de overwegingen 8.3 tot en met 8.5. Ook op de zitting hebben partijen, en de door hen meegebrachte ecologen, deze processen nader toegelicht.

Uit de nader gegeven toelichtingen leidt de Afdeling af dat partijen het erover eens zijn dat bepaalde vegetatiesoorten, zoals korstmossen, directe schade kunnen ondervinden van stikstofverbindingen in de lucht, ook als de toename van stikstof in de lucht tijdelijk is.

Zoals hiervoor aangegeven in overweging 14.7 zijn partijen het ook over de indirecte effecten van (de ophoping van) stikstof in de bodem op veel punten met elkaar eens. Ook bestaat tussen partijen geen verschil van mening over de mogelijkheid dat accumulatie ertoe kan leiden dat er een omslagpunt optreedt, waarbij de kwaliteit van een habitatype ineens sterk afneemt, ook bij een tijdelijke toename van stikstofdepositie.

15.4. Het punt dat partijen verdeeld houdt, is de vraag hoe de tijdelijke en beperkte toename van stikstofdepositie die het gevolg is van het Porthos-project moet worden beoordeeld in een overbelaste situatie, waar de KDW al jarenlang worden overschreden.

De ministers en de initiatiefnemers volgen de redenering van Arcadis (onderschreven door SWECO, TAUW en Koolstra Advies) dat de effecten van Porthos in dit geval niet significant zijn. Het effect via de lucht op korstmossen is bij deze tijdelijke en beperkte extra hoeveelheden niet waarneembaar. De eventuele gevolgen voor vermisting en verzuring van de bodem hebben geen significante gevolgen voor de vegetatie. Tenslotte is de kans op het grootschalig optreden van omslagpunten (over grote oppervlakken) volgens de ministers en de initiatiefnemers niet waarschijnlijk.

MOB stelt, ondersteund door haar deskundigen, dat het niet uitgesloten is dat de sluipende effecten van de langdurig te hoge depositie bij deze manier van beoordelen onderbelicht blijven.

15.5. De Afdeling volgt de ministers in het standpunt dat het directe effect via de lucht van de stikstof op korstmossen niet significant is. Dat oordeel is gebaseerd op het rapport van 15 maart 2022 zoals weergegeven in overweging 15.2. Door de deskundige van MOB wordt hierover aangegeven dat luchtverontreiniging, inclusief stikstof, harder aankomt bij mossen dan bij planten. Zij zijn de eerste soorten die als gevolg van een slechte luchtkwaliteit verdwijnen. MOB stelt dat er weliswaar maar een klein risico is op negatieve gevolgen van stikstof via de lucht, maar dat risico is voor korstmossen groot in vergelijking met andere planten. De Afdeling stelt vast dat deze algemene informatie van MOB niet is toegespitst op de gevolgen van de stikstofdepositie van Porthos voor de korstmossen in de betrokken Natura 2000-gebieden en de conclusie dat de stikstofgevolgen van Porthos direct via de lucht niet leiden tot significante effecten voor korstmossen in de betrokken Natura 2000-gebieden dus niet weerlegt.

15.6. Hiervoor (overweging 14.8) is aangegeven dat de Afdeling niet het standpunt van MOB volgt dat elke toename van stikstofdepositie in de bodem op zichzelf een significant gevolg voor de habitatkwaliteit is. Naar het oordeel van de Afdeling is in het rapport van 15 maart 2022 en door de ecooloog van Arcadis op de zitting, overtuigend onderbouwd dat in dit geval de toename van de stikstofdepositie in de bodem die wordt veroorzaakt door het Porthos-project, omdat deze depositie tijdelijk en beperkt is, zich niet zal vertalen in verandering in de vegetatie die aanwezig is in de stikstofgevoelige onderzochte Natura 2000-gebieden en dat daarom op voorhand kan worden uitgesloten dat significante gevolgen optreden voor de habitatkwaliteit. De enkele stelling dat er een directe relatie is tussen stikstof in de bodem en de kwaliteit van vegetatie, hoe juist ook, doet hier niet aan af. En in aansluiting op het oordeel dat is opgenomen in overweging 14.5, volgt de Afdeling ook de conclusie van het rapport van 15 maart 2022 dat, omdat op voorhand kan worden uitgesloten dat zich significante effecten voordoen voor de vegetatiekundige kwaliteit, ook op voorhand kan worden uitgesloten dat door de stikstofdepositie van het Porthos-project significante effecten optreden voor het voorkomen van typische soorten en voor de kenmerken van de goede structuur en functie. Wel zal hierna nog apart worden ingegaan op de vraag of een kleine, tijdelijke toename van stikstofdepositie, niet - als gevolg van accumulatie - toch kan leiden tot een omslagpunt als gevolg waarvan wél significante effecten optreden.

15.7. De Afdeling ziet zich vervolgens gesteld voor de vraag of significante effecten in dit geval dan toch niet kunnen worden uitgesloten vanwege de mogelijkheid dat een omslagpunt wordt bereikt voor een of meer habitattypen. Met andere woorden: bestaat het risico dat de toename van de stikstofdepositie door het Porthos-project door het verdwijnen van de buffercapaciteit van de bodem leidt tot het bereiken van een omslagpunt voor een of meer habitattypen en zijn als gevolg daarvan significante effecten van het Porthos-project niet uitgesloten.

15.8. Op pagina 19 van het rapport van 15 maart 2022 is hierover vermeld: "Verzurende effecten van stikstofdepositie werken vooral sterk door naar de vegetatie wanneer de (van nature aanwezige) buffercapaciteit versneld wordt uitgeput. In veel natuurgebieden op voedselarme zandgronden, waaronder de duinen, is dit een langzaam verlopend proces, wat ook de successie van aanvankelijk kalkrijke duingraslanden en duinvalleien naar kalkarme duingraslanden en -valleien verklaart. Vegetatie en fauna kunnen dit soort natuurlijke processen bijhouden, waardoor dit geen gevolgen heeft voor de kwaliteit van habitats. Bij versnelde afbraak van buffercapaciteit treedt verarming van flora en fauna op, en als gevolg daarvan afname van de habitatkwaliteit. Binnen de duinen van Zuid-Holland zijn met name de kalkarme duingraslanden (H2130B), duinvalleien (H2190A en H2190C) en in iets mindere mate de droge Berken-eikenbossen (H2180Abe) gevoelig voor verzuring. In de andere duinhabitatypen en habitattypen van zilte terreinen leidt een geringe eenmalige toename van de

NO_x-depositie, tegen een achtergrond van veel hogere depositiewaarden, per definitie niet tot meetbare gevolgen voor de kwaliteit van de vegetatie. In de zwakgebufferde habitattypen zal een kleine eenmalige toename van de stikstofdepositie vrijwel nergens kunnen leiden tot een omslag naar een situatie waarin de buffercapaciteit wegvalt en meetbare ecologische effecten optreden. Deze hoeveelheid is verwaarloosbaar klein ten opzichte van de totale hoeveelheid verzurende stikstof die gedurende lange tijd op het habitatype terecht is gekomen. Wanneer sprake zou zijn van een situatie waarin het omslagpunt benaderd is, dan zal dit alleen zeer lokaal optreden (in termen van enkele vierkante meters), en daarmee niet leiden tot een significante verslechtering van het betreffende habitatype. Deze conclusie is niet afhankelijk van de huidige kwaliteit c.q. staat van instandhouding van het betreffende habitatype en/of de instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype."

15.9. MOB brengt hiertegen in dat zonder nader onderzoek niet vast staat dat er geen omslagpunten over grote gebieden zullen optreden. Er zal volgens MOB veel preciezer onderzoek gedaan moeten worden naar de bodem om in kaart te brengen wat de stand van zaken is van de verzuring. De verzuring kan deels worden afgeleid van de plantengroei, maar er moet eigenlijk naar de bodem zelf worden gekeken. Door de ecooloog van Arcadis is hierover op de zitting gesteld dat het door MOB gewenste inzicht alleen verkregen kan worden door per vierkante meter een bodemonster te nemen. Dat is een onuitvoerbaar onderzoek, maar is ook niet nodig. Er zijn immers geen indicaties, bijvoorbeeld op basis van de plantengroei, dat er grote oppervlakken op omvallen staan, terwijl er maar weinig stikstof wordt toegevoegd.

15.10. De Afdeling is van oordeel dat de ministers op basis van het rapport van 15 maart 2022 mochten vaststellen dat op voorhand significante effecten als gevolg van het ontstaan van omslagpunten in voor verzuring gevoelige habitattypen zijn uitgesloten. De stelling van MOB dat meer onderzoek hierin meer inzichten kan geven, maakt niet dat de ministers op dit punt het rapport van 15 maart 2022 niet mochten volgen. Daartoe overweegt de Afdeling dat het onderzoek in de voortoets gericht moet zijn op de vraag of op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan of project, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten, significante gevolgen kan hebben voor de betrokken Natura 2000-gebieden. Om op grond van objectieve gegevens vast te stellen dat significante effecten uitgesloten zijn moet inzicht bestaan in de specifieke milieukeurmerken en omstandigheden van de betrokken Natura 2000-gebieden. Dat betekent echter niet dat steeds al het onderzoek naar de omstandigheden moet worden gedaan dat mogelijk is. In dit geval zijn de beschikbare gegevens over de bodem, aangevuld met informatie over de plantengroei, de basis geweest voor de vaststelling dat zich niet over grote oppervlakken een omslag zal voordoen. In hetgeen MOB naar voren heeft gebracht is geen reden gelegen om aan te nemen dat in dit geval niet op basis van die gegevens kon worden vastgesteld dat significante effecten door accumulatie zijn uitgesloten.

15.11. De conclusie van het voorgaande is dat de Afdeling het betoog van MOB dat in het rapport van 15 maart 2022 op basis van de tijdelijke en beperkte toename van stikstof, zonder voldoende onderzoek, is vastgesteld dat geen significante effecten optreden als gevolg van het Porthos-project, niet volgt. De toename van de stikstofdepositie is onderzocht. Het betoog van MOB leidt niet tot het oordeel dat het onderzoek niet op basis van de juiste uitgangspunten en met de vereiste diepgravendheid is uitgevoerd.

Cumulatie met andere plannen of projecten

16. MOB voert aan dat ten onrechte geen cumulatietoets is uitgevoerd. Zij stelt dat bij de beoordeling van de effecten van het Porthos-project rekening had moeten worden gehouden met projecten waarvoor wel vergunning is verleend, maar die nog niet of nog slechts gedeeltelijk waren uitgevoerd ten tijde van het opstellen van het rapport van 15 maart 2022. Daarbij heeft zij in een nader stuk van 18 februari 2023 gewezen op het Tracébesluit voor de A15/A12 (ViA15), op een Wnb-vergunning voor de bouw van een nieuwe bedrijfshal, op een Wnb-vergunning voor nieuwbouw in Oostvoorne en op een Wnb-vergunning voor de uitbreiding van een bedrijfslocatie (met een nieuwe bedrijfshal).

16.1. De ministers stellen zich primair op het standpunt dat dit betoog buiten beschouwing moet worden gelaten wegens strijd met een goede procesorde. Inhoudelijk stellen zij zich op het standpunt dat de door MOB genoemde projecten er niet toe leiden dat samen met het Porthos-project sprake zal

zijn van significante effecten op Natura 2000-gebieden.

16.2. Het gaat om een aanvullend betoog over het rapport van 15 maart 2022. MOB heeft dit betoog naar voren gebracht na het aflopen van de termijn die zij van de Afdeling heeft gekregen voor het indienen van een reactie op het rapport. Wel is het aanvullende betoog van MOB meer dan tien dagen voor de zitting als bedoeld in artikel 8:58, eerste lid, van de Awb, ingediend. MOB heeft hierbij vier concrete projecten genoemd, waarmee volgens haar rekening had moeten worden gehouden in het kader van de cumulatietoets. De inhoud van het aanvullende betoog van MOB is naar het oordeel van de Afdeling niet van zodanige aard dat het voor de ministers en de initiatiefnemers redelijkerwijs niet mogelijk was om daarop inhoudelijk te reageren op de zitting. Zij hebben op de zitting ook een inhoudelijke reactie gegeven op het betoog.

De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om dit betoog wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.

16.3. MOB heeft in haar reactie volstaan met het benoemen van de vier concrete projecten, onder de vermelding dat deze projecten waarschijnlijk een toename van stikstofdepositie zullen veroorzaken op de Natura 2000-gebieden waar ook stikstofdepositie van het Porthos-project terecht komt.

De ministers hebben hierop gereageerd op de zitting. Voor elk van de projecten hebben zij concreet toegelicht waarom de stikstofdepositie van deze projecten niet hoeft te worden betrokken in het onderzoek naar cumulatieve effecten met het Porthos-project. Daarbij is onder andere gewezen op het feit dat de genoemde projecten niet tegelijk met het Porthos-project uitgevoerd worden. MOB heeft deze toelichting van de ministers op de zitting niet inhoudelijk bestreden.

16.4. In de door MOB geuite twijfel over cumulatieve effecten ziet de Afdeling daarom geen aanleiding om het rapport van 15 maart 2022 op dit punt onjuist of onvolledig te achten. Het betoog slaagt niet.

Precedentwerking

17. MOB voert aan dat het oordeel in deze zaak een ongewenste precedentwerking kan hebben. Als de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand worden gelaten, dan zal een tijdelijke en beperkte toename van de stikstofdepositie ook in andere gevallen mogelijk zijn. Een tijdelijke toename van de stikstofdepositie met 0,57 mol N/ha/jaar zal dan als het ware zal gaan gelden als drempelwaarde, zo vreest MOB.

17.1. De Afdeling volgt MOB niet in deze vrees. Zoals uit de voorgaande overwegingen blijkt, is voor het Porthos-project een voortoets uitgevoerd waarbij is onderzocht wat de effecten zijn van een tijdelijke toename van de stikstofdepositie door het Porthos-project met maximaal 0,57 mol N/ha/jaar voor een periode van twee jaar op de relevante Natura 2000-gebieden.

Dit onderzoek is niet gebaseerd op een generieke beoordeling van de gevolgen van de toename van de stikstofdepositie, maar is juist gebaseerd op een op dit project en deze Natura 2000-gebieden toegespitst ecologisch onderzoek. De conclusie dat geen significante effecten optreden is ook gebaseerd op de specifieke milieukenmerken en de omstandigheden in die gebieden.

Bij elk nieuw plan of project dat leidt tot een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zal dus een voortoets gemaakt kunnen worden waarbij een ecologische analyse moet worden gegeven van die gevolgen in het licht van de specifieke milieukenmerken en omstandigheden van het betreffende Natura 2000-gebied, ook als het gaat om een tijdelijke en beperkte toename. Daarbij zal voor de relevante Natura 2000-gebieden moeten worden onderzocht hoe de staat van de instandhouding op dat moment is. De effecten van de stikstofdeposities die al hebben plaatsgevonden, zullen zich daarin vertalen.

Uit het voorgaande volgt dat geen sprake is van een algemene drempelwaarde. Dit betoog slaagt niet.

Borging van de bouwtijd in de omgevingsvergunningen?

18. MOB voert aan dat in het rapport van 15 maart 2022 de maximale stikstofdepositie als gevolg van het Porthos-project als uitgangspunt is genomen waarbij ervan uit wordt gegaan dat die effecten in een periode van twee jaar zullen optreden, terwijl niet zeker is dat de werkzaamheden binnen twee jaar zijn afgerond. MOB betoogt daarom dat teneinde overschrijding van de termijn van twee jaar te voorkomen, de omgevingsvergunningen slechts tijdelijk en niet voor onbepaalde tijd verleend

hadden mogen worden.

18.1. De Afdeling overweegt dat de beroepsgrond van MOB is gebaseerd op de wens om de periode waarin stikstofdepositie plaats vindt te beperken. Een beperking van de duur van de omgevingsvergunning met dat doel kan echter niet als voorschrift aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Dit betoog slaagt niet.

Conclusie

19. Uit de tussenuitspraak volgt dat het beroep tegen de besluiten tot vaststelling van het inpassingsplan "Porthos transport en opslag van CO₂" en de besluiten tot verlening van de omgevingsvergunningen van 22 september 2021 gegrond is en dat die besluiten moeten worden vernietigd.

Uit deze uitspraak volgt dat de Afdeling van oordeel is dat de ministers op grond van het rapport van 15 maart 2022 tot het oordeel konden komen dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat significante gevolgen kunnen optreden door de depositie van stikstof als gevolg van het Porthos-project voor Natura 2000-gebieden. De ministers stellen zich daarom terecht op het standpunt dat voor het inpassingsplan geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt en dat de aanvragen voor de omgevingsvergunningen geen betrekking hebben op een project waarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb nodig is. De zogenoemde aanhaakverplichting is in dit geval dus niet aan de orde. Dat betekent dat de rechtsgevolgen van de besluiten tot vaststelling van het inpassingsplan "Porthos transport en opslag van CO₂" en de besluiten tot verlening van de omgevingsvergunningen van 22 september 2021, in stand kunnen blijven.

Wet is het gevolg van deze uitspraak?

20. Deze uitspraak heeft tot gevolg dat het Porthos-project kan worden uitgevoerd op basis van het inpassingsplan en de omgevingsvergunningen.

Proceskosten

21. De minister voor Klimaat en Energie moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt:

a. de besluiten van onderscheidenlijk 13 september 2021 en 16 september 2021 van de minister van Economische Zaken en Klimaat en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties tot vaststelling van het inpassingsplan "Porthos transport en opslag van CO₂";

b. het besluit van 22 september 2021 van de minister van Economische Zaken en Klimaat, waarbij aan N.V. Nederlandse Gasunie een omgevingsvergunning is verleend voor het bouwen, het oprichten en in werking hebben van een compressorstation op een ongenummerd perceel aan de Aziëweg in Rotterdam;

c. het besluit van 22 september 2021 van de minister van Economische Zaken en Klimaat, waarbij aan TAQA Energy B.V. een omgevingsvergunning is verleend voor het veranderen van het gasproductieplatform P18-A, dat in de Noordzee ligt, in een platform voor de opslag van CO₂;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van de onder II. vernietigde besluiten in stand blijven.

IV. veroordeelt de minister voor Klimaat en Energie tot vergoeding van de bij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 8.374,50, waarvan € 2.929,50 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de minister voor Klimaat en Energie aan Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. J.J.W.P. van Gastel, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

w.g. Uylenburg

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 16 augustus 2023

208