
BORGER-ODOORN

LOCATIE KOESTEEG

PASSENDE BEOORDELING NATURA 2000

augustus 2025

RHO ADVISEURS



RHO ADVISEURS

DATUM
KENMERK

Augustus 2025

PROJECT
PROJECTLEIDER

Omgevingsplan Koesteeg
J. Posthumus MSc

OPDRACHTGEVER
PROJECTNUMMER

Gemeente Borger-Odoorn
20241203

AUTEUR

Ir. H.G. van der Aa





INHOUD

1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding en doel	4
1.2 Leeswijzer	4
2. Juridisch kader	5
2.1 Vogel- en Habitatrichtlijn	5
2.2 Omgevingswet	5
2.3 Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebied Drouwenerzand	6
3. Effectenbeschrijving en -beoordeling	7
3.1 Berekende depositie	7
4. Interne saldering	9
4.1 Inleiding	9
4.2 Referentiesituatie	9
4.3 Resultaten met interne saldering	9
5. Onderbouwing additionaliteit	10
5.1 Inleiding	10
5.2 Bijdrage intern saldo aan bestaande trend	11
5.3 Samenvatting en conclusies	12
Bijlage 1 Toelichting AERIUS-berekening Koesteeg-locatie	12
Bijlage 2 AERIUS-Verschilberekening aanleg- & gebruikfase 2034	12

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel

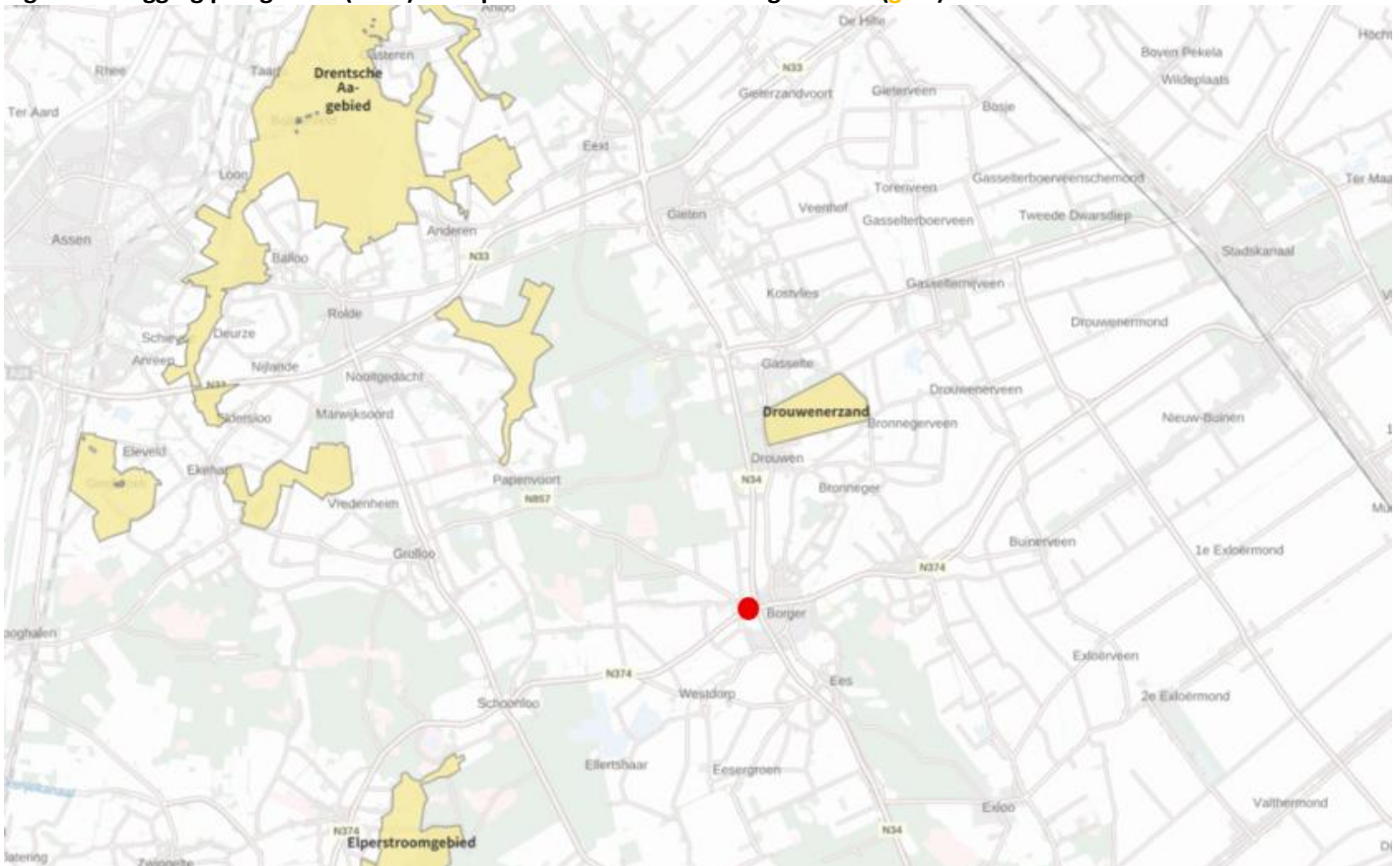
De gemeente Borger-Odoorn is voornemens om op de locatie Koestee 185 woningen te realiseren. Het plangebied heeft een bruto oppervlak van circa 27 ha en is nagenoeg volledig in agrarisch gebruik.

In figuur 1.1 is de ligging van het plangebied weergegeven ten opzichte van omliggende Natura 2000-gebieden. De afstand tot deze gebieden bedraagt minimaal 3.400 meter. Vanwege deze afstand zijn effecten als verdroging, verstoring, versnippering etc. op voorhand uit te sluiten. Dat geldt niet voor effecten als vermessing en verzuring als gevolg van extra stikstofdepositie. Daarom is een stikstofdepositieberekening uitgevoerd voor de aanleg- en gebruiksfase van het woongebied. Uit deze berekeningen is gebleken dat door het opheffen van het agrarische grondgebruik de stikstofdepositie op Natura 2000 per saldo zal afnemen. Deze vorm van (interne) saldering verplicht echter tot het opstellen van een passende beoordeling in het kader van de Omgevingswet. De voorliggende rapportage bevat deze passende beoordeling.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het juridisch kader op hoofdlijnen toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de effecten van het project beschreven en beoordeeld wanneer geen gebruik wordt gemaakt van interne saldering. Hoofdstuk 4 beschrijft de interne saldering en de berekende effecten daarvan op Natura 2000. In hoofdstuk 5 is de additionaliteitstoets opgenomen.

Figuur 1.1 Ligging plangebied (rood) ten opzichte van Natura 2000-gebieden (geel)



2. JURIDISCH KADER

2.1 Vogel- en Habitatrichtlijn

Op Europees niveau bestaan twee richtlijnen die bepalend zijn voor het natuurbeleid in de verschillende lidstaten: de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. De Vogelrichtlijn is opgesteld in 1979 en heeft als doelstellingen:

- beschermen van alle in het wild levende vogels en hun leefgebieden; extra bescherming trekvogels en bedreigde vogelsoorten door aanwijzing Speciale Beschermingszones (SBZ's);
- opstellen beheersmaatregelen om de SBZ's in gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen (instandhoudingsdoelen);
- passende beoordeling van gevolgen van plannen of projecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelen.

De Habitatrichtlijn is in 1992 opgesteld ter bevordering van de biodiversiteit in Europa. De doelstellingen van de Habitatrichtlijn luiden:

- bescherming biodiversiteit door Speciale Beschermingszones (SBZ's) aan te wijzen voor bedreigde planten en dieren (behalve vogels) en hun leefgebieden;
- opstellen beheersmaatregelen om de SBZ's in gunstige staat van instandhouding te houden of te brengen (instandhoudingsdoelen);
- passende beoordeling van gevolgen van plannen of projecten, rekening houdend met de instandhoudingsdoelen.

2.2 Omgevingswet

Voor Natura 2000-gebieden gelden onder meer de volgende verplichtingen:

- De overheid dient ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de speciale beschermingszones niet verslechtert. Tevens mag er geen verstoring optreden voor de soorten waarvoor de zones zijn aangewezen.
- Voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied, wordt een passende beoordeling gemaakt van de gevolgen voor het gebied. Bevoegde nationale instanties geven slechts toestemming voor het plan of project nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet worden aangetast.
- Als een plan of project om dwingende reden van groot openbaar belang toch moet worden gerealiseerd, terwijl significant negatieve effecten niet kunnen worden uitgesloten, moeten alle nodige compenserende maatregelen worden genomen om te waarborgen dat de algehele samenhang van het Europees ecologisch netwerk (Natura 2000) bewaard blijft.

Wat is significant?

Het begrip significant speelt een sleutelrol bij het beoordelen van de vergunbaarheid van een ingreep in het kader van de Omgevingswet voor wat betreft het onderdeel Natura 2000. In de factsheet nr. 25: "'Significantie' bij beoordeling van gevolgen voor Natura 2000-gebieden" geeft de Commissie voor de Milieueffectrapportage aan op welke wijze het begrip significantie moet worden geïnterpreteerd bij een dergelijke toetsing.

De beoordeling of een effect al dan niet significant is, wordt benaderd vanuit de instandhoudingsdoelstellingen. Deze zijn vastgelegd in de aanwijzingsbesluiten voor de Natura 2000-gebieden. Er zijn instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en voor soorten.

- Voor habitattypen gaat het om behoud of uitbreiding van de oppervlakte en/of behoud of verbetering van de kwaliteit.
- Voor soorten gaat het om behoud of uitbreiding van de oppervlakte van het leefgebied, behoud of verbetering van de kwaliteit van het leefgebied en behoud of uitbreiding van de populatieomvang.

Als uit de voortoets of passende beoordeling blijkt dat het behalen van een instandhoudingsdoel door het project of plan bemoeilijkt wordt, wordt het effect als significant beschouwd.

2.3 Instandhoudingsdoelen Natura 2000-gebied Drouwenerzand

Voor dit Natura 2000-gebied gelden de volgende instandhoudingsdoelen:

Tabel 2.1 Instandhoudingsdoelen Drouwenerzand (bron: www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase)

Habitats	doelst. opp.vl.	doelst. kwal.
H2310 - Stuifzandheiden met struikhei	=	>
H2320 - Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	=	=
H2330 - Zandverstuivingen	=	=
H5130 - Jeneverbesstruwelen	=	>
H6230* - Heischrale graslanden	=	>

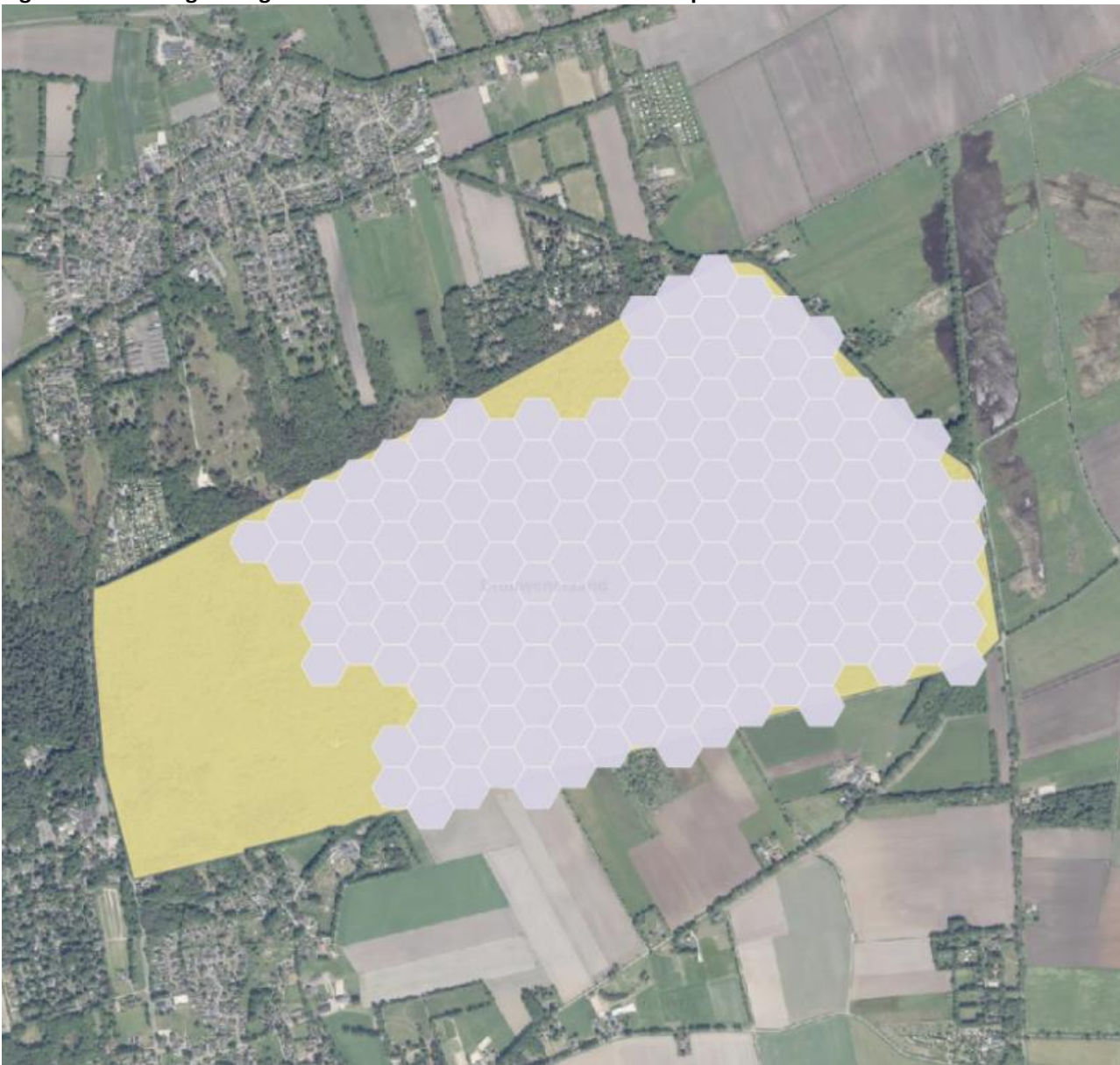
3. EFFECTENBESCHRIJVING EN -BEOORDELING

3.1 Berekende depositie

In bijlage 1 bij deze passende beoordeling is de toelichting bij de stikstofberekeningen voor de verschillende jaren opgenomen. De AERIUS-pdfs zijn als losse bijlagen toegevoegd. Voor de jaren 2025 (aanlegfase) en 2034 (gebruiksfase) zijn de berekeningsresultaten hieronder weergegeven.

Zowel de aanlegfase als de gebruiksfase laten een stikstofdepositiebijdrage zien op dezelfde delen binnen het Natura 2000-gebied Drouwenerzand (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Stikstofgevoelige locaties binnen Drouwenerzand met depositietoename



De rekenresultaten van AERIUS zijn opgenomen in onderstaande tabellen. Alle habitats en leefgebieden zijn stikstofgevoelig en grotendeels overbelast.

Tabel 3.1 Maximale depositietoename op Natura 2000-gebied Drouwenerzand

Drouwenerzand		Areaal (ha)	KDW (mol/ha/jr)	Grootste depositietoename (mol/ha/jr)	
				Aanlegfase	Gebruiksfase
H2310	Stuifzandheiden met struikhei	82,82	714	0,02	0,02
H2330	Zandverstuivingen	26,15	714	0,02	0,02
H5130	Jeneverbesstruwelen	6,74	1.071	0,01	0,01
H2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	5,56	1.071	0,01	0,01
H2330	Zandverstuivingen	4,36	714	0,01	0,01
H6230vka	Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	1,06	714	0,01	0,01

Zoals uit bovenstaande tabellen blijkt is er op meerdere overbelaste habitats sprake van een depositietoename. Deze habitats zijn in de recente Natuurdoelanalyses (NDA) beoordeeld met Nee, tenzij, met uitzondering van *H2320 Binnenlandse kraaiheibegroeiingen* (eindoordeel; positief). Dit betekent dat uit de ecologische onderbouwing in de NDA blijkt dat met het vastgestelde pakket maatregelen verslechtering niet met zekerheid valt uit te sluiten. Ook de condities voor het binnen bereik houden van eventuele doelen voor uitbreiding en/of kwaliteitsverbetering op lange termijn zijn daarom nog niet met zekerheid geborgd. Er zijn aanvullende bron- en of natuurherstelmaatregelen nodig om verslechtering te stoppen en eventuele uitbreiding en/of verbetering te kunnen realiseren. Ook kunnen in de tussentijd overlevingsmaatregelen nodig zijn. Bij het ontbreken van mogelijkheden voor natuurherstelmaatregelen zijn directe maatregelen voor stikstofreductie nodig.

Bij de berekende depositietoenames kunnen daarom significant negatieve effecten op deze habitats dus niet worden uitgesloten.

4. INTERNE SALDERING

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat bij de berekende depositietoenames significant negatieve effecten op de meeste habitats binnen het Natura 2000-gebied Drouwenerzand niet kunnen worden uitgesloten. Doordat de agrarische functie binnen het plangebied wordt beëindigd bij realisering van het plan zal er echter geen sprake meer zijn van agrarische NH₃-emissies. In dit hoofdstuk wordt de omvang van deze interne saldering bepaald en wordt berekend wat de effecten zijn op de totale depositie van het bestemmingsplan.

4.2 Referentiesituatie

Referentiedatum

Het Natura 2000-gebied Drouwenerzand is op 7 december 2004 aangemeld bij de Europese Commissie en valt sindsdien onder het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn.

In de plantoets (artikel 2.7 lid 1 Wnb) heeft de “feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan” als referentiesituatie te gelden (zie bijvoorbeeld ABRS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212). Het feitelijk bestaand agrarisch gebruik in 2025 is planologisch legaal, dateert van ver voor de referentiedatum van 7 december 2004 en is sinds die datum permanent als zodanig in gebruik geweest. Het feitelijk bestaande agrarische gebruik, daaronder begrepen de huidige bemesting van de agrarische percelen, kunnen dus worden beschouwd als de referentiesituatie die in de plantoets kan worden betrokken.

4.3 Resultaten met interne saldering

Uit de verschilberekeningen blijkt dat zowel in de aanlegfase als de gebruiksfase sprake zal zijn van een daling van de depositie op omliggende Natura 2000-gebieden. Onderstaande tabel laat de resultaten zien voor de aanlegfase en de gebruiksfase. Daarbij is een afomingspercentage van 30% toegepast.

Tabel 4.1 Maximale depositie-afname op Natura 2000-gebied Drouwenerzand

Drouwenerzand		Areaal (ha)	KDW (mol/ha/jr)	Grootste depositie-afname (mol/ha/jr)	
				Aanlegfase	Gebruiksfase
H2310	Stuifzandheiden met struikhei	82,82	714	0,02	0,02
H2330	Zandverstuivingen	26,15	714	0,01	0,02
H5130	Jeneverbesstruwelen	6,74	1.071	0,01	0,01
H2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	5,56	1.071	0,01	0,01
H2330	Zandverstuivingen	4,36	714	0,01	0,01
H6230vka	Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	1,06	714	0,01	0,01

5. ONDERBOUWING ADDITIONALITEIT

5.1 Inleiding

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft op 18 december 2024 twee uitspraken gedaan die tot gevolg hebben dat in de voortoets het effect van het gehele project in beschouwing moet worden genomen en dus niet (zoals tot voor die uitspraak de praktijk was) alleen het verschil tussen de huidig vergunde en nieuw beoogde situatie. Hoewel de uitspraak gaat over (natuur)vergunningen is de algemene aanname dat dit ook geldt voor het beoordelen van plannen. Intern salderen is - volgens de uitspraken van 18 december - een mitigerende maatregel waarvoor net als voor extern salderen al het geval was, moet worden aangetoond dat deze additioneel is aan de passende maatregelen die de overheden moeten nemen met oog op het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden. Zo lang nog niet duidelijk is wat het pakket aan passende maatregelen zal zijn waarmee het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen verzekerd is, zal van geval moeten worden bepaald op de bronnen waarmee intern wordt gesaldeerd (onderdeel van) een passende maatregel zouden kunnen zijn.

Uit de PAS-uitspraak (29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, rechtsoverweging 13-13.8) volgt dat een maatregel die naar zijn aard ook kan worden ingezet als instandhoudingsmaatregel of passende maatregel niet zonder meer kan worden ingezet als mitigerende maatregel in een passende beoordeling van de gevolgen van een project. Het beperken of beëindigen van een bestaande vergunde situatie is een maatregel die naar zijn aard namelijk ingezet kan worden als instandhoudings- of passende maatregel. Extern salderen kan daarom alleen in de passende beoordeling worden betrokken als voldaan is aan het zogenoemde additionaliteitsvereiste. Uit de Rendac-uitspraak (18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4923, rechtsoverweging 21) volgt dat het additionaliteitsvereiste geldt voor de inzet van de gehele referentiesituatie die als mitigerende maatregel wordt ingezet.

De salderingssituatie met agrarisch grasland zorgt voor stikstofdepositie in één Natura 2000-gebied. In dit gebied zijn stikstofgevoelige habitats aanwezig waarvan de kritische depositiewaarden (hierna: KDW's) worden overschreden. Daarbij is van belang dat het enkele feit dat de KDW wordt overschreden niet hoeft te betekenen dat sprake is van een dreigende verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden. De mate en duur van de overschrijding zijn wel belangrijke indicatoren bij de beoordeling of maatregelen nodig zijn om verslechtering van stikstofgevoelige natuurwaarden te voorkomen. Als in een gebied sprake is van een autonome dalende trend op basis van staand beleid wat binnen afzienbare tijd leidt tot daling, dan zijn passende maatregelen minder snel bepalend voor het voorkomen van verslechtering.

Natuurdoelanalyses

In de Natuurdoelanalyses staan eindoordelen voor elk habitattype. Deze eindoordelen geven aan of de instandhoudingsdoelen voor elk habitattype worden gehaald met de uitvoering van de vastgestelde maatregelen uit het beheerplan en de voorziene daling van de stikstofuitstoot tot 2030.

De volgende eindoordelen zijn mogelijk:

- “Ja”: Verslechtering van habitats is niet aan de orde, instandhoudingsdoelstellingen zijn binnen bereik en kunnen op termijn worden behaald.
- “Ja, mits”: Het vastgestelde pakket maatregelen voorkomt verslechtering van stikstofgevoelige habitats, behoud is gewaarborgd, maar aanvullende maatregelen zijn nodig voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen op lange termijn.
- “Nee, tenzij”: Verslechtering valt met het vastgestelde pakket maatregelen niet met zekerheid uit te sluiten. Er zijn aanvullende bron- en natuurherstelmaatregelen nodig om verslechtering te stoppen en eventuele uitbreiding en/of verbetering te kunnen realiseren. Instandhoudingsdoelstellingen zijn niet binnen bereik.

De Natuurdoelanalyses voor de gebieden waar het plan effect op heeft leiden tot de volgende conclusies:

Conclusie ‘ja’ en ‘ja-mits’: Gelet op het voorgaande geldt dat voldoende andere maatregelen worden getroffen om de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypen met een ‘ja’ of ‘ja-mits’ eindoordeel niet in gevaar te brengen en verslechtering te voorkomen. Voor deze habitattypen en -soorten is het volledig opheffen van de referentie-emissies van het bestaande agrarische grasland in het licht van het additionaliteitsvereiste daarom niet noodzakelijk.

Conclusie ‘nee-tenzij’: Ten aanzien van de habitattypen en -soorten met een ‘nee-tenzij’ eindoordeel valt verslechtering niet uit te sluiten en zijn passende maatregelen nodig om dit te voorkomen. Hieronder wordt toegelicht welke andere passende maatregelen op korte termijn zullen worden getroffen om invulling te geven aan artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn.

5.2 Bijdrage intern saldo aan bestaande trend

De vraag of behoud van het betreffende Natura 2000-gebied is geborgd moet op gebiedsniveau beoordeeld worden. Recente jurisprudentie ¹ geeft aan hoe dit beoordeeld moet worden. De Afdeling gaat er gelet op de beheerplannen vanuit dat aan instandhoudingsdoelen kan worden voldaan als “aannemelijk” is dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd. Onder r.o 4.3 in voorgenoemde uitspraak van de Afdeling wordt dit additionaliteitsvereiste als volgt samengevat:

“Uit deze uitspraken kan worden afgeleid dat bij de inzet van extern salderen in een geval waarin voor het halen van de instandhoudingsdoelstellingen een (blijvende) daling van de stikstofdepositie nodig is, het college inzichtelijk maakt met welke andere maatregelen een daling van de stikstofdepositie voor het betrokken Natura 2000-gebied kan worden gerealiseerd. Aan de motiveringseis is in dat geval voldaan als het college aannemelijk maakt dat een (blijvende) daling van stikstofdepositie op gebiedsniveau wordt gerealiseerd.”

Hoewel deze jurisprudentie ziet op een situatie waarin extern werd gesaldeerd, is de beoordeling van het additionaliteitsvereiste niet anders in de situatie van de ontwikkeling van het woongebied Koesteeg, waarin intern wordt gesaldeerd.

Hieronder is de additionaliteit van het gebruikte stikstofsaldo voor het woongebied onderbouwd, uitgaande van het jaar met de hoogste stikstofemissies (2025 = 213,3 kg, zie ook bijlage 2). Daarbij is eerst uiteengezet wat de depositiebijdrage is van het gebruikte saldo en vervolgens is voor dit Natura 2000-gebied per habitat de autonoom dalende trend weergegeven die tussen 2020 en 2025 is gerealiseerd (Bron: AERIUS monitor). Deze autonoom dalende trend is gebaseerd op gegevens van AERIUS Monitor. Naar verwachting wordt deze trend van de afgelopen 5 jaar minimaal voortgezet of zelfs versneld als gevolg van een uitgebreid pakket aan stikstofreducerende maatregelen door de verschillende provincies.

Tabel 5.1 Depositiebijdrage gebruikt referentiesaldo Koesteeg (*bron: AERIUS Monitor)

Drouwenerzand		Max. depositie (mol/ha/jr)	Autonome daling 2020-2025*	
			Per jaar (mol/ha/jr)	Per dag (mol/ha/dag)
H2310	Stuifzandheiden met struikhei	0,02	10	0,027
H2330	Zandverstuivingen	0,02	10	0,027
H2320	Binnenlandse kraaiheibegroeiingen	0,01	10	0,027
H6230vka	Heischrale graslanden, vochtig kalkarm	0,01	10	0,027
H5130	Jeneverbesstruwelen	0,01	8,6	0,023
ZGH2330	Zandverstuivingen	0,01	10	0,027

¹ ABRS 14/02/2024, ECLI:NL:RVS:2024:625 (GOL 2)

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt is de bijdrage van het gebruikte saldo relatief zeer gering. Ook als dit saldo niet beschikbaar zou komen voor Natura 2000 zou dit “gemis” binnen een dag alweer worden goedge maakt door de autonome dalende trend.

De transformatie van landbouw naar wonen levert een blijvende bijdrage aan de depositiedaling op Natura 2000. Deze blijvende daling zal niet autonoom plaatsvinden indien de transformatie niet doorgaat.

Tenslotte is van belang dat met het eventueel opkopen van de betreffende agrarische percelen om de achtergronddepositie op dit Natura 2000-gebied te verlagen, er sprake zal zijn van een zeer kosten-inefficiënte maatregel. Met dezelfde financiële middelen kunnen elders efficiëntere maatregelen worden getroffen met een (veel) grotere daling van de achtergronddepositie tot gevolg. Het is daarom uiterst onwaarschijnlijk dat aankoop van de betreffende agrarische percelen voor dat depositiedoel ooit zal plaatsvinden.

5.3 Samenvatting en conclusies

- Vanwege de grote afstand van het plangebied tot Natura 2000-gebieden (minimaal 3.400 meter) kunnen vrijwel alle effecten van het plan op deze Natura 2000-gebieden op voorhand worden uitgesloten, met uitzondering van vermisting en verzuring door stikstofdepositie.
- De omliggende Natura 2000-gebieden zijn grotendeels stikstofgevoelig en overbelast.
- Realisering van het beoogde woongebied leidt per saldo tot een blijvende depositiedaling op Natura 2000 door het opheffen van de bestaande agrarische emissies.
- Het gebruikte agrarische saldo is ten opzichte van de autonoom dalende trend zeer gering; de depositiebijdrage van dit saldo *per jaar* is ongeveer even groot als de autonoom dalende trend *per dag*.
- Inzet van dit saldo is daarom geen zinvolle maatregel voor behoud of herstel van de gunstige staat van instandhouding van de kwalificerende habitats en soorten van de betreffende Natura 2000-gebieden.
- De Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Omgevingswet staan daarom de uitvoering van het plan niet in de weg.

Bijlage 1 Toelichting AERIUS-berekening Koesteeg-locatie

Bijlage 2 AERIUS-Verschilberekening aanleg- & gebruikfase 2034