



Beantwoording vraag artikel 45 RvO

Registratienummer:
19.057700

Onderwerp	Gevolgen uitspraak Raad van State inz. Programma Aanpak Stikstof
Indiener	De heren Schols en Revet, fractie 50PLUS
Datum vraag	20 juni 2019
Datum antwoord	20 augustus 2019
Bron	E-mail
Portefeuillehouder	G.H. von Faber

Vraag

In verband met recente uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (*hierna*: de Afdeling) over de toepassing van het Programma Aanpak Stikstof (*hierna*: PAS) en de consequenties daarvan voor de waterschapspraktijk heeft de fractie 50PLUS de volgende vragen gesteld:

1. Kan het college aangeven of de uitspraken van de Afdeling gevolgen hebben voor projecten binnen Rijnland en zo ja, wat zijn daarvan de consequenties?
2. Kan het college inzichtelijk maken wat de uitspraken verder voor gevolgen zouden kunnen hebben op reeds bestaand beleid of anderszins zaken die te maken hebben met de stikstofdepositie in de natuur. Hierbij denken wij dan in het bijzonder aan overstort door bijvoorbeeld de AWZI's of anderszins zaken die direct dan wel indirect met Rijnland te maken hebben?

De vragen die de fractie 50PLUS heeft gesteld staan niet op zichzelf, maar zijn wat het college betreft onderdeel van de vele vragen die er momenteel leven over de consequenties van de twee uitspraken van 29 mei 2019. Ook bij andere waterschappen zijn schriftelijke vragen gesteld. Uit diverse Kamerbrieven die inmiddels zijn verschenen, blijkt dat het stof van de uitspraken van de Afdeling nog niet is neergedwarreld. Op 12 juli 2019 heeft de minister bekendgemaakt een adviescollege Stikstofproblematiek onder voorzitterschap van de heer Remkes te hebben ingesteld. Deze commissie is gevraagd advies uit te brengen over de wijze waarop de ontstane problematiek tav stikstofdepositie kan worden opgelost.

Ondanks het feit dat dit dossier volop in beweging is, zullen wij u hieronder informeren over de consequenties die de uitspraken kunnen hebben voor (de projecten van) Rijnland. Eerst zullen we de context schetsen van het PAS.

Context

Juridisch kader

Op grond van de Habitatrichtlijn (EU) zijn Natura2000-gebieden aangewezen. Voor deze gebieden geldt dat de kwaliteit van natuurwaarden niet mag verslechteren en lidstaten daartoe passende maatregelen moeten treffen.¹ Nederland heeft de bescherming van N2000-gebieden verankerd in de Wet natuurbescherming (*hierna*: Wnb). Hierin is onder andere opgenomen dat Gedeputeerde

¹ Met als doel - conform de Habitatrichtlijn - het bereiken van een 'gunstige staat van instandhouding' van een natuurlijke habitat en van een soort.

Staten beheerplannen vaststellen met het oog op de instandhoudingsdoelstellingen van een N2000-gebied en het verboden is om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten projecten te realiseren of andere handelingen te verrichten die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor een N2000-gebied. Aan een vergunning op grond van de Wnb gaat een passende beoordeling vooraf waaruit moet blijken dat een voorgenomen activiteit de natuurlijke kenmerken van een N2000-gebied niet aantast. Is er toch sprake van een aantasting dan kan een vergunning alleen na een extra toets en onder strikte voorwaarden worden verleend.²

Het Programma Aanpak Stikstof

Eén van de negatieve gevolgen voor de staat van instandhouding van een N2000-gebied is de depositie (het neerslaan) van stikstof. Hierdoor vallen veel activiteiten als gevolg waarvan stikstof wordt uitgestoten onder het vergunningenregime (incl. de wel eens als tijdrovend ervaren passende beoordeling) van de Wnb en is onzeker of vergunningen gezien de instandhoudingsdoelstellingen van een N2000-gebied wel verleend kunnen worden. Het Programma Aanpak Stikstof is in het leven geroepen om te voorkomen dat natuurbelangen (economische) activiteiten in de weg staan. Het PAS maakte het mogelijk projecten die stikstofdepositie veroorzaken te realiseren zonder vergunning, omdat in het PAS bron- en herstelmaatregelen zijn beschreven die op termijn zouden *kunnen* zorgen voor een daling van de stikstofdepositie. Negatieve effecten als gevolg van stikstofdepositie konden daarmee als het ware worden weggestreept tegen de positieve mits op termijn geen sprake is van negatieve gevolgen voor de instandhoudingsdoelstellingen van een N2000-gebied. Een deel van de verwachte depositiedaling wordt in het PAS als ontwikkelruimte (een percentage van de totale depositieruimte³) beschikbaar gesteld voor nieuwe activiteiten die een verhoging van de stikstofdepositie veroorzaken. Aan het PAS is een passende beoordeling ten grondslag gelegd waaruit volgt dat de al bestaande depositie en de depositie die kan ontstaan door toedeling van de depositieruimte naar verwachting niet zal leiden tot een aantasting van de natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden. Als een voorgenomen activiteit past binnen de ter beschikking gestelde depositieruimte kan deze worden vergund onder verwijzing naar de passende beoordeling of in bepaalde gevallen zonder vergunning worden uitgevoerd. Dit laatste is mogelijk omdat het PAS onder verwijzing naar diezelfde passende beoordeling ook uitzonderingen op de vergunningplicht introduceert voor activiteiten die slechts in beperkte mate bijdragen aan stikstofdepositie.⁴

Het PAS is verankerd in de Wnb en geldt voor de periode 2015-2021. In het PAS zijn die N2000-gebieden opgenomen (118 van de 162) die gevoelig zijn voor verzuring als gevolg van stikstofdepositie. Alleen voor activiteiten in of nabij die gebieden kon gebruik worden gemaakt van het PAS. Binnen Rijnland gaat het dan om een viertal Natura2000-gebieden te weten Meijndel & Berkheide, de Coepelduynen, Kennemerland-Zuid en de Nieuwkoopse Plassen & De Haack. Voor niet in het PAS opgenomen gebieden geldt het 'normale' vergunningenregime uit de Wnb.

Uitspraken Afdeling

De belangrijkste vraag in de beroepsprocedures bij de Afdeling was de volgende: *is het hanteren van een op het PAS gebaseerde uitzondering op de vergunningplicht voor projecten of andere handelingen die stikstofdepositie kunnen veroorzaken in strijd is met de Habitatrichtlijn en kan voor het vergunnen van projecten worden teruggegrepen op de bij het PAS behorende passende beoordeling?*

Voorafgaand aan beide uitspraken heeft de Afdeling aan het Hof van Justitie (EU) prejudiciële vragen gesteld over de interpretatie van de Habitatrichtlijn. Het antwoord op deze vragen heeft de Afdeling betrokken bij genoemde uitspraken en de Afdeling komt tot het oordeel dat het hanteren van een programmatische aanpak weliswaar niet in strijd *hoeft* te zijn met de Habitatrichtlijn, maar dat in dit geval wel is. Dit heeft hoofdzakelijk⁵ te maken met het feit dat de positieve effecten van bron- en herstelmaatregelen wel moeten vaststaan, willen deze kunnen worden betrokken bij de

² De zgn. ADC-criteria bepalen dat alleen een vergunning kan worden afgegeven indien er geen alternatieve oplossingen zijn, er een dwingende reden van groot openbaar belang is voor het project en er compenserende maatregelen worden getroffen.

³ Depositieruimte is de totale hoeveelheid stikstofdepositie die voor de toename van bestaande activiteiten en nieuwe activiteiten beschikbaar is.

⁴ Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof

⁵ Ander element van de uitspraak is de juridische kwalificatie van de verschillende typen maatregelen die beogen stikstofdepositie te verminderen en de vraag wanneer welk type maatregel - in overeenstemming met de Habitatrichtlijn - depositieruimte kan scheppen.

staat van instandhouding van een N2000-gebied en dit ten onrechte niet blijkt uit de passende beoordeling. Positieve effecten die nog niet vaststaan maar wel worden *verwacht*, kunnen daarom niet worden gebruikt bij de toedeling van depositieruimte. Evenmin kunnen onder verwijzing naar de passende beoordeling die aan het PAS is voorafgegaan toestemmingen, zoals een vergunning, worden afgegeven. Omdat deze passende beoordeling niet voldoet, betekent dit ook dat de uitzondering voor de vergunningplicht voor activiteiten onder een vastgestelde grenswaarde (0,05 mol/ha/jaar of 1,00 mol/ha/jaar) niet door de beugel kan.

Antwoord

De uitspraken hebben mogelijk gevolgen voor projecten van Rijnland die nu worden voorbereid of al in uitvoering zijn. Welke gevolgen dit zijn is nog niet duidelijk.

In een Kamerbrief van 27 juni 2019 meldt de minister dat er geen sprake zal zijn van actieve handhaving voor wat betreft de (ten onrechte) van een vergunning vrijgestelde activiteiten. Evenwel gaan wij na - of er nu op termijn gehandhaafd gaat worden of niet - in hoeverre projecten die nu in voorbereiding zijn of waarvan de uitvoering al gaande is, moeten worden bijgestuurd vanwege de stikstofproblematiek.

Nu het PAS is gesneuveld, keren we in feite terug naar de situatie die er was voor 2015. Dat betekent dat er geen uitzonderingen op de vergunningplicht meer zijn en voor nieuwe vergunningen niet kan worden teruggegrepen op het PAS. Voor de activiteiten van Rijnland zal daarom bezien moeten worden of significant negatieve effecten voor N2000-gebieden op voorhand kunnen worden uitgesloten (de zgn. voortoets). Indien dat niet het geval is, is een project vergunningplichtig en dient een passende beoordeling te worden uitgevoerd. Bij de beoordeling van de effecten van stikstofemissies mag in bepaalde gevallen rekening worden gehouden met zgn. bestaand gebruik (en daarmee gepaard gaande stikstofemissies) dat op het moment van aanwijzing van een N2000-gebied was toegestaan.⁶

Vervolg

Binnen Rijnland wordt nu geïnventariseerd bij welke projecten gegeven de uitspraken van de Afdeling nu opnieuw naar het aspect stikstofdepositie moet worden gekeken. Indien projecten worden uitgevoerd in de nabijheid van N2000-gebieden kan met behulp van een rekentool worden vastgesteld in hoeverre activiteiten, bijvoorbeeld vrachtwagenbewegingen, kunnen leiden tot stikstofdepositie.

Duidelijk is al wel dat er aantal projecten is waarvoor een beroep is gedaan op de vrijstelling van de vergunningplicht, omdat de depositie van stikstof minder bedroeg dan de grenswaarde van 0,05 mol/ha/jaar of 1,00 mol/ha/jaar. Momenteel wordt bezien of alsnog een passende beoordeling moet worden uitgevoerd en voorafgaand aan de uitvoering van de werkzaamheden een vergunning moet worden aangevraagd. Voor het HWBP-project Versterking IJsseldijk Gouda is ontwikkelingsruimte gereserveerd in de Regeling natuurbescherming. Op deze ontwikkelingsruimte kan niet langer een beroep worden gedaan. Indien er sprake kan zijn van vergunningplichtige stikstofdepositie zal ook voor dit project een afzonderlijke passende beoordeling moeten worden uitgevoerd.

Voor de AWZI's geldt dat emissies uit beluchtingstanks of verbrandingsinstallaties en vrachtwagenbewegingen kunnen leiden tot stikstofdepositie. Momenteel worden stikstofemissieberekeningen en rapportages opgesteld om vast te stellen in hoeverre activiteiten op enkele AWZI's bijdragen aan stikstofdepositie. Voor biogasinstallaties op enkele AWZI's geldt dat in het bijzonder vanwege de emissie van stikstof uit de gasmotoren van warmtekrachtkoppelingen.

⁶ Dit kan bijvoorbeeld blijken uit een omgevingsvergunning (voorheen milieuvergunning) voor een AWZI die al van kracht was op het moment dat een nabij gelegen N2000-gebied werd aangewezen.