

Aan de leden van Provinciale Staten van Noord-Holland

Datum ingekomen vragen : 19 november 2018

Datum GS-besluit: : 22 januari 2019

Vragen nr. 137

Vragen van mevrouw **J.M.E. de Groot** (SP), de heer **F.J. Kramer** (GroenLinks), de heer **A.E. van Liere** (Partij voor de Dieren), over de uitspraak van het Europese Hof over de Programmatische Aanpak Stikstof

De voorzitter van Provinciale Staten van Noord-Holland deelt u overeenkomstig het bepaalde in artikel 45 van het Reglement van Orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van Provinciale Staten mede, dat op 19 november 2018 door de leden van Provinciale Staten, de heer **F.J. Kramer** (GroenLinks), de heer **A.E. van Liere** (Partij voor de Dieren), mevrouw **J.M.E. de Groot** (SP), de volgende vragen bij Gedeputeerde Staten zijn ingekomen.

INLEIDING VRAGEN

Op 7 november 2018 beantwoordde het Europees Hof van Justitie de prejudiciële vragen van de Raad van State over de Programmatische aanpak stikstof (PAS). Uit het vonnis wordt duidelijk dat er in principe binnen het kader van de Habitatrichtlijn ruimte is voor een programmatische aanpak, maar dat die ruimte zeer beperkt is.

Zo overweegt het Hof in rechtsoverweging 104: "... het niet in de weg staat aan een nationale regeling ... in het kader van een programmatische aanpak een vergunning ... kunnen verlenen op basis van een passende beoordeling ... volgens welke *een bepaalde totale hoeveelheid stikstofdepositie verenigbaar is met de instandhoudingsdoelstellingen*.... Dat is echter slechts het geval wanneer ... kan worden *gegarandeerd* dat ... geen van de plannen of projecten schadelijke gevolgen heeft...." Het is moeilijk in te zien hoe de garantie kan worden gegeven dat er geen schadelijke gevolgen zullen zijn voor de natuurlijke kenmerken van het gebied terwijl de stikstofdepositie hoger is dan verenigbaar met de instandhoudingsdoelstellingen.

Ook overweegt het Hof in rechtsoverweging 132 dat "maatregelen die losstaan van dat programma, niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling ... indien de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling." Dit is de kern van de PAS, die verwachte verbeteringen gebruikt om nieuwe activiteiten te legitimeren. Bovendien ziet het Hof het weiden van vee en het bemesten van land als een project, indien het gebruik is gewijzigd sinds de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn.

De huidige PAS moet dus worden geacht in strijd te zijn met de Habitatrichtlijn. Een aangepaste PAS zal zich binnen de kaders van de uitspraak van het Hof moeten begeven. Er is veel onduidelijkheid wat dit betekent voor toekomstige projecten, maar ook voor toestemmingen uit het verleden. Hierbij valt te denken aan 'bestaand gebruik' en 130 kilometer per uur maximum snelheid die zijn opgenomen in de autonome ontwikkelingen, besluiten waarbij PAS ruimte is toebedeeld op basis van een melding en vergunningen op basis van de PAS.

VRAGEN INCLUSIEF BEANTWOORDING GEDEPUTEERDE STATEN

Vraag 1:

Wat zijn volgens u de gevolgen van de uitspraak van het Hof, en in het bijzonder ro 104 en 132?

Antwoord 1:

Het Hof heeft uitdrukkelijk uitgesproken dat een programmatische aanpak, zoals het PAS, tot de mogelijkheden behoort en is niet ingegaan op de inhoudelijke onderbouwing, of op de vraag in welke gevallen nog wel nieuwe activiteiten zouden kunnen worden vergund en in welke gevallen niet.

Uit o.a. punt 132 van het arrest blijkt dat geen maatregelen mogen worden betrokken in de beoordeling waarvan de verwachte voordelen onvoldoende vaststaan ten tijde van de beoordeling. Dit betekent niet dat geen toekomstige maatregelen zouden mogen worden betrokken in de beoordeling. Zolang de (verwachte) voordelen daarvan maar zonder redelijke wetenschappelijk twijfel zijn gegarandeerd.

Het Hof laat de inhoudelijke beoordeling nadrukkelijk aan de nationale rechter in casu de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Vraag 2:

Ziet u mogelijkheden voor een programmatische aanpak indien de kritische depositiewaarde wordt overschreden? Zo ja, waar baseert u dat op?

Antwoord 2:

Ja, volgens de jurisprudentie betekent een overschrijding van de Kritische Depositiewaarde (hierna: KDW) op zichzelf niet dat al een aantasting van de kwaliteit van een habitatype plaatsvindt, maar uitsluitend dat de mogelijkheid van een aantasting niet zonder meer afwezig is. Het enkele betoog dat zich significante effecten zullen voordoen omdat zich plaatselijk een overschrijding van de KDW voordoet, is daarom onvoldoende voor de conclusie dat ten gevolge van de uitvoering van een stikstofveroorzakende activiteit een aantasting van de kwaliteit van de habitatypen in een Natura 2000-gebied zal plaatsvinden.

Vraag 3:

Het wijzigen van beweiding sinds de inwerkingtreding van de habitatrichtlijn (1992), bijvoorbeeld door meer dieren, of mest op het land brengen, bijvoorbeeld door andere technieken of volumes, moet gezien worden als een project dat moet worden beoordeeld. Op welke wijze is op dit moment de juridische grondslag voor deze projecten op basis van de Wet Natuurbescherming gegeven?

Antwoord 3:

De vrijstelling van het verbod als bedoeld artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming voor het beweiden en bemesten is in provinciale verordeningen opgenomen. Voor Noord-Holland is de vrijstelling vastgelegd in artikel 2 van de Verordening Natura 2000 gebieden Noord-Holland.

Vraag 4:

Hoeveel van deze projecten zijn er in de provincie?

Antwoord 4:

Deze vraag kunnen wij niet beantwoorden. Aangezien er een vrijstelling geldt voor het beweiden en bemesten krijgen wij hiervoor geen aanvragen binnen. Wij hebben wel vergunningen verleend waarbij gebruik gemaakt wordt van de beweidingskorting van 5% bij melkkoeien.

Vraag 5:

Welke andere activiteiten, die voor de PAS als 'bestaand gebruik' onder de autonome ontwikkelingen zijn geschaard, zijn in Noord-Holland oogluikend toegestaan? En hoeveel van deze activiteiten zijn er sinds 1992 gewijzigd?

Antwoord 5: Voor activiteiten die onder het begrip “bestaand gebruik” vallen geldt een vrijstelling van vergunningplicht zoals beschreven in artikel 2.9 lid 2 van de Wet natuurbescherming. Uit deze bepaling en jurisprudentie vloeit een aantal voorwaarden voort: er dient een toestemming op de Europese referentiedatum (aanwijdsdatum van het gebied) voor de activiteit te zijn, de activiteit was op 31 maart 2010 (de referentiedatum uit de Wet natuurbescherming) bekend én de activiteit is sinds die datum niet of niet in betekende mate gewijzigd. Diverse activiteiten kunnen onder dit begrip vallen. Dit soort activiteiten zijn in het PAS opgenomen als autonome ontwikkelingen. Alle deposities kleiner dan de drempelwaarde van 0,05 mol worden ook beschouwd als deposities door autonome ontwikkelingen. Van oogluikend toestaan van activiteiten is geen sprake. Er worden geen overzichten bijgehouden van wijzigingen van activiteiten.

Vraag 6:

Wat is de juridische status van dit ‘bestaand gebruik’?

Antwoord 6:

Voor de toetsing van een bestaande activiteit waarvoor nog geen vergunning is verleend op grond van de Wet natuurbescherming kan als uitgangssituatie het bestaand of feitelijk gebruik voor 1 januari 2015 worden gehanteerd. Het feitelijk gebruik is ook nodig bij de bepaling van de benodigde depositieruimte. Deze depositieomvang van het feitelijk gebruik betreft de hoogste stikstofdepositie die in de periode van 1 januari 2012 tot en met 31 december 2014 als gevolg van de daadwerkelijk in de betrokken inrichting verrichte activiteiten plaatsvond. Er dient tevens te worden aangetoond dat de stikstofdepositie past binnen een formeel geldende omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit (Wabo) of een vergunning of melding krachtens de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet.

Vraag 7:

Hoeveel meldingen zijn er gedaan onder de PAS in Noord-Holland en wat is daarvan de status nu de PAS in strijd blijkt met de habitatrichtlijn?

Antwoord 7:

Er zijn 224 meldingen ingediend onder het PAS.

Een melding is geen besluit en is rechtens onaantastbaar. Daarnaast heeft het Europees Hof niet geoordeeld dat het PAS in strijd is met de Habitatrichtlijn. De wetenschappelijke onderbouwing die ten grondslag ligt aan het programma en de maatregelen waarop deze onderbouwing is gebaseerd, moeten wel voldoende zekerheid bieden dat de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden geen schade ondervinden van deze activiteiten. Het is aan de nationale rechter om te beoordelen of de onderbouwing en de daaraan ten grondslag liggende maatregelen aan de eisen voldoen. Het Hof doet daarover geen uitspraak.

Vraag 8:

Hoeveel vergunningen zijn er verleend onder de PAS in Noord-Holland en wat is daarvan de status nu de PAS in strijd blijkt met de habitatrichtlijn?

Antwoord 8:

Er zijn 382 onherroepelijke vergunningen verleend.

Onherroepelijke besluiten staan in beginsel in rechte vast. Voor ons standpunt met betrekking tot de status van het PAS na de uitspraak verwijzen wij kortheidshalve naar ons antwoord op vraag 7.

Vraag 9:

Met welk besluit is de juridische grondslag op basis van de wet natuurbescherming gegeven voor het verhogen van de maximum snelheid van 130 kilometer per uur?

Antwoord 9:

Deze vraag betreft een besluit waarvoor de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

(hierna: LNV) en de minister van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: IenW), en niet gedeputeerde staten, het bevoegde gezag zijn.

Vraag 10:

Indien daar geen besluit voor genomen is, moet het dan gezien worden als een project? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10:

Zie ons antwoord op vraag 9.

Vraag 11:

Indien de enige passende beoordeling van de verhoging van de maximum snelheid naar 130 km/u de PAS is, is het rijden met 130 km/u dan in strijd met de habitatrichtlijn? Zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe gaat handhaving plaatsvinden?

Antwoord 11:

Nee, het Europees Hof heeft geoordeeld dat een programmatische aanpak zoals het PAS niet in strijd is met de Habitatrichtlijn. De wetenschappelijke onderbouwing die ten grondslag ligt aan het programma en de maatregelen waarop deze onderbouwing is gebaseerd, moeten wel voldoende zekerheid bieden dat de natuurwaarden van de Natura 2000-gebieden geen schade ondervinden van deze activiteiten. Het is aan de nationale rechter om te beoordelen of de onderbouwing en de daaraan ten grondslag liggende maatregelen aan de eisen voldoen. Het Hof doet daarover geen uitspraak.

Vraag 12:

Met welk besluit is de juridische grondslag op basis van de wet natuurbescherming gegeven voor de uitbreiding van het aantal vluchten vanaf Schiphol?

Antwoord 12:

Ook voor dit onderwerp geldt dat niet gedeputeerde staten, maar de ministers van LNV en IenW het bevoegde gezag zijn.

Vraag 13:

Indien daar geen besluit voor genomen is, moet het dan gezien worden als een project? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke passende beoordeling ligt daaraan ten grondslag?

Antwoord 13:

Zie ons antwoord op vraag 12.

Vraag 14:

Welke andere ontwikkelingen hebben plaatsgevonden in Noord-Holland die stikstof uitstoten en onder de autonome ontwikkelingen zijn geschaard?

Antwoord 14:

Zie ons antwoord op vraag 5.

Vraag 15:

De afslag A9-Heiloo ligt bij de Raad van State. Bent u het met ons eens dat de uitkomst evident is en dat het intrekken van het besluit werk scheelt?

Antwoord 15:

Nee.

Vraag 16:

Indien de PAS niet kan worden gebruikt en het project individueel moet worden beoordeeld, wat is dan het groot maatschappelijk belang dat met dit project wordt gediend en op welke wijze heeft u alternatieven uitgesloten?

Antwoord 16:

Voor dit project is een onherroepelijke Natuurbeschermingswetvergunning verleend. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zal met inachtneming van de uitspraak van het Europese Hof in het voorjaar van 2019 een einduitspraak doen in de betrokken beroepsprocedures, waaronder de bestemmingsplannen voor het Project aansluiting A9 Heiloo. Tot die tijd gaan wij ervan uit dat het project onder het PAS doorgang kan vinden.

Vraag 17:

De verbinding A8-A9 zou ontwikkelingsruimte van de PAS nodig hebben. Dat is nu onhaalbaar geworden. Op welke wijze meent u dat het groot maatschappelijk belang is gelegen voor dit project en op welke wijze heeft u uitgesloten dat alternatieven zonder natuurschade onvoldoende resultaat zullen bieden?

Antwoord 17:

De verbinding A8-A9 is aangemeld als prioritair project. Voor bestaande prioritaire projecten geldt dat er al een reservering is gemaakt binnen het PAS. Hiermee ligt een stikstofreservering vast vooruitlopend op de realisatie van die projecten. Om gebruik te kunnen maken van de reservering moet een vergunning worden aangevraagd. Zoals wij in antwoord 1 hebben aangegeven achten wij vergunningverlening nog steeds mogelijk.

Vraag 18:

Het Kippenhok, de megastal in kuikens in Middenmeer, zal ook ontwikkelingsruimte van de PAS nodig hebben. Bent u het met ons eens dat dit project derhalve niet zomaar door kan gaan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 18:

De ontwikkelingsruimte is reeds op 31 mei 2016 definitief toegekend in het Register van AERIUS. Tegen de Natuurbeschermingswetvergunning (thans: Wet natuurbeschermingsvergunning) is beroep ingesteld bij de Raad van State. De behandeling van het beroep is aangehouden. Dit betekent dat de vergunning nog niet onherroepelijk is. Er is echter geen verzoek om een voorlopige voorziening gevraagd. Starten met de activiteit is op risico van de inrichtinghouder.

Vraag 19:

Welk projecten waar nog geen definitief besluit voor is genomen staan op stapel in Noord-Holland, die gebruik hopen te maken van ontwikkelingsruimte van de PAS? Van welke van deze projecten is de provincie leidend of initiatiefnemer?

Antwoord 19:

In bijlage 1 bij artikel 2.5 van de Regeling natuurbescherming is de lijst met prioritaire projecten opgenomen. Voor de volgende projecten, waarvoor nog geen toestemmingsbesluit is genomen en waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd in de Regeling natuurbescherming, is de provincie (mede-)initiatiefnemer:

- Duinpolderweg (reservering ontwikkelingsruimte op basis van voorkeursalternatief)
- Verbinding A8 - A9 (reservering ontwikkelingsruimte op basis van voorkeursalternatief)

Projecten van derden waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd in de Regeling natuurbescherming:

- Pallas Onderzoeksreactor (bestemmingsplan Pallas reactor)
- Markermeerdijken
- Dijkverzwaring Nauernaschevaart

Projecten van gemeenten waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd in de Regeling natuurbescherming (voor bedrijventerreinen kan ontwikkelingsruimte per bedrijfskavel worden

toegedeeld in een Wet natuurbeschermingsvergunning waarbij het bevoegd gezag de reserveringen in acht neemt en er voor zorgt dat voldoende ontwikkelingsruimte beschikbaar blijft voor toedeling in besluiten waarvoor ontwikkelingsruimte is gereserveerd).

- Bedrijventerrein Boekelermeer
- Bedrijventerrein Grote Hout
- Bedrijventerrein Hollands Kroon
- Bedrijventerrein Hoogtij
- Bedrijventerrein IJmond haven
- Bedrijventerrein Westpoort

Projecten die nog niet zijn opgenomen in de Regeling natuurbescherming, maar wel zijn aangemeld:

- Eagles Ranch (agrarisch bedrijf dat verplaatst is ten behoeve van natuurontwikkeling)
- IJburg 2e fase

Vraag 20:

De PAS herstelmaatregelen, zoals het kappen van bomen in natuurgebieden, functioneerden als een garantie dat de instandhoudingsdoelen zouden worden gehaald, ondanks de te hoge stikstofdepositie. Het Hof stelt dat met deze maatregelen geen rekening mag worden gehouden. Deelt u de mening dat deze maatregelen voor de houdbaarheid van de PAS hun functie hebben verloren?

Antwoord 20:

Nee, wij delen niet de mening dat deze maatregelen hun functie hebben verloren. Het Hof heeft ook niet gesteld dat met deze maatregelen geen rekening mag worden gehouden. Door het Hof wordt gesteld dat de nationale rechter dient af te wegen of deze maatregelen voldoende zekerheid bieden over de effecten van de maatregelen. Ook zonder het PAS zijn de maatregelen nodig om instandhoudingsdoelstellingen te halen.

Vraag 21:

Is de kritische depositiewaarde de 'stikstofdepositie verenigbaar met de instandhoudingsdoelen'? Zo nee, hoe kwantificeert u de 'stikstofdepositie verenigbaar met de instandhoudingsdoelen'?

Antwoord 21: Nee, de KDW wordt in het algemeen gedefinieerd als de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van het habitat significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie. Stikstofdepositie is echter maar één van de factoren die de kwaliteit van het habitatype en de instandhoudingsdoelen bepalen. Daarnaast bestaan andere factoren, zoals de lokale hydrologische situatie en de kwantiteit en kwaliteit van het beheer. Het behalen van, dan wel het niet overschrijden van de KDW is geen doel op zichzelf.

Vraag 22:

Ziet u zich verplicht om op basis van artikel 2.2 lid 2 van de Wet Natuurbescherming passende maatregelen te nemen, bovenop de bestaande maatregelen, om te zorgen dat de stikstofdepositie overeenkomt met de instandhoudingsdoelen?

Antwoord 22:

Nee. De combinatie van het vergunningverleningsinstrumentarium van de Wet natuurbescherming in combinatie met de herstelmaatregelen zoals, per gebied, omschreven in de Natura 2000-beheerplannen en de PAS gebiedsanalyses zijn naar ons oordeel voldoende passende maatregelen, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de onderscheiden gebieden.

Vraag 23:

Onder welke omstandigheden bent u verplicht om op basis van artikel 2.2 lid 2 passende maatregelen te nemen?

Antwoord 23:

Zie ons antwoord op vraag 22.

Vraag 24:

Deelt u de mening dat u maatregelen dient te nemen indien de stikstofdepositie niet in overeenstemming is met de instandhoudingsdoelen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 24:

Nee, zie ons antwoord op vraag 21.

Vraag 25:

Bent u voornemens om effectief bronbeleid te gaan voeren, zodat de gunstige staat van instandhouding van de natuur bereikt gaat worden en binnen de grenzen van wat de natuur aan kan activiteiten kunnen worden toegestaan?

Antwoord 25:

Nee, zie ons antwoord op vraag 22.

Vraag 26:

Bent u bereid om de Minister op te roepen om geen nieuwe 'trucs' te bedenken, zoals de PAS was, die in strijd zijn met natuurbescherming en de afspraken die in Europees verband zijn gemaakt?

Antwoord 26:

Nee, zie ons antwoord op vraag 1.

Vraag 27:

Bent u het met ons eens dat deze puinhoop willens en wetens is geriskeerd door het Rijk en dat natuur, inwoners en provincie door het Rijk gecompenseerd dienen te worden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 27:

Nee, zie ons antwoord op vraag 1.