



Transitie versus stikstof in de Rotterdamse haven

Bernard ter Haar, 1 maart 2024

Handelingsperspectieven omtrent stikstofruimte voor de Rotterdamse haven

Rapportage over het stikstofvraagstuk bij de energietransitie in het Rotterdamse havengebied

Rapporteur: Bernard ter Haar

Versie def., 1 maart 2024

Inhoud

- 1) Samenvatting en conclusies
- 2) De opdracht
- 3) Het proces
- 4) De aard van het probleem
- 5) Acties en noden van het Rotterdamse havengebied
- 6) De stand van het stikstofbeleid en huidige praktijken
- 7) Welke natuurgebieden en -doelen zijn relevant voor het Rotterdamse havengebied?
- 8) Stikstofbeperkingen en -mogelijkheden in het economisch verkeer
- 9) Keuzes en volgende stappen
- 10) Bijlagen 1 t/m 5

1) Samenvatting en conclusies

Het Rotterdamse havengebied zal een bijzondere rol moeten vervullen in de energietransitie waar Nederland nog voor staat. In dit gebied worden immers veel fossiele grondstoffen bewerkt en is de CO₂ uitstoot aanzienlijk. De verduurzaming van het industrieel complex zal deze CO₂ uitstoot fors terugbrengen. De positie in fossiele grondstoffen is groot, en het havengebied heeft ook een bescheiden, maar niet verwaarloosbare rol bij de stikstofdepositie op de natuurgebieden rond het havengebied. Het terugdringen van CO₂ uitstoot betekent dat ook de NO_x uitstoot naar veel lagere waarden dan thans zal bewegen. Dat is goed voor de natuur in Nederland, ook voor de Natura2000 gebieden die aan het Rotterdamse havengebied grenzen. De energietransitie en het natuurbeleid kunnen elkaar dus versterken, maar lijken elkaar echter op dit moment in de weg te zitten. Het opbouwen van het nieuwe fossielvrije energiesysteem gaat niet zonder aanzienlijke investeringen, verbouw en nieuwbouw van installaties. Het oude of fossiele energie gebaseerde systeem en een fossielvrij systeem zullen deels tegelijkertijd bestaan de komende jaren. Alhoewel de stikstofuitstoot op termijn significant zal dalen als gevolg van de uitfasering van o.a. raffinaderijen, zoals ook blijkt uit onderzoek¹, is op korte termijn (tijdelijk) stikstofruimte nodig om het nieuwe systeem op te bouwen voor het oude is afgebouwd. Hierbij maken we onderscheid naar projecten die enkel stikstofruimte nodig hebben in de aanlegfase (en elders tot reductie leiden) en projecten die ook in de gebruiksfase stikstof uitstoten (maar elders buiten het havengebied tot reducties leiden). Hierbij valt te denken aan de productie van biobrandstoffen, circulaire industrie en het kraken van ammoniak. Deze projecten dienen getoetst te worden aan de wet- en regelgeving omtrent Natura-2000 gebieden en dreigen te stranden of in elk geval ernstig te vertragen door het huidige (gebrek aan) beleid rond stikstof. Recente investeringen (SIF, Porthos) hebben al aanzienlijke vertragingen moeten incasseren. Als dat maatgevend zou worden voor alle transitieprojecten, zullen de beoogde klimaatdoelen zeker niet worden behaald. En daarmee raken ook de natuurdoelen weer uit beeld.

Het is de Nederlandse overheden nog niet gelukt om na de Raad van State uitspraak over de PAS systematiek in 2019 om tot een zodanig beleid te komen dat de natuurkwaliteit is geborgd, en het verlenen van een natuurvergunning voor investeringen weer gangbaar kan zijn. Er zijn voor de (midden-)lange termijn wel omgevingswaarden en indicatieve sectordoelen gesteld voor ammoniak en NO_x uitstoot reductie, maar deze doelen zijn (nog) niet met concrete maatregelen belegd.

Het afgelopen jaar heeft een stuurgroep die is samengesteld uit de ministeries van LNZ, EZK en I&W, de provincie Zuid Holland, de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam (HbR) en de havenondernemersvereniging Deltalinqs de rapporteur van dit rapport ondersteund in de zoektocht naar mogelijkheden om een oplossing te vinden voor de ongewenste situatie dat een ontwikkeling die een oplossing moet bieden geblokkeerd wordt door het probleem waar de oplossing voor is bedoeld. Gezocht is naar oplossingen die snel tot resultaat kunnen leiden, omdat er voor de energietransitie maar weinig tijd beschikbaar is, terwijl er ingrijpende veranderingen voor nodig zijn. De oplossingen moeten ook door de potentiële investeerders begrijpelijk en juridisch houdbaar bevonden worden en voldoende investeringszekerheid bieden. Waar mogelijk zijn collectieve oplossingen favoriet, omdat deze snelheid en volume zouden kunnen opleveren.

De zoektocht heeft geen eenduidige nieuwe oplossing opgeleverd. Daarvoor zijn de afgelopen decennia door Rijk en provincies onvoldoende passende en instandhoudingsmaatregelen getroffen. De Vogel- en Habitatrichtlijnen (VHR) geven binnen deze context weinig ruimte, zeker in de gevallen waarin kwetsbare habitats (dreigen te) verslechteren. In dit rapport worden daarom verschillende mogelijkheden voor het verkrijgen van de benodigde investeringsruimte op een rij gezet. Dat is overduidelijk sprokkelwerk en vraagt veelal een casusgerichte aanpak voor het bepalen van het beste

¹ Impact van de energietransitie op stikstof geluid en omgevingsveiligheid, <https://smartport.nl/downloads/>

handelingsperspectief. Met deze mogelijkheden kan stilstand worden voorkomen, maar zij nemen niet weg dat een klemmend beroep op de Rijksoverheid en provincies kan worden gedaan om een situatie te creëren waarbij wordt voldaan aan de verplichtingen van de VHR waardoor een meer generieke oplossing voor het dilemma van de huidige investeringsblokkade van verduurzamingsprojecten mogelijk wordt. En geen extra belemmeringen op te leggen die projecten gericht op verduurzaming (CO₂- en NO_x-reductie) vertragen.

Allereerst worden hier de instrumenten opgesomd die in concrete casussen zijn ingezet. Vooraf is het wel goed om te benadrukken dat in project- en vergunningaanvragen, als vertrekpunt, door HbR en bedrijfsleven maximaal wordt ingezet op het reduceren van emissies en deposities.

- **Extern salderen**

De bekendste manier van het verwerven van nieuwe "stikstofruimte" is het inzetten van de depositiedaling die door opheffing of wijziging van activiteiten ontstaat. Een voorbeeld is de beëindiging van een agrarisch bedrijf, maar het beëindigen of verduurzamen van een industrieel proces dat gepaard gaat met reductie van stikstofuitstoot kan hier ook onder vallen. Niet alle verduurzamingsmaatregelen kunnen worden ingezet voor het creëren van stikstofruimte. Enkel technieken die verder gaan dan wat op grond van wetgeving verplicht is, kunnen worden aangewend voor het creëren van ruimte. Een nieuwe vergunning wordt verstrekt door het bevoegd gezag, er wordt 30% ruimte afgeroomd. Bij geval is intertemporeel salderen ook mogelijk, waarbij de nieuwe activiteit eerder wordt gestart voordat de oude activiteit is gestaakt.

- **Intern salderen**

Een bedrijf dat ruimte creëert in (of nog over ruimte beschikt binnen) de eigen vergunning kan deze ruimte ook inzetten voor een nieuwe activiteit. Intern salderen is niet vergunningplichtig. Het Rijk heeft hier inperkend beleid op aangekondigd, maar dat is nog niet van kracht, en heeft in de consultatieronde veel verzet opgeleverd.

- **Het uitbreiden van de stikstofbank HIC met het doel energietransitie**

Bij bestaande bedrijven buiten Maasvlakte II bestaat de behoefte aan zekerheid over de beschikbaarheid van stikstofruimte t.b.v. investeringen in de energietransitie. De huidige bank die alleen lege kavels omvat is daar nu niet op gericht. Destijds is zeer bewust gekozen voor lege kavels om de schaarse ruimte die de bank heeft kritisch en gericht te kunnen toebedelen aan de voor het Havenbedrijf meest urgente locaties. Een nieuw op te richten stikstofbank of aanpassing van de bestaande bank zou alleen bij voldoende voeding (meer dan nu beschikbaar is) als vliegwielen kunnen fungeren om zowel het stikstof- als het energiebeleid collectief en gelijktijdig te kunnen dienen. De nationale regelgeving voorziet op zich in een dergelijke constructie. De eis van additionaliteit (depositiedaling is niet al nodig voor natuur) maakt de voeding van een dergelijke bank complex, zeker om daar schaal op te maken. Om extern salderen mogelijk en aantrekkelijk(er) te maken voor en tussen bestaande bedrijven - bijvoorbeeld door de inzet van een (verderop, onder vervolgstappen benoemde) makelaarsfunctie - kan een stikstofbank behulpzaam zijn. Immers bij salderen van stikstofruimte lopen tijd en plaats vaak niet geheel synchroon. Daarnaast ligt voor de hand om zo min mogelijk te versnipperen en snijverliezen die optreden bij transacties niet verloren te laten gaan. Het voorgaande geeft aanleiding om te verkennen of de bestaande (haven) stikstofbank van de provincie Zuid Holland in zijn doel kan worden verbreed en open kan worden gesteld voor bestaande bedrijven die in de energietransitie willen investeren. Belangrijk hierbij is dat de verschillende functies binnen de stikstofbank gealloceerd worden. Zodat door een partij (bijvoorbeeld het Havenbedrijf) verworven stikstofruimte voor hen bestemde doeleinden (in dit geval het vestigen van nieuwe bedrijven op lege kavels) ingezet kan worden. De verkenning omvat ook het mogelijk aanpassen van de beleidsregels. Ook aansluiting of nauwe afstemming bij de landelijke energietransitiebank verdient invulling.

- **Een ecologische beoordeling**
In bepaalde situaties is het mogelijk om op basis van een ecologische beoordeling significant negatieve effecten op voorhand uit te sluiten in een voortoets of aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000 uit te sluiten in een passende beoordeling. In de uitspraak over Porthos heeft de RvS haar eerdere lijn bestendigd dat in bepaalde situaties met een voortoets kan worden volstaan, ook in situaties waarin het plan of project leidt tot een (tijdelijke) toename van stikstofdepositie op overbelaste habitats. Een ecologische beoordeling in een voortoets biedt voornamelijk mogelijkheden bij projecten met kleine, tijdelijke deposities. Een ecologische beoordeling kost wel relatief veel tijd (half jaar) en zorgt mogelijk voor vertraging bij projecten. Juist in een tijd waarin de drukte op het elektriciteitsnet groeit en congestie ontstaat.
- **ADC procedure**
Voor projecten van groot openbaar belang is in Europees verband de ADC procedure in het leven geroepen indien aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet (volledig) kan worden uitgesloten. Daarbij kan, na aantoning van de noodzaak en de aanwijzing van natuurcompensatie, een vergunning worden verleend. Dit is een langdurig proces (enkele jaren), zeker waar het gaat om het realiseren van inzetbare compensatie. Bundeling van de compensatie voor projecten kan daarom raadzaam zijn.

De diversiteit van deze instrumenten en de bijkomende complexiteit van het op orde kunnen krijgen van de benodigde informatie en beoordelingen pleiten zeer voor de oprichting van een **soort kennis- en ondersteuningscentrum, mogelijk in combinatie met het bestaande Versnellingshuis**. In een dergelijk centrum kan ook beschikbare kennis uit eerder ecologisch onderzoek worden verzameld en ter beschikking gesteld, zodat sneller de kansrijkheid van een vergunningstraject kan worden ingeschat. Ook een **makelaarsfunctie** voor het ondersteunen van aanbod en vraag bij extern salderen zou hier mogelijk een plek kunnen krijgen.

Er zijn ook nog andere opties denkbaar om in het Rotterdamse havengebied betrokken partijen te ondersteunen in het organiseren van een proces van vergunningverlening voor investeringen die passen in het nieuwe fossielvrije energiesysteem. Onderzocht kan bijvoorbeeld worden of investeringsprojecten gebundeld kunnen worden en in één keer in een vergunningstraject kunnen worden gebracht:

- **Collectief intern salderen**
Een groep bedrijven kan zich organiseren en onbenutte vergunningsruimte aandragen voor één nieuwe gezamenlijke vergunning voor deze groep. Dit is nieuw en nog niet juridisch getoetst. Dit kan alleen met projecten die bij elkaar in de buurt liggen en een zekere gelijktijdigheid kennen. Dan moeten partijen wel heel erg op elkaar(s) investeringsbereidheid vertrouwen en er moet vertrouwen zijn in robuust overheidsbeleid. Als groep een proces van extern salderen organiseren is eenvoudiger en zeker mogelijk.
- **Kennisdeling en/of een collectieve ecologische beoordeling**
Zoals bij het voorstel voor een Kenniscentrum al is genoemd kan kennisdeling behulpzaam zijn bij een individuele ecologische beoordeling. Om verder tijd te besparen is het de moeite waard om een aantal projecten met relatief geringe tijdelijke additionele uitstoot te bundelen en in zijn geheel te beoordelen. Bundeling betekent natuurlijk wel een hogere depositie dan voor de individuele onderdelen en maakt de kansrijkheid van de voortoets kleiner.
- **Een landelijke of een regionale natuurcompensatiebank**
Een natuurcompensatiebank kan een ADC toets ondersteunen omdat compensatie uit de bank kan worden verkregen. Plannen voor de oprichting van zo'n bank zijn tot op heden om

vooral financiële redenen niet doorgezet. Bovendien vergt dit veel tijd met de vraag of er geschikte compensatieruimte te vinden is.

Gelet op de urgentie van zowel het klimaat-, energie- en stikstof vraagstuk wordt een beroep gedaan op de verantwoordelijke overheden om de hierboven benoemde opties zo goed mogelijk te ondersteunen en in elk geval niet met nieuwe regelgeving nog verder (onnodig) te beperken. Zo zou een vergunningsplicht voor intern salderen bij energietransitieprojecten duurzame investeringen kunnen belemmeren en dus weinig behulpzaam zijn.

Naast de hierboven genoemde mogelijke oplossingsrichtingen zijn er lopende onderzoeken die mogelijk kunnen bijdragen aan de realisatie van urgente energietransitieprojecten:

- **Wetenschappelijk onderbouwde ondergrens:** Bij projecten met een depositie onder de ondergrens voor de berekeningen met AERIUS Calculator is geen vergunning vereist. Het IPO voert een verkenning uit naar de mogelijkheden voor een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens in berekeningen met AERIUS Calculator voor individuele bronnen/projecten die hoger is dan de huidige rekenkundige ondergrens van 0,005 mol/ha/j.
- **Onderzoek naar juridische mogelijkheden om het stikstof-vergunningverleningsproces bij energie-infrastructuur te versnellen:** Recent heeft het ministerie van EZK als bijlage bij de MIEK-voortgangsbrief een onderzoek gepubliceerd, waarin wordt onderbouwd dat de overstap naar het gebruik van duurzame energie-infrastructuur per saldo aanzienlijke stikstof- en CO₂-reductie door de industrie mogelijk maakt – mits verduurzaming in industrie plaatsvindt. Inmiddels werken de ministeries van EZK en LNV en het IPO aan een nadere juridische analyse van de mogelijkheden die deze resultaten bieden voor stikstofbeleid t.a.v. energie-infrastructuurprojecten. Deze analyse verwachten de departementen in het tweede kwartaal 2024 af te ronden.

Vervolgstappen

Deze rapportage poogt handvatten te bieden voor zowel direct betrokkenen die investeringsruimte zoeken als voor verantwoordelijke overheden om nadere stappen te zetten. De stuurgroep denkt niet dat er één nieuwe oplossing is voor de bedrijven in het Rotterdamse havengebied, zoals een energietransitie-stikstofbank, maar meer gezamenlijkheid brengen in de zoektocht naar maatgerichte oplossingen kan zeker zinvol zijn. De overheden en/of bedrijven kunnen vooral behulpzaam zijn in het versnellen van kennisdeling, het makelen van vraag en aanbod en het faciliteren van collectivisering/bundeling van de inzet van één van de genoemde mechanismes.

Concreet betekent dit:

- Het voor heel Nederland zo snel mogelijk implementeren van zodanig generieke en gebiedsgerichte bron- en natuurmaatregelen zodat de stikstofdepositie voldoende verlaagd wordt, en de kwaliteit van de N2000 habitats voldoende wordt gewaarborgd. Zodanig dat voldaan wordt aan de doelstelling van de Vogel- en Habitat richtlijn. Actie: PZH en Rijk;
- Actief samenwerken met naburige lidstaten en monitoren of andere zij hun verplichtingen nakomen, aangezien het grootste deel van de depositie in Zuid-Holland een herkomst buiten Nederland heeft. Actie: PZH en Rijk;
- Depositiereductie/"werkkapitaal" creëren (in aanvulling op de bron- en natuurmaatregelen die nodig zijn om de natuurdoelen te halen), o.a. via maatwerkafspraken; generieke, provinciale en gebiedsgerichte bronmaatregelen; Actie: PZH en Rijk;

- Gebruik maken van de juridische mogelijkheden die er zijn en afzien van verdere (onnodige) inperking van mogelijkheden voor toestemmingverlening (in de breedste zin van het woord) (dus ook afzien van vergunningplicht intern salderen) Actie: PZH en Rijk;
- Verkenning naar juridische mogelijkheden **om het stikstof-vergunningverleningsproces bij energie-infrastructureur** te versnellen Actie: EZK, LNV, etc ;
- Het uitvoeren van een verkenning die gericht is op het verbreden van de doelstelling van de HIC stikstofbank o.a. als beoogd doel de energietransitie ook voor bestaande bedrijven te faciliteren en snijverliezen te voorkomen. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende doelen binnen de stikstofbank. Verkend wordt ook wat voorgaande betekent voor evt. aanpassing van de beleidsregels Actie: PZH, HbR;
- Ondersteuning van bundeling van projecten met enkel uitstoot in de aanlegfase voor ecologische beoordeling waar een gezamenlijke aanpak zinvol en haalbaar kan zijn dan wel het centraal beschikbaar stellen van (natuur)informatie uit projectspecifieke en gebiedspecifieke ecologische beoordelingen Actie: Deltalinqs/HbR;
- Het opzetten van een kennis- en ondersteuningscentrum (in combinatie met het Versnellingshuis?), dat:
 - Een makelaarsfunctie vervult in vraag- en aanbod bij extern salderen binnen het HIC;
 - Ervaringen deelt van “Schoon en emissieloos bouwen” en casusspecifieke oplossingen voor prioritaire projecten verkent;
 - Informatie uit project- en gebiedspecifieke ecologische beoordelingen centraal beschikbaar stelt, zodat deze informatie gebruikt kan worden in voortoetsen en passende beoordelingen, waardoor de onderzoekslast afneemt. Actie: Deltalinqs/HbR;
- Het opzetten van een landelijke en/of regionale natuurcompensatiebank Actie: LNV, PZH;
- Voortzetting van een onder het interbestuurlijk Novex overleg vallende stuur/werkgroep om zoveel mogelijk kennis en instrumentele mogelijkheden met elkaar te kunnen delen. Actie: Novex-overleg.

2) De opdracht

De Nederlandse industrie moet in de komende decennia verduurzamen en klimaatneutraal worden. Daarvoor zijn omvangrijke investeringen nodig die in de investeringsperiode tot CO₂ en NO_x uitstoot zullen leiden. Dit geldt zeker in het Rotterdamse havengebied. Deze investeringen stuiten echter op de huidige stand van zaken omtrent stikstof in Nederland, waarin de mogelijkheden voor natuurvergunningen beperkt zijn. Het bestuurlijk overleg Novex-gebied Rotterdamse haven heeft de urgente ambitie om een snelle start mogelijk te maken van investeringen t.b.v. de energietransitie, door het stikstofprobleem adequaat te attaqueren. De energietransitie leidt immers tot reductie van CO₂ en NO_x uitstoot, hetgeen beide urgente maatschappelijke en bestuurlijke beleidsdoelen zijn. Deze ambitie is vertaald in een opdracht om hiertoe het handelingsperspectief te ontwikkelen. (zie ook Bijlage 4)

De opdracht werd op 7 december jl. opnieuw bekrachtigd als onderdeel van de ondertekening van het ontwikkelperspectief Novex Rotterdamse haven. Het ontwikkelperspectief benoemt een gebiedsgerichte oplossing voor de stikstofproblematiek, die momenteel een knelpunt vormt voor de transitie van de haven als één van de vier urgente vraagstukken die Rijk en regio samen oppakken.

3) Het proces

De bovengestelde opdracht is belegd bij Bernard ter Haar als onafhankelijk adviseur, procesbegeleider en rapporteur. Hij draagt ook de verantwoordelijkheid voor deze rapportage.

Eind 2022 is het proces opgestart om te verkennen welke (creatieve) mogelijkheden er zijn om ten behoeve van de energietransitie in het Rotterdamse havengebied in (tijdelijke) behoefte aan “stikstofruimte” (in de breedste zin van het woord) te voorzien, en met voorstellen te komen om deze mogelijkheden dan ook in een concrete werkoptie om te zetten.

In het kader van deze opdracht is een stuurgroep ingericht waarin de ministeries van LNV, EZK en I&W participeren, naast de Provincie Zuid Holland, de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs (zie bijlage 5). De provincie faciliteert het proces. Deze stuurgroep heeft kennis verzameld en ingebracht over denkbare routes om tot een collectieve stikstofoplossing te komen en over onderliggende vragen die daarbij komen kijken zoals afbakening van de energietransitie, het provinciale gebiedsprogramma PPLG en de nieuwe (concept-)NDA's (Natuurdoelanalyses). De stuurgroep heeft in eerste aanleg de kamerbrief van 25/11/22 als uitgangspunt genomen, waarin de Minister aankondigt te willen onderzoeken of ten behoeve van o.a. de energietransitie (extern) salderen ruimhartiger kan worden toegestaan. Dit heeft nog weinig duiding voor concrete oplossingen voor het bovengeschetste dilemma opgeleverd. Door de stuurgroep zijn ook kleinere werkverbanden met experts ingericht. Het beoogde tijdschema was om vóór de zomer van 2023 met een rapportage te komen ten behoeve van nadere gedachtewisseling en potentiële besluitvorming in het BO.

Dit tijdschema is niet gehaald. Belangrijke oorzaken daarvan liggen in de complexiteit van de materie, (voorgenomen) aanpassingen op het gebied van regelgeving (intern salderen/latente ruimte) en de onzekerheid daaromtrent die door de val van het huidige kabinet is gecreëerd.

4) De aard van het probleem

Het stikstofvraagstuk in Nederland heeft zijn oorsprong in de kwetsbaarheid van de natuur, in het bijzonder in de in Europees verband aangegeven Natura 2000-gebieden. Bescherming van deze natuur valt onder het regime van de Vogel- en Habitatrichtlijnen, die aangeven dat de overheid ervoor verantwoordelijk is dat in deze gebieden de kwaliteit van de natuur moet zijn geborgd of worden hersteld, en dat verslechtering van de kwaliteit van habitats is verboden. Diverse N2000-gebieden zijn gevoelig voor stikstofdepositie, waarbij het huidige beeld is dat voor veel habitats die depositiewaarden op veel plekken te hoog zijn.

In de periode van het kabinet Rutte 1 is het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ontwikkeld, dat vooruitlopend op toekomstige positieve gevolgen van maatregelen voor beschermde natuurgebieden, alvast toestemming gegeven heeft voor activiteiten die mogelijk schadelijk zijn voor die gebieden. In 2019 heeft de Raad van State geoordeeld dat deze manier van werken niet aan de eisen van de Habitatrichtlijn voldeed, omdat:

- 1) de positieve gevolgen van de ingezette mitigerende maatregelen in het PAS niet vooraf vast stonden;
- 2) toestemming voor activiteiten werd gegeven op basis van maatregelen in natuurgebieden die nodig zijn voor het voorkomen van *achteruitgang* van die gebieden.

Sindsdien is er nog weinig effectief beleid ontwikkeld om te kunnen voldoen aan de richtlijnen.

Stikstofdepositie is het gevolg van stikstofemissies binnen en buiten Nederland. Die emissies bestaan uit stikstofoxiden (NO_x) en ammoniak (NH₃). NO_x uitstoot is grotendeels het gevolg van (fossiele) verbrandingsprocessen, ammoniak wordt vooral uitgestoten in de veeteelt.

Vanwege de klimaatverandering moet fossiele verbranding worden uitgefaseerd. De energietransitie moet hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Het energiebeleid en het stikstof (NO_x)beleid zouden hier hand in hand kunnen lopen. Voor ammoniak geldt dat op een andere wijze. De

(rund)veehouderij is hoofdverantwoordelijk voor de ammoniakuitstoot in Nederland. Rundvee stoot ook methaan uit, wat een sterk broeikasgas is, met een aanzienlijk groter broeikas effect dan CO₂. Bij verkleining van de rundveestapel kunnen ook hier beide beleidsvoornemens gelijk oplopen.

5) Acties en noden van het Rotterdamse havengebied

In de Rotterdamse haven wordt hard gewerkt aan de energie- en grondstoftransitie. De Rotterdamse haven is het grootste haven- en maritieme cluster van Europa en creëert maatschappelijke en economische waarde (8,2 % van het BBP) voor Nederland en Europa. De industrie in de haven was in 2021 verantwoordelijk voor 17% van de Nederlandse CO₂ uitstoot. Het doel is een reductie van 55% CO₂-uitstoot in 2030 en netto nul CO₂-uitstoot in 2050. De nu geïnitieerde en lopende initiatieven tellen op tot bijna 30 miljoen ton aan CO₂-reductie (exclusief doorwerking van het gebruik van geïmporteerde waterstof). Dit staat voor 40% van de nationale klimaatdoelstelling voor 2030.

Het terugdringen van de uitstoot van luchtverontreinigende stoffen door de (haven)industrie is een continu proces. Zo is de NO_x- uitstoot in de afgelopen periode van 15 jaar met 60% gereduceerd (bron DCMR). Vergeleken met 30 jaar geleden is de daling nog veel sterker. Dit is het gevolg van o.a. het efficiënter maken van productieprocessen en het strikt toepassen van de Best Beschikbare Technieken (BBT) in vergunningen van industriële bedrijven en door elektrificatie van containerterminals en equipment. Voor veel industrieën is de ondergrens voor NO_x-reductie vrijwel bereikt. Verdere reducerende maatregelen hangen samen met verdere elektrificatie en waar mogelijk andere productiemethodes, maar verdere elektrificatie wordt momenteel sterk afgeremd door netcongestie die niet snel oplosbaar is. Ook de scheepvaart is gestart met maatregelen om, aanvullend op in internationaal verband vastgestelde emissie-eisen, te komen tot extra gebiedsgerichte stikstofreductie, met aanpassing van vaarsnelheden en walstroombelid. Ook daar begint netcongestie een rol te spelen die niet gemakkelijk oplosbaar is.

Recente projecten die men nu wil realiseren in de Rotterdamse haven, voor onder andere offshore wind, groene waterstofproductie en biobrandstoffen, worden allemaal beïnvloed door de stikstofimpasse. Het gaat om investeringen van vele miljarden euro en die daarmee nog maar het begin zijn van wat nodig is in de energietransitie (zie ook bijlage 3). Dat leidt tot vertraging in CO₂-reductie en tot financiële impact, want door de langere doorlooptijd van projecten stijgen de aanlegkosten in de tussentijd en komen inkomsten later op gang. Het CCS-project Porthos is een illustratief voorbeeld: dankzij Porthos wordt straks 2,5 miljoen ton CO₂ per jaar afgevangen en permanent opgeslagen, maar wel 2 jaar later als gevolg van onzekerheid en procedures over stikstof. Lastiger te becijferen maar onmiskenbaar relevant zijn de projecten die niet doorgaan, omdat bedrijven vanwege de onzekere situatie rond het stikstofdossier überhaupt geen vergunningen aanvragen en zo duurzame investeringen uitblijven. Kansen die Rotterdam en dus Nederland mislopen. Er zijn indicaties dat ook dit om vele miljarden euro schade gaat (maatschappelijk, ecologisch en economisch).²

Rechtstreekse verduurzamingsprojecten creëren zelf hun stikstofruimte, maar benodigde en gecreëerde ruimte vallen niet gelijk in tijd en/of plaats. Veel investeringen betreffen nieuwe installaties (of infrastructuur) die nodig zijn in het fossielvrije energiesysteem die elders tot CO₂-reductie kunnen leiden. Om deze projecten te realiseren is (vaak tijdelijk) een relatief kleine hoeveelheid stikstofruimte nodig. Het is belangrijk om de stikstofimpasse te doorbreken zodat de energietransitie daadwerkelijk ingezet kan worden om zo in 2030/2035 op alle fronten beter uit te komen.

² [Rondetafelgesprek over de economische gevolgen van de stikstofproblematiek | Tweede Kamer der Staten-Generaal](#)

6) De stand van het stikstofbeleid en huidige praktijken

Er is de afgelopen vier jaar weinig duidelijkheid gecreëerd (wel veel onzekerheid) over de wijze waarop nieuwe maatschappelijke en ruimtelijke activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken al dan niet zich kunnen verzekeren van een vergunning voor deze activiteiten. Na de PAS-uitspraak van de Raad van State is door alle partijen lang naar elkaar gekeken en is nog niet doorgepakkt met de noodzakelijke (soms pijnlijke) maatregelen, waardoor er geen concreet zicht is op het borgen van natuurbehoud, op termijn bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen en de hiervoor benodigde reductie van stikstofdepositie en natuurmaatregelen. Daarbij hangen de verplichtingen van de Kaderrichtlijn Water die in 2027 van kracht worden als een extra zwaard van Damocles boven de Nederlandse economie.

De overbelasting door stikstof is niet alleen slecht voor de natuur, maar leidt er tevens toe dat de mogelijkheden voor toestemmingverlening aan ruimtelijke en maatschappelijke ontwikkelingen steeds verder worden ingeperkt en de onderzoekslast voor projecten steeds verder toeneemt. De provincies is als gebiedscoördinatoren gevraagd om met een provinciaal programma landelijk gebied te komen, als aanvulling op de beheerplannen en de generieke landelijke en internationale bronmaatregelen. Inmiddels is een ontwerp NPLG beschikbaar en heeft de provincie Zuid-Holland een concept PPLG inclusief maatregelenpakket opgesteld. Zo moet worden voorzien in een adequate aanpak van (onder meer) de natuur en stikstofdepositie in de Natura 2000-gebieden in de provincie zodat onder meer aan de vereisten van de Vogel- en habitatrictlijnen kan worden voldaan.

Voor NO_x reductie gelden nationale sectorale doelen, die vooral gehaald moeten worden met maatregelen in het kader van het klimaat- en luchtkwaliteitsbeleid. Deze doelen zijn vooralsnog van indicatieve aard. Op basis van diverse nationale en Europese wet- en regelgeving op het gebied van klimaat en luchtkwaliteit heeft het thans demissionaire kabinet gemeld aan te sturen op een sterke reductie van stikstof (NO_x) in onder meer de industrie en energiesector. Dit heeft de Minister voor Natuur en Stikstof aangekondigd in de Tweede Kamer brief van 10 februari 2023. Ook de Provincie Zuid Holland en de gemeente Rotterdam hebben recent aangekondigd scherper te gaan vergunnen op emissies van stikstofoxiden, ammoniak en fijnstof vanwege de structurele aanpak stikstof, het Schone Lucht Akkoord en de aankomende aanpassing van de Europese richtlijn industriële emissies. Dit vraagt van bedrijven om continue investeringen in BBT-maatregelen.

De Minister heeft in voornoemde brief het indicatieve reductiedoel voor stikstofoxiden (NO_x) voor sector industrie en energie gesteld op 38% in 2030 ten opzichte van 2019. Daarnaast worden ook de piekbelasters in de industrie aangesproken. Zo zal de industrie een evenredige en evenwichtige bijdrage blijven leveren aan de stikstofreductieopgave.

Van belang is om de bijdrage van de Rotterdamse industrie in perspectief te blijven zien van de totale reductieopgave. In de brief staat dat de sector industrie en energie in heel Nederland slechts 2% heeft bijgedragen aan de gemiddelde stikstofdepositie in 2020. In de bijlage van de brief - het afwegingskader sectordoelen industrie en mobiliteit - wordt dan ook gesteld dat hogere stikstofdoelstellingen voor mobiliteit en industrie risico's kennen op hoge (maatschappelijke) kosten tegen weinig effect in reductie van stikstofdepositie en dat hierdoor eveneens risico's op 'lock-ins' ten aanzien van de klimaatopgave kunnen ontstaan.

Geen verslechtering

De provincies hebben Natuurdoelanalyses (NDA's) gemaakt waaruit blijkt in hoeverre de instandhoudingsdoelen met de huidige maatregelen zullen worden gehaald en of verslechtering dreigt. Als verslechtering niet kan worden uitgesloten (soms omdat de data ontbreken), kan dat

grote beperkingen betekenen voor het verstrekken van vergunningen voor activiteiten die stikstofuitstoot veroorzaken (zie hieronder en bijlage 2).

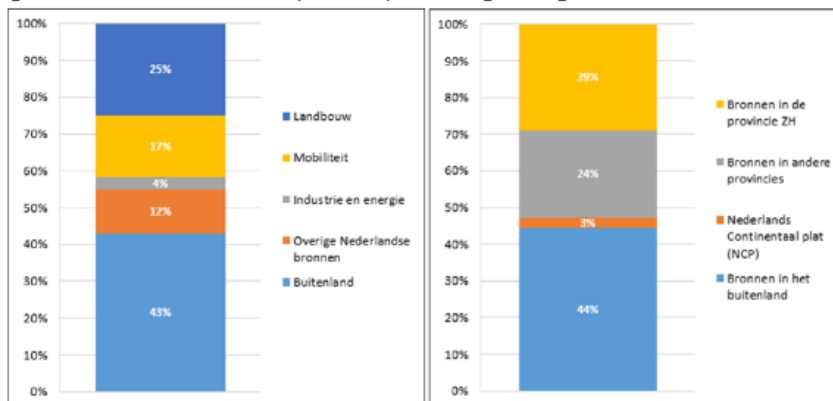
Additionaliteit

Additionaliteit is een relevant vraagstuk bij het treffen van mitigerende en compenserende maatregelen. Extern salderen (al dan niet via een depositiebank) kan alleen wanneer de beperking van de depositie van de saldogever niet al nodig is voor de natuur. Anders heet de maatregel niet additioneel te zijn.

7) Welke natuurgebieden en -doelen zijn relevant voor het Rotterdamse havengebied?

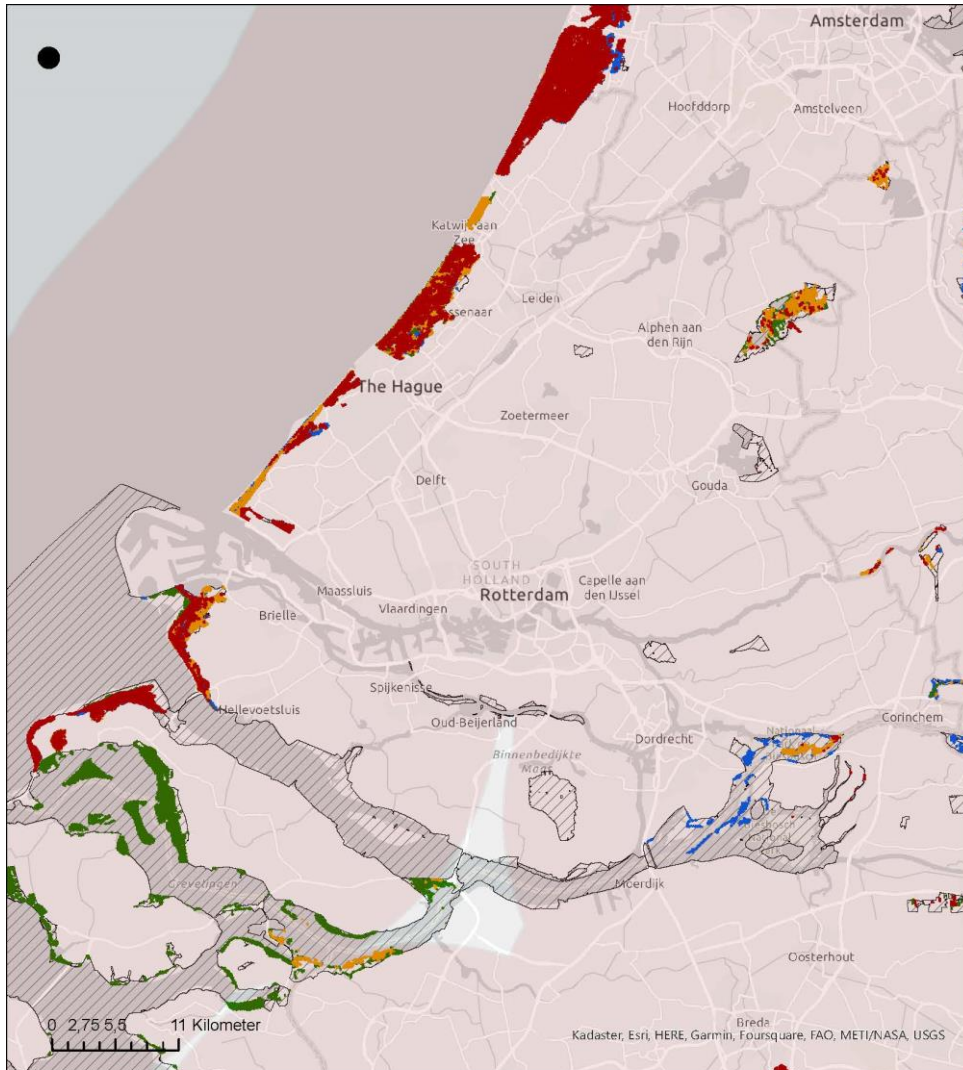
Het Rotterdamse industriële complex grenst aan enkele Natura 2000-gebieden, in het bijzonder enkele duingebieden. Overigens wordt de depositie op deze gebieden niet alleen veroorzaakt door de gevestigde industrie, maar met name door de landelijke 'deken' van ammoniak vanuit de landbouwsector. Ook stikstof afkomstig uit het buitenland draagt aanzienlijk bij aan stikstofdepositie in deze gebieden, evenals – in iets mindere mate - de scheepvaart. Zie figuur 2 en de factsheet stikstofgevoelige Natura 2000 gebieden in Zuid-Holland.³

Figuur 2: Herkomst totale depositie op stikstofgevoelige habitats Zuid-Holland



Verslechtering als gevolg van de drukfactor stikstof is bij enkele habitats in deze duingebieden niet uitgesloten, zo blijkt uit de NDA's. In de stikstofgevoelige N2000-gebieden direct rond het HIC is er als gevolg van de drukfactor stikstof altijd tenminste 1 habitat waar verslechtering door stikstof niet uitgesloten kan worden zonder aanvullende maatregelen, zie Figuur 1.

³ https://www.zuid-holland.nl/publish/pages/31541/factsheets_stikstof_aerius_monitor_22_final.pdf



Beoordeling NDA

- Beoordeling onbekend (wel NDA, beoordeling ontbreekt)
- Beoordeling onbekend (geen NDA)
- JA
- JA, MITS
- NEE, TENZIJ
- Buffer 25 km rondom NEE, TENZIJ
- Natura 2000-grenzen

Interne visualisatie van de samenvattende tabel van de (concept) Natuurdoelanalyses (NDA's) d.d. 24 juli 2023.

- De NDA's zijn in concept en worden nog getoetst door de Ecologische Autoriteit;
- De kaart is indicatief en vraagt nog verdere interbestuurlijke afstemming en controle;
- De kaart toont alleen de conclusies voor habitattypen; conclusies voor leefgebieden en zoekgebieden van habitattypen (blauw) zijn niet verwerkt;
- Per hexagoon is de meest negatieve beoordeling getoond in het geval er meerdere habitattypen op het betreffende hexagoon voorkomen;
- Bij de visualisatie is geen rekening gehouden met drukfactoren. Als een habitatype een conclusie "NEE, TENZIJ" heeft, betekent dit niet automatisch dat stikstof (één van) de drukfactor(en) is.
- De opzet van de NDA's verschilt per Natura 2000-gebied. Om toch een uniforme visualisatie te krijgen heeft mogelijk interpretatie plaatsgevonden van de conclusies uit de NDA's.

Figuur 1 Beoordeling NDA's Zuid-Holland

8) Stikstofbeperkingen en mogelijkheden in het economisch verkeer

Het industrieel complex in de Rotterdamse haven maakt een belangrijk deel van de Nederlandse industrie uit, en zal dus ook een aanzienlijk deel van de uitstootreductie voor zowel CO2 als NOx

binnen de totale sector industrie moeten realiseren. Om deze reductie te kunnen realiseren zijn belangrijke investeringsprojecten nodig, die vergunningplichtig kunnen zijn. Daarbij is het geheel aan huidige en toekomstige opties van ecologisch beoordelen, salderen, ADC-toets relevant. Uit een eerste voorlopige inventarisatie blijkt dat er in het gehele havengebied veel vergunde capaciteit niet wordt benut. Dat creëert op zich ook een risico dat emissies kunnen toenemen, maar dat zou tegen een sterke trend ingaan, die sinds 1990 juist een NOx-reductie van bijna 80% laat zien.

Instrumenten

Er is voor het Rotterdamse havengebied niet een eenduidige nieuwe oplossing voor het geschetste dilemma dat het stikstofvraagstuk de oplossing van het klimaat- en energievraagstuk gijzelt. Dat betekent dat per geval een oplossing bij elkaar gesprokkeld moet worden. De verschillende mogelijkheden worden hieronder op een rijtje gezet. Vooraf is het wel goed om te benadrukken dat in project- en vergunningaanvragen, als vertrekpunt, door HbR en bedrijfsleven maximaal wordt ingezet op het reduceren van emissies en deposities. Dit is ook een harde voorwaarde om mogelijke ruimte uit de havenstikstofbank te krijgen. Toch lukt dat lang niet in alle gevallen om richting nul te gaan juist omdat scheepvaart (de verkeer aantrekkende werking) onderdeel vormt van de activiteiten.

- ***Extern salderen***

Bij extern salderen wordt het geheel of gedeeltelijk beëindigen van een activiteit als mitigerende maatregel ingezet voor een depositiebijdrage van een project. De saldonemer betaalt doorgaans een vergoeding aan de saldogever voor het (gedeeltelijk) stoppen van de activiteit. Daarbij is het van belang dat geborgd wordt dat de activiteit geheel of gedeeltelijk wordt beëindigd en de depositiedaling met zekerheid plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld door het intrekken of wijzigen van de natuurvergunning voor een bedrijf of door wijziging van het bestemmingsplan, waardoor een bepaalde activiteit niet meer is toegestaan. Een voorbeeld is de beëindiging van een agrarisch bedrijf, maar het beëindigen of verduurzamen van een industrieel proces dat gepaard gaat met reductie van stikstofuitstoot kan hier ook onder vallen. Bij de in te zetten depositieruimte wordt uitgegaan van de vergunde, gerealiseerde capaciteit (de depositie die samenhangt met het gebruik van de installaties en/of gebouwen die daadwerkelijk zijn gebouwd) en wordt een generiek afroompercentage van (minstens) 30% toegepast om te corrigeren voor latente ruimte. Bij geval is intertemporeel salderen ook mogelijk, waarbij de nieuwe activiteit eerder wordt gestart voordat de oude activiteit is gestaakt.

- ***Intern salderen***

Wanneer een nieuwe of uit te breiden activiteit leidt tot stikstofdepositie, dan kan depositie soms ongedaan worden gemaakt door aanpassingen binnen hetzelfde bedrijf of op dezelfde locatie. Als er met deze aanpassing niet méér stikstofdepositie ontstaat dan vergund was, is sprake van intern salderen. Voorbeeld van intern salderen is het verduurzamen van een bedrijf.

Een bedrijf dat ruimte weet te creëren in de eigen natuurvergunning door bijvoorbeeld tijdelijk minder te produceren of door een activiteit te stoppen kan deze ruimte ook inzetten voor een nieuwe activiteit.

Intern salderen is niet vergunningplichtig. Het Rijk heeft een wetsvoorstel ter consultatie voorgelegd dat een vergunningplicht voor stikstofgerelateerde wijzigingen introduceert. Door deze wijziging zou onder andere intern salderen vergunningplichtig worden. Dat zou bevoegde gezagen (zoals provincies) in aanvulling op bestaande mogelijkheden de mogelijkheid bieden om hierop te sturen via de vergunningverlening en in dat kader

beleidsregels vast te stellen, zoals het beperken van de inzet van latente ruimte. De wetswijziging is nog niet bij het parlement ingediend.

- ***Een transitie- of stikstofbank; uitbreiding van het doelbereik van de HIC bank***

Bij bestaande bedrijven buiten Maasvlakte II bestaat de behoefte aan zekerheid over de beschikbaarheid van stikstofruimte t.b.v. investeringen in de energietransitie. De huidige bank die alleen lege kavels omvat is daar nu niet op gericht. Destijds is zeer bewust gekozen voor lege kavels om de schaarse ruimte die de bank heeft kritisch en gericht te kunnen toebedelen aan de voor het Havenbedrijf meest urgente locaties. Een nieuw op te richten stikstofbank of aanpassing van de bestaande bank zou alleen bij voldoende voeding (meer dan nu beschikbaar is) als vliegwiel kunnen fungeren om zowel het stikstof- als het energiebeleid collectief en gelijktijdig te kunnen dienen. De nationale regelgeving voorziet op zich in een dergelijke constructie. De eis van additionaliteit (depositiedaling is niet al nodig voor natuur) maakt de voeding van een dergelijke bank complex, zeker om daar schaal op te maken. Om extern salderen mogelijk en aantrekkelijk(er) te maken voor en tussen bestaande bedrijven - bijvoorbeeld door de inzet van een (verderop, onder vervolgstappen benoemde) makelaarsfunctie – kan een stikstofbank behulpzaam zijn. Immers bij salderen van stikstofruimte lopen tijd en plaats vaak niet geheel synchroon. Daarnaast ligt voor de hand om zo min mogelijk te versnipperen en snijverliezen die optreden bij transacties niet verloren te laten gaan. Het voorgaande geeft aanleiding om te verkennen of de bestaande (haven) stikstofbank van de provincie Zuid Holland in zijn doel kan worden verbreed en open kan worden gesteld voor bestaande bedrijven die in de energietransitie willen investeren. Belangrijk hierbij is dat de verschillende functies binnen de stikstofbank gealloceerd worden. Zodat door een partij (bijvoorbeeld het Havenbedrijf) verworven stikstofruimte voor hen bestemde doeleinden (in dit geval het vestigen van nieuwe bedrijven op lege kavels) ingezet kan worden. De verkenning omvat ook het mogelijk aanpassen van de beleidsregels. Ook aansluiting of nauwe afstemming bij de landelijke energietransitiebank verdient invulling.

Bijlage 1 besteedt aandacht aan voedingsmogelijkheden van een transitiebank. Een transitiebank is ook zinvol om restruimte uit bilaterale (extern salderen) transacties te kunnen bestemmen.

- ***Een ecologische beoordeling***

In bepaalde situaties is het mogelijk om op basis van een ecologische beoordeling significant negatieve effecten op voorhand uit te sluiten in een voortoets.

In de uitspraak over Porthos heeft de RvS haar eerdere lijn bestendigd dat in bepaalde situaties met een voortoets kan worden volstaan, ook in situaties waarin het plan of project leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste habitats. Een ecologische beoordeling is voor andere projecten ook inzetbaar. Voorwaarde om de toets te kwalificeren als voortoets is dat er gebruikgemaakt wordt van objectieve, reeds vaststaande, gegevens (zoals de natuurdoelanalyses) en er geen mitigerende maatregelen betrokken worden in de beoordeling. Voor de ecologische beoordeling is verder belangrijk dat deze naast een generieke analyse naar mogelijke effecten van stikstof ook een locatiespecifieke analyse (per habitattypen) bevat. Daarnaast is het mogelijk om in bepaalde situaties met behulp van een ecologische beoordeling in een passende beoordeling aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Een ecologische beoordeling in een voortoets biedt voornamelijk mogelijkheden bij projecten met kleine, tijdelijke deposities. Een ecologische beoordeling kost wel relatief veel tijd en zorgt mogelijk voor vertraging bij

projecten. Juist in een tijd waarin de drukte op het elektriciteitsnet groeit en congestie ontstaat.

Er zijn projecten die op korte termijn (bijvoorbeeld in de aanlegfase) leiden tot een tijdelijke geringe toename van stikstofdepositie op een habitat, maar op de langere termijn juist leiden tot een permanente verlaging van deposities op dezelfde habitats. Denk hierbij bijvoorbeeld aan een verduurzamingsproject van een bedrijf. Zo'n project leidt aanvankelijk tot tijdelijke extra depositie als gevolg van de bouwwerkzaamheden, maar op termijn tot permanente verlaging van deposities vanwege bijvoorbeeld een hogere energie-efficiëntie. Voor dergelijke projecten kan in de ecologische beoordeling zowel de tijdelijke toename als langdurige afname van depositie worden betrokken. Als vuistregel (dus geen harde eis) is interbestuurlijk afgesproken dat tijdelijke emissies binnen de context van één en hetzelfde project in beginsel mogen worden verdisconteerd met de verminderde emissies in de eerstkomende drie jaar. De bijbehorende maximale stijging en minimale daling van deposities moeten voldoende vaststaan.

- **ADC procedure**

Voor projecten van groot openbaar belang is in Europees verband de ADC procedure in het leven geroepen. Indien aantasting van de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet (volledig) kan worden uitgesloten, kan alleen toestemming voor een plan of project worden verleend op basis van een ADC-toets:

- A: er zijn geen voor de natuur minder schadelijke **A**lternatieven beschikbaar;
- D: het project dient een **D**wingende reden van groot openbaar belang;
- C: de nodige **C**ompenserende maatregelen worden uitgevoerd voor de (mogelijke) schade aan de natuur.

Het risico op vertraging is het grootst als voor een ADC-toets advies van de Europese Commissie verplicht is. Dat is het geval als significant negatieve effecten op een prioritair habitattyp⁴ als gevolg van het project niet zijn uit te sluiten en de aangevoerde dwingende reden geen of onvoldoende verband houdt met:

- de menselijke gezondheid,
- de openbare veiligheid, of
- voor het milieu wezenlijke gunstige effecten.

Een adviesprocedure bij de Europese Commissie duurt gemiddeld negen maanden. Voor energietransitieprojecten is vooraf geen advies bij de Europese Commissie benodigd, omdat de dwingende redenen zien op voor het milieu gunstige effecten. Het realiseren van nieuwe compensatienatuur is een complex en langdurig traject (dat veel afstemming vraagt) en is voor relatief kleine, individuele projecten in beginsel niet haalbaar of proportioneel. Zeker niet voor de compensatie van mogelijke effecten als gevolg van de tijdelijke depositie tijdens de bouwfase van bijvoorbeeld een energietransitieproject: de kleine oppervlaktes te compenseren habitat dienen vergroot te worden naar minimaal 100 m². Kleinere locaties zijn te kwetsbaar om duurzaam in stand te houden. Bovendien zijn niet alle habitattypen eenvoudig te realiseren. Het lastig kunnen aantonen van additionaliteit is ook hier aan de orde, omdat soms nog onduidelijk is waar welke uitbreidingsdoelstellingen gerealiseerd zullen worden. Ook is niet altijd duidelijk in hoeverre onderbouwd kan worden dat nieuwe stikstofgevoelige natuur kan ontstaan op overbelaste locaties.

Bundeling van projecten kan raadzaam zijn. Een alternatief hiervoor is een **landelijke natuurcompensatiebank** (eerdere initiatieven om te komen tot een dergelijke bank zijn

⁴ Prioritaire habitattypen zijn habitattypen die gevaar lopen te verdwijnen en waarvoor de Europese Unie een bijzondere verantwoordelijkheid draagt omdat een belangrijk deel van hun totale verspreidingsgebied voorkomt binnen de Europese Unie.

stopgezet, omdat de 100 mln die hiervoor was gereserveerd door het toenmalige kabinet voor bronmaatregelen is ingezet⁵) of een **regionale natuurcompensatiebank**.

De diversiteit van deze instrumenten en de bijkomende complexiteit van het op orde kunnen krijgen van de benodigde informatie en beoordelingen pleiten zeer voor de oprichting van een **soort kennis- en ondersteuningscentrum mogelijk in combinatie met het bestaande Versnellingshuis**. In een dergelijk centrum kan ook beschikbare kennis uit eerder ecologisch onderzoek worden verzameld en ter beschikking gesteld, zodat sneller de kansrijkheid van een vergunningstraject kan worden ingeschat. Ook een **makelaarsfunctie** voor het ondersteunen van vraag en aanbod bij extern salderen zou hier mogelijk een plek kunnen krijgen.

Er zijn ook andere opties denkbaar om in het Rotterdamse havengebied betrokken partijen te ondersteunen in het organiseren van een proces van vergunningverlening voor investeringen die passen in het nieuwe fossielvrije energiesysteem. Onderzocht kan bijvoorbeeld worden of investeringsprojecten gebundeld kunnen worden en in één keer in een vergunningstraject kunnen worden gebracht:

- **Collectief intern salderen**
Een groep bedrijven kan zich organiseren en benutte en onbenutte vergunningsruimte aandragen voor één nieuwe gezamenlijke vergunning voor deze groep. Dit is nieuw en nog niet juridisch getoetst. Dit kan alleen met projecten die bij elkaar in de buurt liggen en een zekere gelijktijdigheid kennen. Dan moeten partijen wel heel erg op elkaar(s) investeringsbereidheid vertrouwen. Als groep een proces van extern salderen organiseren is eenvoudiger en zeker mogelijk.
- **Kennisdeling en/of een collectieve ecologische beoordeling**
Zoals bij het voorstel voor een Kenniscentrum al is genoemd kan kennisdeling behulpzaam zijn bij een individuele ecologische beoordeling. Om verder tijd te besparen is het de moeite waard om een aantal projecten met relatief geringe tijdelijke additionele uitstoot te bundelen en in zijn geheel te beoordelen. Bundeling betekent natuurlijk wel een hogere depositie dan voor de individuele onderdelen en maakt de kansrijkheid van de voortoets kleiner.

Naast de hierboven genoemde mogelijke oplossingsrichtingen zijn er lopende onderzoeken die mogelijk kunnen bijdragen aan de realisatie van urgente energietransitieprojecten:

- **Wetenschappelijk onderbouwde ondergrens:** Bij projecten met een depositie onder de ondergrens voor de berekeningen met AERIUS Calculator is geen vergunning vereist. De huidige ondergrens in AERIUS Calculator (0,005 mol/ha/j) is niet wetenschappelijk onderbouwd, maar gekozen om systeemtechnische redenen⁶. Het Adviescollege Meten en Berekenen (de Cie Hordijk) heeft aangegeven dat het detailniveau waarop wordt gerekend onder meer leidt tot schijnzekerheid⁷. Naar aanleiding hiervan voert het IPO een verkenning uit naar de mogelijkheden voor een wetenschappelijk onderbouwde ondergrens in berekeningen met AERIUS Calculator voor individuele bronnen/projecten die hoger is dan de huidige rekenkundige ondergrens.

Aandachtspunt: Depositiebijdragen onder deze ondergrens zijn niet toerekenbaar aan individuele projecten, maar dat betekent niet dat ze niet relevant zijn. Deze worden onderdeel van de totale depositie. De lidstaat (provincies en rijk) is verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen om verslechtering van de natuur te voorkomen als gevolg van deze

⁵ <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-e62fee32f2a9d5f0ecee18b0cf382f0982eca837/pdf>

⁶ Bij verder doorrekenen zou AERIUS Calculator vastlopen of te traag worden

⁷ Het adviescollege gaf onder meer aan dat sprake is van een “onbalans tussen het detail dat het beleid vraagt en de mate van wetenschappelijke onzekerheid in het berekenen van de depositie op een klein oppervlak.”

totale stikstofdepositie. Een hogere modeltechnisch onderbouwde ondergrens vraagt daarom flankerend beleid om ongewenste depositietoenames te voorkomen en zo nodig aanvullende generieke en gebiedsgerichte bronmaatregelen om behoud te borgen en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken.

- **Onderzoek naar juridische mogelijkheden om het stikstof-vergunningverleningsproces bij energie-infrastructuur te versnellen:** Recent heeft het ministerie van EZK als bijlage bij de MIEK-voortgangsbrief een onderzoek gepubliceerd, waarin wordt onderbouwd dat de overstap naar het gebruik van duurzame energie-infrastructuur per saldo aanzienlijke stikstof- en CO₂-reductie door de industrie mogelijk maakt – mits verduurzaming in industrie plaatsvindt. Inmiddels werken de ministeries van EZK en LNV en het IPO aan een nadere juridische analyse van de mogelijkheden die deze resultaten bieden voor stikstofbeleid t.a.v. energie-infrastructuurprojecten. Deze analyse verwachten de departementen in het tweede kwartaal 2024 af te ronden.

Relevante bronmaatregelen in het gebied die mogelijk 'stikstofruimte' voor extern salderen kunnen opleveren (zoals maatwerk aanpak voor verduurzaming van de industrie en walstroom en landbouw...) hebben tijd nodig. Dat is mede afhankelijk van tijdige realisatie van benodigde energie-infra die juist door de stikstofproblematiek wordt vertraagd. Ook zorgt de problematiek voor juridische onzekerheden bij bedrijven (met veelal hoofdkantoren in het buitenland). Mede hierdoor is er beperkt zicht op welke projecten in het gebied problemen ervaren (incl. omvang stikstofproblematiek).

De vele energietransitieprojecten vertragen echter aanzienlijk nu voor elk project een individuele ecologische beoordeling nodig is. De energiesector doet daarom ook een oproep voor een programmatische aanpak voor de energie-infrastructuur op basis van de Europese hernieuwbare energierichtlijn (REDIII). Deze volstaat niet voor projecten met stikstofemissies in de gebruiksfase, maar kan voor tijdelijke emissies bruikbaar zijn.

Op basis van de huidige inzichten heeft de stuurgroep afscheid genomen van het beeld dat een bankconstructie de meest relevante oplossing gaat bieden. Daarvoor is de voeding en toedeling met te veel beleidscomplexiteit omgeven. Een nadere analyse over de vullingsopties van depositiebanken en mogelijke aanvullende oplossingsrichtingen ten behoeve van het mogelijk maken van de energietransitie wordt gegeven in bijlage 1. Mogelijkerwijs kan ook de (rijks)overheid daar vanuit de maatwerkafspraken of specifieke maatregelen een bijdrage aan leveren.

9) Keuzes en volgende stappen

Al het bovenstaande laat zien dat er grote onzekerheden bestaan die moeten worden geadresseerd. Van het Rijk/LNV en provincies wordt gevraagd om zo snel als mogelijk helderheid te geven over de beleidsruimte ten aanzien van intern/extern salderen zoals die nu bestaat en hoe die zich in welk tijdsbeslag gaat ontwikkelen. De huidige demissionaire status van het kabinet is daarbij niet behulpzaam. Van het bedrijfsleven in het Rotterdamse Havengebied is meer duidelijkheid nodig over denkbare additionele maatregelen om tot NO_x uitstootreductie te komen, en welke investeringsprojecten stikstofruimte nodig hebben en hoeveel.

Deze rapportage poogt handvatten te bieden voor zowel direct betrokkenen die investeringsruimte zoeken als verantwoordelijke overheden om nadere stappen te zetten. Op basis van de huidige inzichten heeft de stuurgroep afscheid genomen van het beeld dat een bankconstructie de meest relevante oplossing gaat bieden. De overheden en/of bedrijven kunnen vooral behulpzaam zijn in het faciliteren van collectivisering/bundeling van de inzet van één van de genoemde mechanismes.

Concreet betekent dit:

- Het voor heel Nederland zo snel mogelijk implementeren van zodanig generieke en gebiedsgerichte bron- en natuurmaatregelen zodat de stikstofdepositie voldoende verlaagd wordt, en de kwaliteit van de N2000 habitats voldoende wordt gewaarborgd. Zodanig dat voldaan wordt aan de doelstelling van de Vogel- en Habitat richtlijn. Actie: PZH en Rijk;
- Actief samenwerken met naburige lidstaten en monitoren of andere zij hun verplichtingen nakomen, aangezien het grootste deel van de depositie in Zuid-Holland een herkomst buiten Nederland heeft. Actie: PZH en Rijk;
- Depositiereductie/"werkkapitaal" creëren (in aanvulling op de bron- en natuurmaatregelen die nodig zijn om de natuurdoelen te halen), o.a. via maatwerkafspraken; generieke, provinciale en gebiedsgerichte bronmaatregelen; Actie: PZH en Rijk;
- Gebruik maken van de juridische mogelijkheden die er zijn en afzien van verdere (onnodige) inperking van mogelijkheden voor toestemmingverlening (in de breedste zin van het woord) i(dus ook afzien van vergunningplicht intern salderen) Actie: PZH en Rijk;
- Verkenning naar juridische mogelijkheden **om het stikstof-vergunningverleningsproces bij energie-infrastructuur** te versnellen Actie: EZK, LNV, etc ;
- Het uitvoeren van een verkenning die gericht is op het verbreden van de doelstelling van de HIC stikstofbank o.a. als beoogd doel de energietransitie ook voor bestaande bedrijven te faciliteren en snijverliezen te voorkomen. Hierbij wordt rekening gehouden met de verschillende doelen binnen de stikstofbank. Verkend wordt ook wat voorgaande betekent voor evt. aanpassing van de beleidsregels Actie: PZH, HbR;
- Ondersteuning van bundeling van projecten met enkel uitstoot in de aanlegfase voor ecologische beoordeling waar een gezamenlijke aanpak zinvol en haalbaar kan zijn dan wel het centraal beschikbaar stellen van (natuur)informatie uit projectspecifieke en gebiedspecifieke ecologische beoordelingen Actie: Deltalinqs/HbR;
- Het opzetten van een kennis- en ondersteuningscentrum (in combinatie met het Versnellingshuis?), dat:
 - Een makelaarsfunctie vervult in vraag- en aanbod bij extern salderen binnen het HIC.
 - Ervaringen deelt van "Schoon en emissieloos- bouwen" en casusspecifieke oplossingen voor prioritaire projecten verkent;
 - Informatie uit project- en gebiedspecifieke ecologische beoordelingen centraal beschikbaar stelt, zodat deze informatie gebruikt kan worden in voortoetsen en passende beoordelingen, waardoor de onderzoekslast afneemt. Actie: Deltalinqs/HbR;
- Het opzetten van een landelijke en/of regionale natuurcompensatiebank Actie: LNV, PZH;
- Voortzetting van een onder het interbestuurlijk Novex overleg vallende stuur/werkgroep om zoveel mogelijk kennis en instrumentele mogelijkheden met elkaar te kunnen delen. Actie: Novex-overleg.

Alles overwegend pleit dit rapport voor de bestuurlijk keuze om verdere stappen te zetten op weg naar een verbreding van het doelbereik van de huidige PZH/HIC bank. Daarbij dient een groep grote industriebedrijven overtuigd te worden van het nut om vrijwillig in de bank te gaan participeren en bruikbare ruimte aan te bieden aan de bank. De vraag is hoe deze vrijwilligheid kan worden gestimuleerd. Om dit proces op gang te brengen zou ook een startkapitaal aan stikstofruimte kunnen

worden ingelegd. Ook reëruimte die overblijft van bilaterale transacties zou ingebracht kunnen worden.

Ook kan de bank toezeggen dat bedrijven die ruimte inleveren met voorrang zullen worden behandeld op het moment dat zij zelf voor een energietransitie-project ruimte nodig hebben. Er kan ook gedacht worden aan een financiële vergoeding voor bovenwettelijke mitigerende maatregelen die ruimte creëren, gekoppeld aan een prijs voor het benutten van deze ruimte. Daarbij moet wel bedacht worden dat dat de hele constructie aanzienlijk compliceert, mede gelet op de juridische onzekerheid, en ook wat betreft de governance van de bank. In de huidige praktijk van vullen van de HIC-bank en onttrekken van deze ruimte spelen vergoedingen ook een rol, en treedt het Havenbedrijf op als marktmeester.

Met bovenstaande zijn de contouren van de huidige stand van denken geschetst. Als met snelheid wordt beoogd om, in aanvulling op de huidige bilaterale praktijken, een collectieve aanpak te genereren langs hierboven geschetste lijnen is er voor alle betrokkenen rond het havengebied weinig alternatief dan om nu samen een koers te bepalen. Wachten op meer generieke landelijke duidelijkheid betekent vermoedelijk nog jaren van stilstand.

-0-

10) Bijlagen

Bijlage 1: voeding van een stikstof- of transitiebank

In de basis geldt dat het treffen van geborgde bronmaatregelen die leiden tot een significante daling van stikstofemissie en tot een aantoonbaar herstel van de natuur van het allergrootste belang is. In deze rapportage worden instrumenten benoemd die kunnen worden ingezet bij concrete casussen. De inzet van deze instrumenten wordt eenvoudiger, naarmate bronmaatregelen zorgen voor een significante daling van stikstofemissie.

Eén van de benoemde instrumenten is de inzet van een stikstof- of transitiebank. Een stikstofbank kan behulpzaam zijn bij extern salderen, waarbij meerdere bronnen aan één stikstofsaldo vrager worden gekoppeld of andersom. Eén bron wordt ingezet t.b.v. meerdere saldo vragers. Ook kan in een stikstofbank ruimte tijdelijk worden “bewaard” om op een later moment te worden ingezet.

In de onderstaande tabel worden verschillende opties voor het “vullen” van de transitiebank beschreven, met daarbij enige duiding ten aanzien van de bruikbaarheid.

Bron van stikstofruimte	Beschrijving	Bruikbaarheid
Walstroom maatregelen	Walstroom zorgt voor het dalen van emissies van zeeschepen die aan de kade liggen. De aanleg van walstroom infrastructuur en het gebruik er van is Europees verplicht vanaf 2030 voor terminals voor Roro, cruise en containerschepen met een tonnage >5000ton.	Walstroom zorgt voor daadwerkelijke emissiereductie. Deze emissiereductie zou kunnen worden ingezet voor extern salderen, al dan niet via een bank. Het aantal cases is beperkt, en er is beperkt zicht op realisatie van walstroom installaties vóór 2030. Na 2030 is deze maatregel verplicht en niet meer additioneel.
BBT+	BBT+ betreft bovenwettelijke maatregelen die bedrijven kunnen nemen om hun emissies te reduceren. Omdat BBT+ gaat over bovenwettelijke maatregelen, vormt het geen onderdeel van het autonome pad. Het begrip BBT+ is niet eenduidig gedefinieerd. Uitgangspunt is dat het maatregelen betreft die verder gaan dan de vereisten uit BBT.	Bevoegde gezagen hebben geen beleid Provincie en gemeente richten zich nu op aanscherping van vergunningen binnen BBT, waar mogelijk de ondergrens wordt opgezocht. Het is aan bedrijven zelf om verdergaande maatregelen te nemen, die inzetbaar kunnen zijn extern salderen, of voor de bank.

Maatwerkafspraken met grote bedrijven	Binnen de maatwerkaanpak worden door het Rijk afspraken gemaakt met de grootste industriële CO2 uitstoters in Nederland. NOx reductie vormt een onderdeel van de gesprekken en de afspraken die worden gemaakt.	Er zijn nu in Zuid-Holland zes Expressions of Principles (EOP's) en één Joint Letter of Intent (JLOI) getekend. In verschillende EOP's zijn ook ambities geformuleerd om NOx emissies te reduceren, met in enkele gevallen ook concrete reductiedoelen. Afhankelijk van de manier waarop deze reductie gerealiseerd gaat worden, is de reductie bruikbaar t.b.v. extern salderen al dan niet via een bank.
Verminderen of stoppen bedrijfsactiviteit	Indien bedrijven hun productie verlagen, of zelfs stoppen met hun activiteiten, bestaat de mogelijkheid om de vrijgemaakte ruimte in te zetten voor extern salderen. Het is van belang om hierover tijdig in gesprek te gaan met het bevoegd gezag	Salderen met behulp van onbenutte ruimte als gevolg van een productieverlaging of bedrijfsstop is binnen de huidige regels mogelijk. Het is van belang om goed af te stemmen met het bevoegd gezag.

Bijlage 2 De stikstofproblematiek in Zuid-Holland

Net als in de rest van Nederland is in veel Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland sprake van een overbelasting door stikstof en is dit één van de drukfactoren voor de slechte staat van instandhouding van een deel van de natuur in deze gebieden. Dit betreft met name de duin- en veenweidegebieden. De grote wateren in de delta zijn van nature voedselrijk, en hebben daardoor minder last van extra stikstof.

De totale depositie op Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland is lager dan gemiddeld in Nederland. Dat komt met name door een lagere depositiebijdrage vanuit de sector landbouw (gemiddeld 25% in Zuid-Holland versus 45% in Nederland). De bijdrage vanuit de sector mobiliteit aan de depositie in Zuid-Holland is bijna 17%, waarbij zeescheepvaart (6,6%) en wegverkeer (5,8%) het meest bijdragen (zie ook bijlage).

Perspectief voor toestemmingverlening in Zuid-Holland

Gelet op de fundamentele keuzes die nodig zijn voor het binnen bereik brengen en houden van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden, is de verwachting is dat de stikstofproblematiek niet binnen nu en een aantal jaar zal worden opgelost, ook niet in Zuid-Holland. Dat leidt ertoe dat er de komende jaren niet één oplossing gevonden zal kunnen worden voor het doorgang laten vinden van maatschappelijke en economische ontwikkelingen in Zuid-Holland, zoals in het Havengebied van Rotterdam. Voorlopig zal per project naar een sluitende onderbouwing moeten worden gezocht:

- Proberen de stikstofemissie tijdens de aanlegfase (van bijvoorbeeld energietransitieprojecten) te beperken door schoon en emissieloos te bouwen.
- Als er desondanks nog stikstofdepositie in overbelaste Natura 2000-gebieden verwacht wordt, per project kijken naar welk handelingsperspectief er is: is vertraging acceptabel? Kan de scope worden aangepast? Bieden bestaande instrumenten, zoals een ecologische beoordeling, intern en extern salderen (projectspecifiek of via een stikstofbank) en/of de ADC-toets, een oplossing?
- Als er tijdens het verkennen van dit handelingsperspectief onnodige belemmeringen worden geconstateerd, zou de gezamenlijke inzet van het Rijk en de provincie erop gericht moeten zijn deze onnodige belemmeringen weg te nemen.

Bovenstaande geldt – wrang genoeg - tevens voor energietransitieprojecten, die op termijn bijdragen aan het faciliteren van reductie van stikstofuitstoot.

Er bestaan inmiddels twee depositiebanken waarvan projecten in het Havengebied Rotterdam gebruik kunnen maken: de 'Depositiebank Haven Industrieel Complex' in beheer bij de provincie en de 'Nationale energietransitiebank' in beheer bij EZK (voor projecten die bijdragen aan het terugdringen van emissies van broeikasgassen of aan de transitie naar een klimaatneutrale energievoorziening, economie en samenleving). Probleem is echter niet het oprichten van een depositiebank, maar het *vullen* van deze banken met (juridisch houdbare) depositieruimte. Er zijn relatief weinig veehouderijen in Zuid-Holland, zeker in de nabije omgeving van de Rotterdamse haven. Eventueel benodigde salderingsruimte zal dus doorgaans gevonden moeten worden bij andere typen bedrijven, bijvoorbeeld door emissiereductie in de industrie of de glastuinbouw. Realisatie van walstroom kost tijd en depositiereductie door walstroom kan vanaf 2030 vrijwel niet meer ingezet worden als mitigerende maatregel. Vanaf 2030 gaat namelijk de EU-walstroomverplichting in voor de zgn. 'AFIR-schepen'⁸.

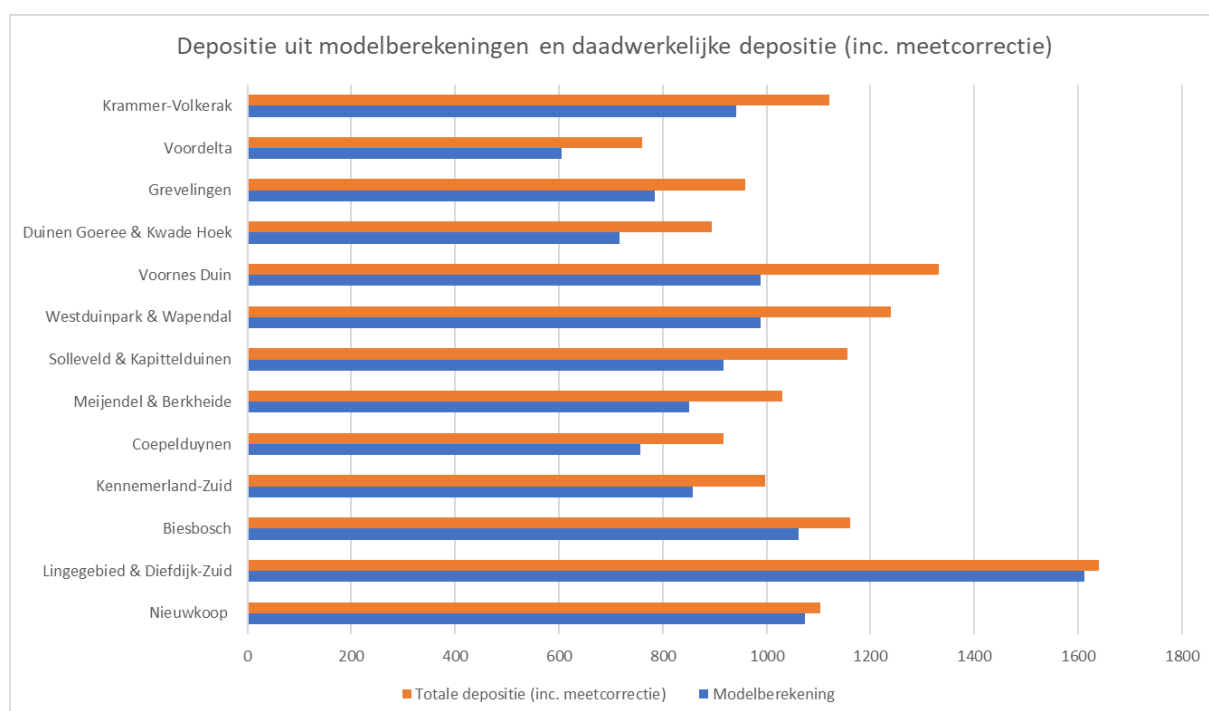
⁸ Containerschepen, cruiseschepen, passagiersschepen, en gecombineerde passagiers- en vrachtschepen vanaf 5000 GT.

Omgevingsdienst Haaglanden is voor de meeste natuurvergunningen in het Rotterdamse Havengebied bevoegd gezag namens de provincie Zuid-Holland. Uitgangspunt voor de omgevingsdienst is dat toetsen van aanvragen plaats vindt in de vergunningprocedure. En dat in elke procedure naar de specifieke situatie wordt gekeken. Ecologische beoordelingen van depositiebijdragen boven de KDW zullen in een vergunningprocedure worden beoordeeld en het kan voorkomen dat mitigerende maatregelen als ‘additioneel’ (dus niet nodig voor het bereiken van de natuurdoelen) kunnen worden bestempeld, zo lang deze maatregelen niet genoemd zijn als passende maatregel of instandhoudingsmaatregel in het beheerplan of een ander document.

Niet alleen voor de natuur, maar ook voor het vlottrekken van de toestemmingverlening is het belangrijk dat – naast generiek bronbeleid - Zuid-Holland zo spoedig mogelijk in het Zuid-Hollands Programma Landelijk Gebied aangeeft welke maatregelen nodig zijn om behoud van de natuur te borgen en op termijn de instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Feiten en cijfers

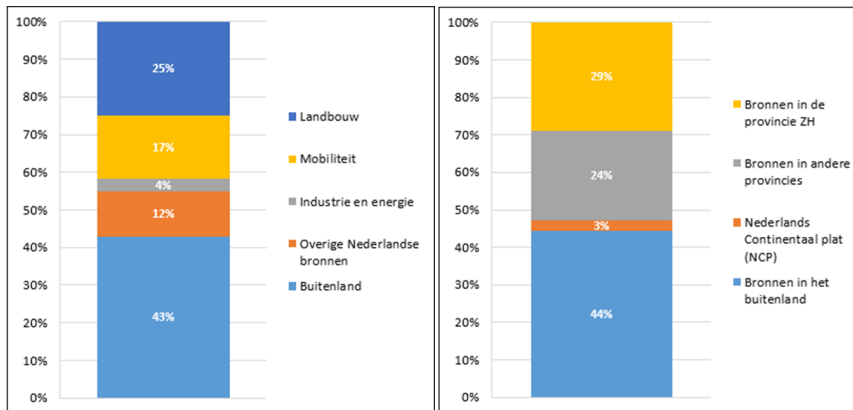
De totale depositie op Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland is in de meeste gebieden lager dan gemiddeld in Nederland (zie figuur 1). Desondanks kennen veel Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden een overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW). Opvallend is de grote meetcorrectie in Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden (die groter is dan gemiddeld in Nederland). De meetcorrectie wordt door RIVM gebruikt de berekeningen in lijn te brengen met de metingen.



Figuur 2 Gemiddelde totale depositiebijdrage op stikstofgevoelige habitats in Zuid-Hollandse Natura 2000-gebieden in 2020 (mol/ha/jaar). Data afkomstig uit AERIUS Monitor '23

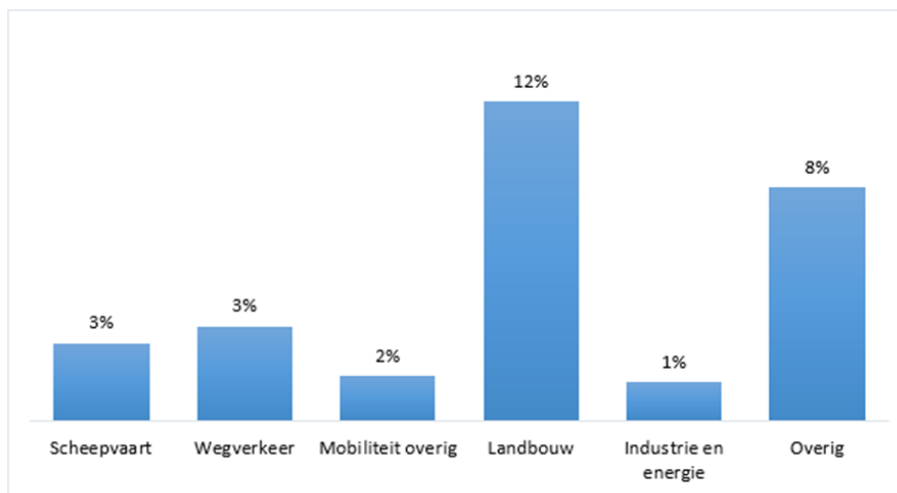
De bijdrage vanuit de sector landbouw aan de depositie in Zuid-Holland is met 25% lager dan gemiddeld in Nederland (45%). De bijdrage vanuit de sector mobiliteit aan de depositie in Zuid-Holland is bijna 17%, waarbij zeescheepvaart (6,6%) en wegverkeer (5,8%) het meest bijdragen.

Bijna 30% van de depositie in Zuid-Holland is afkomstig van emissiebronnen in de provincie Zuid-Holland zelf (zie figuur 2). Dat is vergelijkbaar met de meeste andere provincies.



Figuur 3 Herkomst totale depositie op stikstofgevoelige habitats Zuid-Holland

Van de emissiebronnen die in de provincie Zuid-Holland liggen, draagt de landbouwsector het meeste bij aan de depositie in Zuid-Holland, zie figuur 3.



Figuur 4 Aandeel emissiebronnen binnen de provincie Zuid-Holland aan de totale depositie op stikstofgevoelige habitats in Zuid-Holland (2020)

Natuurdoelanalyses

Op 1 juli 2021 is de Wet stikstofreductie en natuurherstel (hierna Wsn) in werking getreden. Op grond van deze wet heeft de minister voor Natuur en Stikstof op 16 december 2022 het programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (hierna het programma) vastgesteld. In de Wsn is opgenomen dat het programma inzicht moet bieden in de te verwachte gevolgen van maatregelen op het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Hiervoor moet voor ieder Natura 2000-gebied een natuurdoelanalyse (NDA) worden opgesteld. In figuur 5 zijn de conclusies uit de Natuurdoelanalyses van Zuid-Holland op kaart weergegeven.

De NDA's bieden geen beoordeling van de beschikbare depositieruimte voor (economische) ontwikkelingen. NDA's bieden op zichzelf dus geen juridische grondslag voor de toestemmingverlening voor projecten op grond van artikel 2.7 tweede lid van de Wnb en artikel 6 derde lid van de Habitatrictlijn (hierna Hrl).

Uit het programma blijkt dat de NDA's wel gebruikt kunnen worden voor de actualisering van de beheerplannen: ze wijzigen de beheerplannen of de hierin opgenomen instandhoudingsdoelen echter niet. De NDA's moeten daarom gezien worden als invulling (en ter ondersteuning) van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 eerste en tweede lid van de Hrl (het treffen van instandhoudingsmaatregelen en het voorkomen van verslechtering van de instandhoudingsdoelen).

Toch is er ook een juridische link tussen de NDA's en de toestemmingverlening op grond van artikel 6 derde lid van de Hrl (en artikel 2.7 tweede lid van de Wnb). Uit jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling), blijkt immers dat wanneer een plan of project tot een stikstofdepositietoename leidt de gevolgen van die toename beoordeeld moeten worden in het licht van de specifieke omstandigheden van het Natura 2000-gebied en de voor dat gebied geldende instandhoudingsdoelen⁹. Omdat de NDA's zowel informatie bevatten over de condities die nodig zijn om de instandhoudingsdoelstellingen te bereiken als over de huidige condities van de Natura 2000-gebieden, kan geconcludeerd worden dat de NDA's betrokken moeten worden bij een passende beoordeling (hierna PB) zoals bedoeld in artikel 6 derde lid van de Hrl en artikel 2.8 derde lid van de Wnb.

Passende beoordeling met een ecologische toets

De publicaties van de NDA's leiden in ieder geval tot een verzwaring van de bewijslast, indien door middel van een ecologische toets wordt onderbouwd dat depositietoename niet tot significante gevolgen leidt. Dit zal zeker het geval zijn wanneer de resultaten van het veldonderzoek en de informatie uit de NDA's elkaar tegenspreken. Veldonderzoek zal daarnaast alleen van meerwaarde zijn wanneer de onderzoeksresultaten voldoende representatief zijn voor de gehele habitat.

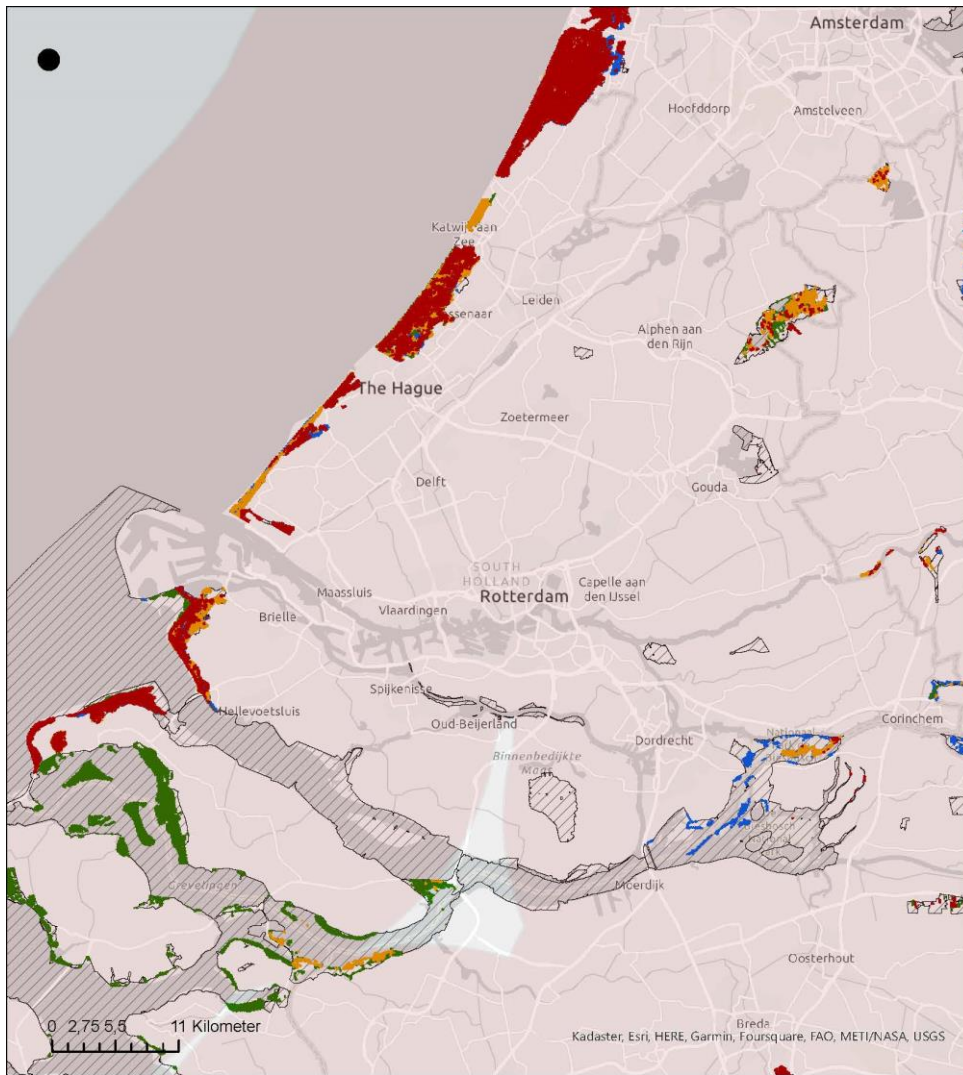
Passende beoordeling met extern salderen

Als uit de NDA's volgt dat GS binnen afzienbare termijn concrete maatregelen moeten nemen om verslechtering te voorkomen, dan kan dit ook van invloed zijn op het gebruik van het instrument extern salderen als mitigerende maatregel (vooralsnog alleen voor de toestemmingverlening van overheidsprojecten). GS zal door de informatie uit de NDA's nog concreter moeten aantonen welke extra maatregelen genomen gaan worden om verslechtering tegen te gaan en wat de precieze effecten hiervan zijn. Uit de NDA's volgt namelijk dat de reeds geplande maatregelen voor sommige habitattypen onvoldoende zijn.

De NDA's leveren in deze situaties dus ook voor het toepassen van extern salderen een verzwaring op van de onderbouwing dat de betreffende maatregel niet al moet worden ingezet om verslechtering te voorkomen. Dit probleem speelde ook al voor de publicatie van de NDA's.

⁹ ECLI:EU:C:2004:482, ECLI:NL:RVS:2022:3910

Leiden de maatregelen tot tegengaan van verslechtering én bereiken instandhoudingsdoelstellingen?	
Ja	De natuurdoelanalyses leveren in dit geval de ecologische onderbouwing dat het vastgestelde pakket maatregelen realisatie van instandhoudingsdoelstellingen mogelijk maakt door het op orde brengen van de condities daarvoor. Deze uitkomst bevestigt het maatregelenpakket en biedt basis voor verdere uitwerking van maatregelen in gebiedsplannen.
Ja, mits	De natuurdoelanalyses leveren de ecologische onderbouwing dat het vastgestelde pakket maatregelen, verslechtering van stikstofgevoelige habitats voorkomt, maar dat aanvullende maatregelen nodig zijn voor het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen op lange termijn. Dit leidt tot verdere verkenning van aanvullende maatregelen. Dat kunnen zowel bronmaatregelen zijn als natuurherstelmaatregelen.
Nee, tenzij	De natuurdoelanalyses leveren een ecologische beoordeling van het pakket maatregelen waaruit blijkt dat met vastgestelde maatregelen verslechtering niet valt uit te sluiten. De natuurdoelanalyse maakt in dat geval duidelijk wat de knelpunten zijn.



Beoordeling NDA

- Beoordeling onbekend (wel NDA, beoordeling ontbreekt)
- Beoordeling onbekend (geen NDA)
- JA
- JA, MITS
- NEE, TENZIJ
- Buffer 25 km rondom NEE, TENZIJ
- Natura 2000-grenzen

Interne visualisatie van de samenvattende tabel van de (concept) Natuurdoelanalyses (NDA's) d.d. 24 juli 2023.

- De NDA's zijn in concept en worden nog getoetst door de Ecologische Autoriteit;
- De kaart is indicatief en vraagt nog verdere interbestuurlijke afstemming en controle;
- De kaart toont alleen de conclusies voor habitattypen; conclusies voor leefgebieden en zoekgebieden van habitattypen (blauw) zijn niet verwerkt;
- Per hexagoon is de meest negatieve beoordeling getoond in het geval er meerdere habitattypen op het betreffende hexagoon voorkomen;
- Bij de visualisatie is geen rekening gehouden met drukfactoren. Als een habitatype een conclusie 'NEE, TENZIJ' heeft, betekent dit niet automatisch dat stikstof (één van) de drukfactor(en) is.
- De opzet van de NDA's verschilt per Natura 2000-gebied. Om toch een uniforme visualisatie te krijgen heeft mogelijk interpretatie plaatsgevonden van de conclusies uit de NDA's.

Figuur 5 Beoordeling NDA's Zuid-Holland

Bijlage 3 Concrete voorbeeld projecten voor de transitie naar een duurzaam, circulair en klimaatneutraal Haven Industrieel Complex (HIC) Rotterdam

In het NOVEX-gebied Rotterdamse Haven (uit [Ontwikkelperspectief NOVEX-gebied Rotterdamse haven](#), december 2023) werken Rijk (I&W, EZK, BZK, LNV) en Regio (provincie Zuid-Holland, gemeente Rotterdam, Havenbedrijf Rotterdam en DCMR) gezamenlijk aan de transitie naar een duurzaam, circulair en klimaatneutraal Haven Industrieel Complex (HIC) Rotterdam.

‘Deze transitie is een niet te onderschatten opgave die veel gaat vragen van alle betrokken partijen. Het gaat om een ombouw van de haven die qua impact vergelijkbaar is met de wederopbouw van de haven na de Tweede Wereldoorlog. De Rotterdamse haven is dé plek waar de energie-, grondstoffen- en materialentransitie vorm moeten krijgen. Vanwege de unieke kenmerken zoals een hoge milieuclassificatie, goede multimodale ontsluiting en aanlanding van wind op zee speelt de haven een (inter-)nationale sleutelrol bij het realiseren van de transities en de klimaatopgave. Met het realiseren van de transities is de Rotterdamse haven in 2050 het meest duurzame haven- en industriecomplex ter wereld en daarmee blijft de haven internationaal concurrerend. Zo bieden we perspectief voor het duurzaam en toekomstbestendig verdienvermogen van de haven met lokale, regionale en (inter-)nationale meerwaarde. Onlosmakelijk verbonden aan de transitie zijn de ombouw van de fossiele en lineaire economie, afbouw van bedrijvigheid die niet mee kan in de transities en opbouw van de nieuwe klimaatneutrale en circulaire economie. We realiseren de transitie van de haven in goede balans met de leefomgeving, vanuit het streven naar brede welvaart.’

Eén van de vier urgente vraagstukken zijn gebiedsgerichte oplossingen voor de stikstofproblematiek die momenteel een knelpunt vormt voor realisatie van verduurzamingsprojecten. Het oplossen van deze vraagstukken is een randvoorwaarde voor het realiseren van de haventransitie. Recente projecten die men nu wil realiseren in de Rotterdamse haven, voor onder andere offshore wind, groene waterstofproductie en biobrandstoffen, worden allemaal beïnvloed door de stikstofimpassie. Het gaat om investeringen van vele miljarden euro en die daarmee nog maar het begin zijn van wat nodig is in de energietransitie. Dat leidt tot vertraging in CO₂-reductie en tot financiële impact, want door de langere doorlooptijd van projecten stijgen de aanlegkosten in de tussentijd en komen inkomsten later op gang. Het CCS-project Porthos is een illustratief voorbeeld: dankzij Porthos wordt straks 2,5 miljoen ton CO₂ per jaar afgevangen en permanent opgeslagen, maar wel 2 jaar later als gevolg van onzekerheid en procedures over stikstof. Lastiger te becijferen maar onmiskenbaar relevant zijn de projecten die niet doorgaan, omdat bedrijven vanwege de onzekere situatie rond het stikstofdossier überhaupt geen vergunningen aanvragen en zo duurzame investeringen uitblijven. Kansen die Rotterdam en dus Nederland mislopen. Er zijn indicaties dat ook dit om vele miljarden euro gaat.

Om een indicatie te geven om welke projecten het gaat, wordt hier gerefereerd aan de meeste actuele [Cluster Energie Strategie Rotterdam Moerdijk uit 2022: CES 2.0](#). (Momenteel wordt gewerkt aan CES 3.0 en deze zal dit voorjaar 2024 worden gepubliceerd.) Het doel is een reductie van 55% CO₂-uitstoot in 2030 en netto nul CO₂-uitstoot in 2050. De nu geïnitieerde en lopende initiatieven tellen op tot bijna 30 miljoen ton aan CO₂-reductie (exclusief doorwerking van het gebruik van geïmporteerde waterstof). Dit staat voor 40% van de nationale klimaatdoelstelling voor 2030.

In het CES is middels een uitgebreide data-studie een prioritering gemaakt van de energieinfrastructuurprojecten die nodig zijn om de transitie te realiseren, de zogenaamde sleutelprojecten. Behalve industriële plannen binnen het cluster is in de CES ook rekening gehouden met de strategische positie van Rotterdam-Moerdijk als energiehub van Noordwest-Europa en hoe deze te behouden en waar mogelijk te verstevigen om leverings- en voorzieningszekerheid te

waarborgen. Het cluster zet in op de tijdige ontwikkeling van een robuuste projectenportefeuille voor het opzetten van duurzame waardeketens op weg naar 2030 en 2050. Om de groeiende activiteit in het cluster te illustreren is bijgevoegde kaart met projecten in het CES opgenomen.



Voorbeeldprojecten binnen het cluster:

Pijler 1: Energie-efficiency en infrastructuur (zie sleutelprojecten)

- Energie besparingscans/studies en het Botlek energiebesparingsproject
- Circular steam project van Lyondell-Covestro

Pijler 2: Nieuw energiesysteem

- H-vision
- Productie en gebruik van groene waterstof o.a. via electrolyzers: Shell, Air Liquide-Vattenfal, H2-fifty (BP-Nouryon), Uniper, AVR
- Import van groene waterstof(dragers) met bijbehorende verwerking en gebruik in de haven: OCI, Air Products-Gunvor, ACE-terminal (Gasunie, HES International en Vopak), Global Energy Storage, Vopak, Koole
- Elektrificatie: Field Lab Industrial Electrification, Elektrificatie lage temperatuur warmte processen in de industrie.

Pijler 3: Nieuw grondstoffen- en brandstoffsysteem

- Productie hernieuwbare grond- en brandstoffen: W2J, Shell Pernis, Neste, UPM
- Op termijn uitfaseren van kolen en vervangen door hernieuwbare energieproductie (Uniper, Onyx)
- (chemische) recycling: TES-AMM, REKO, Xycle, Gidara Energy AMR, Pryme

Pijler 4: Duurzaam transport

- Realisatie en gebruik walstroom bij terminals
- Waterstof- en multifuel tankstations en/of faciliteiten voor waterstof truckloading
- Electrificatie van transport: terminal equipment, binnenvaart, vrachtvervoer
- HyTrucks: wegtransport tussen Rotterdam, Antwerpen en Duisburg op waterstof
- RH2ine: ontwikkeling business model t.b.v. varen binnenvaart op waterstof
- ZES (Zero Emission Services)



DE 8 SLEUTELPROJECTEN (geprioriteerde energieinfrastructuurprojecten)

1. Infrastructuur voor import en vervoer van waterstof:
 - a. Het Waterstofnetwerk Rotterdam (voorheen HyTransPort.RTM)
 - b. Terminals en infrastructuur voor de import van waterstof
2. De Delta Corridor buisleidingeninfrastructuur naar Chemelot en Duitsland.
3. Optimalisatie elektriciteit-infrastructuur:
 - a. Verzwaring en uitbreiding van het netwerk t.b.v. Rotterdam en Moerdijk.
 - b. De aanlanding van extra hernieuwbare elektriciteit vanaf windparken op de Noordzee.
4. Infrastructuur voor transport en onderzeese opslag van CO₂ (Porthos en Aramis)
5. Warmteleidingen vanuit de industrie (o.a. WarmtelinQ en warmteleiding Moerdijk-Geertruidenberg).
6. Infrastructuur voor het project H₂-visie voor productie en transport van koolstofarme waterstof.
7. Walstroominstallaties voor zeeschepen in Rotterdam en Moerdijk
8. Duurzame transportcorridors op waterstof tussen Nederland, België en Duitsland (RH₂INE en HyTrucks)
9. Duitsland (RH₂INE en HyTrucks)

Bijlage 4: De opdracht (2022)

Het Rijk, de provincie Zuid-Holland, de gemeente Rotterdam, het Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs willen gezamenlijk een project uitvoeren waarbij er voldoende “werkruimte” op het gebied van stikstof wordt gecreëerd om de investeringen die benodigd zijn voor de energietransitie te kunnen realiseren. De Provincie Zuid-Holland treedt in deze op als opdrachtgever.

Het project wordt ingedeeld in twee fases:

Fase A:

Onderzoek hoe een construct om stikstofruimte als werkkapitaal

> voor de transitie Rotterdamse haven juridisch, technisch en

> operationeel beschikbaar gemaakt kan worden volgens de richting van

> het projectplan en met draagvlak bij de betrokken bestuursorganen en

> de haven.

> en bereid fase B alvast voor zodat deze zonder vertraging opgestart kan worden

Fase B:

Organiseer dat Rijk, provincie, gemeente, Havenbedrijf Rotterdam en Deltalinqs het afsprakenkader vaststellen op basis waarvan een projectorganisatie het construct kan uitvoeren.

Fase A wordt uitgevoerd door, c.q. onder regie van, een stuurgroep/werkteam van medewerkers van de direct betrokken organisaties o.l.v. Ter Haar. Leden van dit team zetten werk uit in hun eigen organisaties. De provincie levert een secretaris van dit werkteam. Een Stuurgroep op bestuurlijk niveau van deze organisaties bewaakt en bespreekt de voortgang, en stelt het eindproduct vast.

Voor Fase B zal het werkteam in samenwerking met de betrokken organisaties een juridisch document opstellen en de basis leggen voor de start van de beoogde projectorganisatie.

Fase A en B zullen zoveel mogelijk parallel aan elkaar worden uitgevoerd.

Bijlage 5: Leden stuurgroep (eindfase)

- Bernard ter Haar (Voorzitter)
- Tom Scheeringa (Secretaris; Provincie Zuid-Holland)
- Robert Geurts (Provincie Zuid-Holland)
- Rob Houben (Havenbedrijf Rotterdam)
- Carla Jong (Deltalinqs)
- Anne de Rooij (Ministerie van LNV)
- Eelco den Boer (Gemeente Rotterdam)
- Sonja van der Poel (Ministerie van EZK)
- Carla Mors (Ministerie van I&W)