

Vergaderjaar 2011–2012

31 920

Vergunningverlening natuur- en milieuwetgeving

Nr. 20

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 24 februari 2012

Binnen de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie hebben enkele fracties de behoefte enkele vragen en opmerkingen voor te leggen over de brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 23 december 2011 inzake het Gedoogbesluit werkzaamheden uitbreiding Eemshaven (Kamerstuknummer 31 920, nr. 17).

De op 24 januari 2012 toegezonden vragen en opmerkingen zijn met de door de staatssecretaris bij brief van 22 februari 2012 toegezonden antwoorden hieronder afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van der Ham

De adjunct-griffier van de commissie,
Peen

Inhoudsopgave	blz.
I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties	2
II Antwoord/Reactie van de minister/staatssecretaris	6

I Vragen en opmerkingen vanuit de fracties

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen.

Is de staatssecretaris bereid, voor zover toepasselijk, de Landsadvocaat in procedures soortgelijk aan de Eemshaven-casus te laten verzoeken om toepassing van de bestuurlijke lus? Heeft het projectbegrip verhinderd dat de bestuurlijke lus toegepast kon worden?

De Raad van State stelt vast dat het projectbegrip niet goed is gehanteerd. Is dat niet meer voor de vorm, zo vragen de leden zich af? De gehele havenverdieping is immers in een separaat vergunningtraject beoordeeld en vergund, waarbij ook de cumulatieve effecten met de bouw van de centrale zijn beschreven en beoordeeld. Het is niet de eerste keer dat dit gebeurt. Op welke wijze zouden de wet op dit punt verbeterd kunnen worden? Het lijkt nu immers meer te gaan over de vorm van het besluit dan over de inhoud.

De staatssecretaris stelt dat het punt is dat de haven aangepast wordt voor meerdere doeleinden dan alleen voor RWE of de centrale. Om die reden is het niet als één project beschouwd. Het is een multifunctioneel project, is dat niet hetzelfde als één project?

In dit geval was de Rijkscoördinatieregeling nog niet formeel van kracht. Had deze procedure voorkomen kunnen worden door het toepassen van de Rijkscoördinatieregeling? Hierin worden immers de verschillende besluiten (vergunningen en ontheffingen) die voor een project nodig zijn tegelijkertijd en in onderling overleg genomen.

Inbreng van de leden van de GroenLinks-fractie

De leden van de GroenLinks-fractie hebben met teleurstelling kennisgenomen van het besluit van de regering om de baggerwerkzaamheden in de Eemshaven te gedogen. Volgens deze leden bood de vernietiging van de vergunningen voor uitbreiding en verdieping juist grote kansen voor vergroening van de energievoorziening. Bijvoorbeeld door met RWE/Essent, de provincie Groningen en milieuorganisaties om tafel te gaan zitten en te kijken naar alternatieven voor de kolencentrale. Helaas heeft de regering daar niet voor gekozen. In plaats daarvan heeft zij de bouw van een vervuilende, ouderwetse kolencentrale in het mooie Groningen mogelijk gemaakt. De leden van de GroenLinks-fractie hebben een aantal vragen aan de staatssecretaris.

De staatssecretaris schrijft in zijn toelichting op het gedoogbesluit dat hij een zorgvuldige belangenafweging heeft gemaakt. Heeft hij daarbij ook gekeken naar alternatieven voor de kolencentrale, zoals een gas- of biomassacentrale? Zo ja, welke alternatieven heeft hij meegewogen en waarom is de keuze niet gevallen op het mogelijk maken van die alternatieven? Zo nee, waarom heeft de staatssecretaris niet naar alternatieven gekeken?

Heeft de staatssecretaris kennis kunnen nemen van het feit dat Delta haar besluit over het al dan niet bouwen van een tweede kerncentrale met twee tot drie jaar uitstelt? En dat RWE/Essent haar plannen voor een nieuwe kerncentrale ook lijkt te staken? Die besluiten zijn mede ingegeven door de huidige overcapaciteit op de elektriciteitsmarkt en de lage energie-

prijzen. De leden van de GroenLinks-fractie vragen zich af waarom de staatssecretaris het wel nodig vindt om haast te maken met de bouw van een nieuwe kolencentrale? Hoe verhoudt dat zich tot de overcapaciteit op de elektriciteitsmarkt waar energiebedrijven op wijzen? Zou de staatssecretaris zijn argumenten voor een nieuwe kolencentrale met de fractie van GroenLinks kunnen delen?

De staatssecretaris schrijft ook «Over de inhoudelijk beroepsgronden die tegen deze vergunning zijn ingebracht heeft de Raad van State geen uitspraak gedaan.» Bedoelt hij daarmee te zeggen dat de vernietigde vergunning inhoudelijk wel aan de eisen voldeed? Of bedoelt de staatssecretaris daarmee te zeggen dat de Raad van State geen uitspraak heeft gedaan over de inhoudelijke gronden, omdat de vergunning reeds op procedurele gronden vernietigd was?

De leden van de GroenLinks-fractie zijn verbaasd over de volgende passage in de toelichting op het gedoogbesluit: «Het handhavend optreden zou grote economische gevolgen hebben voor Groningen Seaports aangezien het verspreiden van bagger alleen in toegestaan in de winter, en daarmee vertraging van de werkzaamheden met een jaar zou optreden.» Betekent dit dat bedrijven zich niet aan de regels hoeven te houden als dat grote economische gevolgen heeft? En zo nee, waar ligt dan de grens? Wanneer moeten bedrijven zich volgens de staatssecretaris wel aan de regels houden en wanneer wordt het ontplooiën van activiteiten zonder geldige vergunning gedoogd? Heeft de staatssecretaris daar algemeen geldende criteria voor en zo nee, hoe voorkomt de regering willekeur?

Tegen het besluit van de staatssecretaris om de bagger en uitdieping van de Eemshaven te gedogen kan bezwaar of beroep worden aangetekend. Is dat ook gebeurd en zo ja, wanneer wordt naar verwachting uitspraak gedaan in de ingediende bezwaren en/of beroepen?

Tot slot merken de leden van de GroenLinks-fractie op dat ze grote waarde hechten aan het beschermen van het ecologisch kwetsbare en bijzondere Waddengebied. Is de staatssecretaris het in zijn algemeenheid met de fractie van GroenLinks eens dat de bijzondere Waddennatuur niet alleen op papier, maar ook in de praktijk beschermd zou moeten worden tegen vervuilende activiteiten? Zo ja, waaruit blijkt dit standpunt van de staatssecretaris in de praktijk?

Inbreng van de leden van de Partij voor de Dieren-fractie

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vinden het besluit van de staatssecretaris de uitbreiding en verdieping van de Eemshaven te gedogen onacceptabel. Elke energiecentrale, of deze nou draait op kolen of biomassa, zal het zeer waardevolle Natura 2000-gebied de Waddenzee aantasten, de typische diersoorten bedreigen en de nu al slechte kwaliteit van het Eems-Dollard estuarium verder doen verslechteren. Met het gedogen van de bouw en de uitbreiding van de haven zonder zekerheid op zicht van een natuurbeschermingswetvergunning lapt de staatssecretaris alle (inter)nationale regelgeving aan zijn laars.

De staatssecretaris schrijft aan op basis van een «zorgvuldige afweging» van de verschillende belangen te hebben besloten om niet handhavend op te treden tegen de werkzaamheden voor uitbreiding en verdieping van de Eemshaven door Groningen Seaports. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren begrijpen niet dat de staatssecretaris tot dit besluit heeft kunnen komen. Onderschrijft de staatssecretaris dat de algemene regel van artikel 6, lid 3, van de Habitatrichtlijn zegt dat alleen

toestemming kan worden verleend voor een project dat, individueel of in combinatie met andere projecten, de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast, en dat hier dus vooraf zekerheid over moet zijn? Zo ja, kan de staatssecretaris dan uiteenzetten op basis van welke zekerheid hij de afweging maakt dat de werkzaamheden door kunnen gaan? Erkent hij dat als er geen zekerheid is over de effecten eerst een passende beoordeling gemaakt moet worden? Kan de staatssecretaris bevestigen dat wanneer blijkt dat significante effecten niet kunnen worden uitgesloten een project of plan alleen doorgang kan vinden wanneer er geen alternatieven bestaan, er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn en de negatieve effecten volledig gecompenseerd kunnen worden?

Aan het begin van de 20e eeuw waren zo goed als alle mondingen van de rivieren in Nederland nog estuaria. Door industriële ontwikkeling, afdamming en inpoldering komt het habitatype «estuaria» in ons land nu nog maar op twee plaatsen voor: het Eems-Dollard estuarium en de Westerschelde. Nederland is relatief van groot belang voor het behoud van dit habitatype, ook op Europees niveau. Echter in deze twee resterende estuaria zijn de soortensamenstelling en de structuur en functie in de loop der tijd sterk veranderd door voornamelijk bedijkingen, het uitbaggeren van vaargeulen, watervervuiling en verstoring¹. De ecologische kwaliteit van de Westerschelde staat al jaren onder zeer hoge druk en de kwaliteit van het Eems-Dollard estuarium is de laatste twintig jaar sterk achteruit gegaan². De natuurlijke kenmerken van het estuarium verdwijnen steeds meer, waardoor dier- en plantensoorten die alleen in estuaria voorkomen in hun voortbestaan bedreigd worden. Opmerkelijk, want Nederland heeft zichzelf juist het doel gesteld te zorgen dat huidige estuaria behouden blijven, het oppervlak dient uit te breiden en de kwaliteit op netwerk niveau veel beter moet. Nederland heeft het Eems-Dollard estuarium een beschermd status toegekend. Het maakt deel uit van het Natura 2000-gebied de Waddenzee en is in Europa aangemeld op de communautaire lijst. Dat betekent dat de beginselen van gemeenschapstrouw gelden en dat Nederland nu al kritisch zou moeten bekijken wat er in het gebied gebeurt en hoe de kwaliteit verbeterd kan worden. Met dit in het achterhoofd zou de enige juiste conclusie zijn dat de beschermde maatregelen omhoog meten. In ieder geval staat vast dat er zeker geen ruimte is voor nog meer ontwrichtende activiteiten. Maar wat doet de staatssecretaris? Hij doet het omgekeerde. Hij laat toe dat de nu al belabberde kwaliteit alleen maar verder zal verslechteren door het niet handhavend optreden tegen de illegale bouw van de kolencentrale en lapt daarmee opnieuw de Europese regelgeving aan zijn laars. Kan de staatssecretaris bevestigen dat de huidige kwaliteit van de estuaria in Nederland niet voldoende is om aan de instandhoudingsdoelstellingen voor dit habitatype te voldoen? Onderschrijft de staatssecretaris dan ook dat het Eems-Dollard estuarium geen extra versturende activiteiten kan herbergen om de instandhoudingsdoelstellingen te gaan halen? Zo ja, waarom heeft de staatssecretaris dan toch besloten niet handhavend op te treden? Zo nee, op welke wetenschappelijke studies baseert de staatssecretaris dan dat de instandhoudingsdoelstellingen voor estuaria op netwerk niveau in Nederland niet in gevaar zijn en niet in gevaar komen door deze extra belasting? Kan hij de onderbouwing van zijn besluit delen met de kamer, of moeten we vaststellen dat er geen onafhankelijke wetenschappelijke onderbouwing is? Kan de staatssecretaris bevestigen dat de bezwaren vanuit de mogelijke effecten op natuur van deze centrale niet zullen worden weggenomen wanneer in plaats van kolen gekozen wordt voor het verstoken van biomassa?

¹ Profielen habitattypen en soorten: Estuaria
http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/documenten/profielen/habitattypen/profiel_habitatype_1130.pdf

² <http://www.provinciegroningen.nl/uitvoering/natuur-en-landschap/ecologie-en-economie-in-balans/uitwerking/eems-dollard-estuarium/>

De staatssecretaris verschuilt zich in deze kwestie continu door te schermen met het feit dat de bevoegdheid voor het wel of niet doorzetten van deze werkzaamheden niet bij hem ligt. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wijzen de staatssecretaris er op dat de regering eindverantwoordelijk is voor de bescherming van natuur in Nederland. Het naleven van de (inter)nationale regelgeving omtrent Natura 2000-gebieden en het eventueel ingrijpen bij verdere achteruitgang van natuur is daar onderdeel van. Keer op keer laat de staatssecretaris het na de wetgeving hieromtrent serieus te nemen. De Raad van State heeft in haar uitspraak van 24 augustus 2011 heel duidelijk geconcludeerd dat de schadelijke effecten van de uitbreiding van de haven op de natuur niet goed zijn onderzocht maar redelijkerwijs aanwezig zullen zijn. Toch geeft de staatssecretaris in zijn brief aan zeker te weten dat voortzetting van de werkzaamheden niet zal leiden tot significante aantasting van natuurwaarden. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen zich af op welke wetenschappelijke inzichten de staatssecretaris dit zo zeker baseert?

Ook stelt de staatssecretaris dat er concreet zicht is op legalisatie van zowel de bouw van de kolencentrale als de uitbreiding van de haven als één geheel. Een opmerkelijke uitspraak, aangezien significante effecten van de bouw van de centrale samen met de benodigde uitbreiding van de haven en het uiteindelijk in gebruik nemen van de centrale niet zijn uit te sluiten. Zo is er geen zekerheid over de effecten van de heiwerkzaamheden en de toename van scheepvaart op de zeehondenpopulatie in het gebied. Ook is niet uit te sluiten dat de stikstofuitstoot van de kolencentrale geen significante verslechtering van de zeldzame habitats op de Duitse Waddeneilanden tot gevolg heeft. Kan de staatssecretaris bevestigen dat een vergunning in deze kwestie alleen afgegeven zal mogen worden wanneer is aangetoond dat er geen alternatief is en er dwingende redenen van groot openbaar belang in het geding zijn en de natuurwaarden gecompenseerd dienen te worden, de zogenaamde ADC-toets? Hoe verhoudt de voorwaarde dat er geen alternatieven voor handen zijn zich volgens de staatssecretaris tot andere vormen van opwekking van energie op andere locaties? En hoe verklaart de staatssecretaris de dwingende reden van groot openbaar belang nu blijkt dat er een overcapaciteit is aan stroom door het grote aantal nieuwe centrales dat is gebouwd?¹ Zelfs bij sluiting van alle kolen- en kerncentrales zal Nederland in 2020 meer elektriciteit kunnen produceren dan ze nodig heeft. Decentrale energieopwekking heeft de toekomst, wat de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren betreft moet daar op worden ingezet.

Verder schrijft de staatssecretaris dat handhavend optreden grote economische gevolgen zou hebben voor Groningen Seaports. Kan de staatssecretaris bevestigen dat RWE/Essent vanaf het begin op eigen risico en zonder rechtsgeldige natuurbeschermingswetvergunning begonnen is met de bouw van de kolencentrale? Klopt het dat RWE/Essent daarmee zelf voor lief neemt dat ondanks de al gedane investeringen de kolencentrale mogelijk helemal niet in gebruik genomen zou kunnen worden wanneer ontheffingen niet kunnen worden verkregen? Hoe oordeelt de staatssecretaris over de kwaliteit van besluitvorming door zowel het Rijk als de provincie in het afgeven van de vergunningen voor deze centrale die nu door de Raad van State is vernietigd? Is hij bereid te erkennen dat het bevoegd gezag zelf heeft bijgedragen aan de financiële risico's die nu zijn ontstaan? Het economische belang dat de staatssecretaris laat meewegen mag in dit geval geen reden zijn om niet handhavend op te treden. Waarom heeft de staatssecretaris dan toch een economische overweging gemaakt? Het kan toch niet zo zijn dat nu er eenmaal veel geld in de kolencentrale is geïnvesteerd terwijl vanaf het begin duidelijk

¹ Dagblad de Limburger 20-01-2012 Overcapaciteit aan stroom.

was dat de benodigde vergunningen ontbraken, het bevoegd gezag niet meer objectief kan oordelen of de centrale er wel of niet had mogen komen? Kan de staatssecretaris uitleggen wat er gebeurt als er tijdens de voortzetting van de uitbreidingswerkzaamheden toch niet kan worden uitgesloten dat er significant schadelijke effecten optreden, waardoor de ADC-toets niet met goed gevolg doorlopen kan worden? Deelt de staatssecretaris de mening van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren dat er dan alsnog een bouwstop moet worden opgelegd? Wie draait er dan op voor de kosten die dan met de stillegging gemoeid zijn? De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wil van de staatssecretaris de toezegging dat de belastingbetaler hier nooit voor zal gaan opdraaien. Kan de staatssecretaris dat garanderen? Zo nee, waarom niet?

Kan de staatssecretaris aangeven hoe het verdere vergunningstraject zal verlopen? Is het waar dat de kolencentrale er straks staat nog voordat er een natuurbeschermingswetvergunning er is? En gaat de staatssecretaris gedogen dat de kolencentrale eventueel in werking treedt nog voordat de natuurbeschermingswetvergunning afgegeven is?

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn van mening er geen plek is voor een energiecentrale in dit unieke, voor Europa zo ontzettend belangrijke Natura 2000-gebied, en al helemaal niet voor een vervuilende kolencentrale. De staatssecretaris onthoudt zich met het besluit de werkzaamheden te gedogen van al zijn verantwoordelijkheden op zowel het gebied van natuurbescherming als rechtsgelijkheid. Voor de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren is dit echt onacceptabel. Zij verzoeken de staatssecretaris dan ook onmiddellijk de uitbreidingswerkzaamheden stil te leggen. Is de staatssecretaris hiertoe bereid? Zo nee, kan de staatssecretaris met bovenstaand betoog in zijn achterhoofd dan aangeven hoe hij toch tot een ander besluit kan komen?

Antwoord van de staatssecretaris

Bestuurlijke lus en projectbegrip

De leden van de CDA-fractie hebben enkele vragen gesteld over de bestuurlijke lus en het projectbegrip.

Het versnellen van juridische procedures, door het toepassen van bijvoorbeeld de bestuurlijke lus, onderschrijf ik. In die gevallen dat de bestuurlijke lus gehanteerd kan worden, zal ik de Landsadvocaat de rechter hierop attent laten maken. Hierbij moet worden aangetekend dat het toepassen van de bestuurlijke lus een zelfstandige bevoegdheid is van de rechter. Er hoeft geen verzoek aan ten grondslag te liggen, en het bestuursorgaan kan toepassing van de bestuurlijke lus niet afdwingen.

Ten aanzien van het projectbegrip is in de uitspraak van de Afdeling geconstateerd dat havenuitbreiding en bouw van de centrale niet los van elkaar gezien kunnen worden. Zonder uitbreiding van de haven kan de energiecentrale niet in de aangevraagde vorm worden gebouwd en in werking gehouden. Om die reden, zo oordeelt de Afdeling, mochten ook de effecten op de natuurwaarden niet in twee separate vergunningtrajecten beoordeeld worden en had een integrale vergunning verleend moeten worden voor het gehele project. De uitspraak heeft tot gevolg dat de initiatiefnemers één integrale vergunningaanvraag voor zowel uitbreiding van de haven als bouw van de energiecentrale moeten indienen.

Voor de vraag of verschillende activiteiten tezamen als één project kunnen worden beschouwd, heeft de Afdeling naar de feitelijke onderlinge verbondenheid gekeken, waarbij behalve de aard van de activiteit ook tijdfasering een rol kan spelen.

Bij de bouw van de kolencentrale worden de bouwvoorbereidende werkzaamheden, de bouw zelf, en de exploitatie van de centrale als één project gezien. Voor de realisatie en exploitatie van de centrale is in de voorgestelde vorm een uitbreiding van de aangrenzende haven een voorwaarde. Daarom moet naar oordeel van de Afdeling die havenuitbreiding eveneens als onderdeel van het project worden beschouwd.

Ik ben niet bekend met eerdere procedures waarin de rechter een vergelijkbaar oordeel heeft gegeven. De Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet 1998) schrijft voor dat een vergunning vereist is voor projecten die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden. De Habitatrichtlijn schrijft voor dat een passende beoordeling moet worden gemaakt van projecten die mogelijk significante effecten kunnen hebben op de natuurwaarden. Het begrip «project» is niet in de Nb-wet 1998 gedefinieerd. Er is hier immers sprake van een Europeesrechtelijk begrip, dat binnen de Europese Unie op uniforme wijze moeten worden uitgelegd en toegepast en waarvan de interpretatie uiteindelijk aan het Europese Hof van Justitie is voorbehouden (zie o.m. H.v.J. 28 maart 1990, gevoegde zaken C-206/88 en C-207/88). In wetgeving wordt dan ook volstaan met te wijzen op het feit dat de betekenis van dit begrip de betekenis is die daaraan in de Habitatrichtlijn wordt gegeven. Het Europese Hof interpreteert het begrip «project» ruim en zoekt daarbij aansluiting bij het projectbegrip van de mer-richtlijn: de uitvoering van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken en andere ingrepen in het natuurlijke milieu of landschap, inclusief de ingrepen voor de ontginning van bodemschatten. De Afdeling bestuursrechtspraak gaat ook uit van de ruime uitleg van het begrip «project», zoals deze door het Europese Hof van Justitie nader is geconcretiseerd in de arresten in de Kokkelvisserijzaak en de kwestie van Stadt Papenburg.

In de eerdere aanvraag en vergunning is de haven als multifunctioneel project getypeerd. Dat betekent dat de havenuitbreiding wordt gerealiseerd met het oog op bruikbaarheid voor meerdere bedrijven. Om die reden zijn in de eerdere vergunningverlening de havenuitbreiding en de bouw van de kolencentrale niet als één project beschouwd.

Tenslotte vragen de leden van de CDA-fractie of deze procedure voorkomen had kunnen worden door het toepassen van de Rijkscoördinatieregeling, omdat hierin immers de verschillende besluiten (vergunningen en ontheffingen), die voor een project nodig zijn, tegelijkertijd en in onderling overleg worden genomen. De Rijkscoördinatieregeling ziet op de gecoördineerde behandeling van meerdere vergunningen die benodigd zijn voor één project om tot een efficiëntere en snellere afhandeling te komen. In dit geval is slechts de eerder gehanteerde opvatting dat er sprake zou zijn van twee projecten, en niet de coördinatie van de vergunningprocedures, door de Raad van State als onjuist beoordeeld. Het samenvoegen van beide projecten tot één project, zoals de Raad van State nu voorschrijft, staat dus los van de Rijkscoördinatieregeling.

De Groen Links-fractie vraagt naar de behandeling van inhoudelijke beroepsgronden. De Raad van State heeft geen uitspraak gedaan over de (overige) inhoudelijke beroepsgronden, omdat de vergunning reeds op de hier boven beschreven procedurele gronden vernietigd was.

Kwaliteit van de eerdere besluitvorming en financiële risico's

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vragen naar mijn mening over de kwaliteit van de eerdere besluitvorming en over de financiële risico's.

De besluitvorming in het afgeven van de vergunningen die nu door de Raad van State zijn vernietigd heeft op zorgvuldige wijze plaatsgevonden. De betrokken bevoegde gezagen (GS van de provincies Groningen en Friesland, en de voormalige minister van LNV) zijn zich altijd bewust geweest van de juridische risico's van vergunningverlening. Om die reden is de Landsadvocaat altijd nauw betrokken geweest bij de besluitvorming. Hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van financiële risico's, voor zover die er al zijn. Overigens is het vaste jurisprudentie dat de uitvoering van een project waarvoor de verleende vergunning nog niet in rechte vaststaat, voor rekening en risico komt van de initiatiefnemer.

ADC-toets

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen vragen over de ADC-toets.

Een ADC toets is altijd nodig indien mogelijk significante effecten van een project op natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden zullen optreden. Hiertoe dienen de effecten van een project in een passende beoordeling zorgvuldig te worden beschreven. Daarom zal ook voor een nieuwe vergunningaanvraag in deze kwestie een nieuwe passende beoordeling moeten worden opgesteld. Indien uit deze passende beoordeling zal blijken dat ondanks mitigerende maatregelen significante effecten niet kunnen worden uitgesloten zal een ADC toets moeten worden uitgevoerd.

Alternatievenonderzoek

De leden van de Groen links fractie hebben mij gevraagd of ik in mijn belangenafweging voor het gedoogbesluit voor de havenuitbreiding ook heb gekeken naar alternatieven voor de kolencentrale.

In de kabinetsnota «Grenzen aan gedogen» uit 1995 is aangegeven dat slechts na afweging van de directe belangen die gemoeid zijn met een concreet project kan worden afgeweken van de algemene lijn dat gedogen niet wenselijk is. Een alternatieven onderzoek voor de kolencentrale heeft dus geen deel uitgemaakt van deze belangenafweging voor de havenuitbreiding. Het beoordelen van mogelijke alternatieven voor de kolencentrale heeft overigens wel plaatsgevonden in het kader van de ADC-toets voorafgaand aan vergunningverlening.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of de effecten op natuur van de centrale weggenomen worden als biomassa wordt gestookt. Nee, dit zou niet het geval zijn. De bezwaren die in het beroep aan de Raad van State zijn voorgelegd hadden betrekking op verstoring van fauna door geluid tijdens de bouw, door koelwaterinname en -lozing en door licht, en hadden ook betrekking op mogelijke aantasting van de kwetsbare habitats door de uitstoot van zwavel- en stikstofoxiden. Een biomassacentrale zal dezelfde gevolgen hebben; er moet immers evenzeer voor worden gebouwd, er is op gelijke wijze koelwater nodig en de uitstoot zal ook een gelijke orde aan stikstofoxiden bevatten.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen naar andere vormen van energie-opwekking als alternatief voor de kolencentrale. Andere vormen van elektriciteitsopwekking zouden kunnen zijn – naast het stoken van biomassa in de centrale – een kerncentrale, een gascentrale, wind- of zonne-energie. De eerste twee alternatieven hebben

dezelfde gevolgen voor de natuur, zoals boven uiteengezet. Voor de laatste twee alternatieven geldt dat deze op dit moment nog niet zodanig beschikbaar zijn dat de leveringszekerheid kan worden gegarandeerd.

Dwingende reden van groot openbaar belang

De leden van de fracties van Groen Links en van de Partij voor de Dieren vragen mij om in te gaan op de dwingende reden van groot openbaar belang, met een verwijzing naar berichtgeving over overcapaciteit op de elektriciteitsmarkt.

In de ADC toets die is uitgevoerd in het kader van de eerder verleende en door de Raad van State vernietigde vergunning voor de RWE centrale is ingegaan op de dwingende redenen van groot openbaar belang. De leveringszekerheid was één element in het geheel van dwingende redenen van groot openbaar belang.

In een nieuwe vergunningprocedure zal het project opnieuw worden getoetst aan de wettelijke criteria.

Motivering van het gedoogbesluit

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie stellen nadere vragen omtrent mijn motivering voor het gedoogbesluit.

De door de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren aangehaalde uitspraak van de Raad van State van 24 augustus 2011 over onvoldoende onderzoek naar schadelijke effecten heeft betrekking op de RWE kolencentrale.

Mijn brief van 23 december 2011 waaraan de leden van de fractie verder refereren, heeft betrekking op de Eemshaven. De door de leden van de fractie aangehaalde zinsnede uit mijn brief van 23 december betreft het project Uitbreiding en verdieping Eemshaven, en geeft de conclusie weer uit de passende beoordeling die voor de havenuitbreiding is opgesteld. Deze conclusie wordt bevestigd door de resultaten van de tot nu toe uitgevoerde monitoring naar de effecten van de reeds uitgevoerde werkzaamheden.

Mijn besluit om niet handhavend op te treden tegen de uitbreiding Eemshaven baseer ik mede op de uitspraak van de Raad van State van 23 november 2011. Deze uitspraak heeft betrekking op het verzoek om voorlopige voorziening tegen het besluit van de provincie Groningen om voortzetting van werkzaamheden voor de RWE kolencentrale te gedogen. De Raad van State zegt in deze uitspraak dat de beoordeling van de vraag of concreet zicht op legalisatie bestaat, kan worden gebaseerd op de reeds eerder verleende en door de Raad van State vernietigde vergunning en de in dat kader uitgevoerde passende beoordeling.

Op grond hiervan kan naar oordeel van de Raad van State aannemelijk worden gemaakt dat verlening van een vergunning voor het project op grond van de Nb-wet 1998 mogelijk is en dat tevens van belang mag worden geacht dat uit nader verricht onderzoek (waartoe ook monitoring-rapportages behoren) naar alle waarschijnlijkheid de conclusie getrokken zal kunnen worden dat geen significante effecten op de habitatsoorten en -typen waarvoor het gebied is aangewezen, zullen optreden.

De Raad van State komt tot de conclusie dat voldoende aannemelijk is dat de op grond van de gedoogbeschikking toegestane activiteiten voor de RWE kolencentrale voor de periode genoemd in het gedoogbesluit op zichzelf geen significante effecten als bedoeld in artikel 19d van de Nb-wet 1998 veroorzaken en dat de provincie zich daarom op het standpunt heeft kunnen stellen dat sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan van handhaving kon worden afgezien.

Ik heb geen reden om aan te nemen dat deze elementen uit de uitspraak van de Raad van State over het gedoogbesluit voor de kolencentrale niet van toepassing zijn op mijn gedoogbesluit voor uitbreiding van de Eemshaven.

Economische overweging in het gedoogbesluit

De leden van de Groen Links-fractie en de Partij voor de Dieren-fractie stellen vragen over de rol van de economische belangen in mijn besluit om niet tot handhaving over te gaan.

Bedrijven moeten zich natuurlijk ten allen tijde aan de regels houden. Echter, zoals beschreven in de kabinetsnota «Grenzen aan gedogen», kan op grond van een zorgvuldige weging van belangen onder voorwaarden tot een uitzondering worden besloten indien het handhaven van een regel een buitenproportioneel nadeel betekent voor een bedrijf zonder dat het doel waarop de regel ziet door de strikte naleving ervan wordt gediend. In dit geval is naar mijn oordeel sprake van een dergelijke uitzonderings-situatie aangezien de Nb-wet vergunning voor Groningen Seaports uitsluitend op procedurele gronden is vernietigd, de economische consequenties voor het havenbedrijf erg groot zijn, het voortzetten van de werkzaamheden niet leidt tot significante aantasting van de natuurlijke kenmerken en waarden van de beschermde gebieden, en er zicht is op legalisatie.

RWE/Essent is pas begonnen met de bouw van de centrale na het verkrijgen van alle hiervoor benodigde vergunningen. RWE/Essent is zich bewust geweest van de risico's die het starten van de bouwwerkzaamheden voordat alle vergunningen rechtens onaantastbaar waren met zich meebrengt.

Hetzelfde geldt voor Groningen Seaports en de werkzaamheden voor het uitbreiden en verdiepen van de Eemshaven.

Het is vaste jurisprudentie dat de uitvoering van een project waarvoor de verleende vergunning nog niet in rechte vaststaat, voor rekening en risico komt van de initiatiefnemer.

Kwaliteit van het habitat Estuaria

De leden van de Groen Links-fractie vragen naar de kwaliteit van het habitat Estuaria en de bescherming hiervan in de Eems-Dollard.

In het Profielendocument is beschreven dat de kwaliteit van de Nederlandse estuaria ongunstig is. In het Doelendocument is voor het habitat Estuaria (H1130) in de Eems-Dollard «behoud van de kwaliteit» als doel gesteld. Zoals is aangegeven in het profielendocument zou verdere verbetering mogelijk zijn met name door vertroebeling te verminderen. Verbetermaatregelen, gericht op tegengaan van de vertroebeling zullen met name aan de Duitse zijde van het gebied, in de Unterems, moeten worden getroffen. Nederland kan deze niet eenzijdig voorschrijven, de Nb-wet 1998 heeft geen werking op Duits grondgebied.

Voor het habitat estuarium in het Eems-Dollard gebied is nog geen doel in een aanwijzingsbesluit of ontwerp-aanwijzingsbesluit vastgesteld. Wel heeft Nederland het Nederlandse deel van dit gebied in 2007 bij de Europese Commissie aangemeld als aan te wijzen Natura 2000-gebied. De Europese Commissie heeft dit gebied in 2009 op de communautaire lijst opgenomen.

Vanwege deze aanmelding zijn de effecten van zowel de kolencentrale als van de havenuitbreiding op dit gebied in de passende beoordelingen die ten grondslag liggen aan de eerder verleende en door de Raad van State vernietigde Nb-wet vergunningen beoordeeld als ware het aangewezen als estuarium. Uit deze beoordelingen blijkt dat significant negatieve

effecten op het habitat Estuarium (H1130) zijn uitgesloten. Daarmee is ook een effect op de estuaria op netwerkniveau in Nederland uitgesloten.

Bescherming van natuurwaarden

De leden van de Groen Links-fractie vragen naar mijn standpunt over de bescherming van het ecologisch kwetsbare en bijzondere Waddengebied in de praktijk.

De algemene regel volgend uit artikel 6, lid 3 van de Habitatrictlijn, in Nederland vertaald in de Nb-wet 1998, is dat alleen toestemming voor een project in een Natura 2000-gebied kan worden gegeven indien de natuurlijke kenmerken van dat gebied niet worden aangetast. Ik kan dan ook instemmen met de algemene beschrijving hiervan die de leden van de Partij voor de Dieren-fractie geven.

Ook ben ik zonder meer van mening dat de bijzondere Waddennatuur beschermd moet worden tegen vervuilende activiteiten. Daarom wordt in de praktijk voor elke activiteit die een mogelijke aantasting van de natuurlijke kenmerken van dit gebied vormt, conform de Nb-wet 1998 een passende beoordeling uitgevoerd op grond waarvan de vergunbaarheid van het project wordt beoordeeld. Een vergunning wordt in de praktijk pas verleend wanneer de zekerheid is verkregen dat geen significante effecten optreden op de natuurlijke kenmerken van het gebied.

Bevoegdheidsverdeling rijk-provincie

Ook vragen de fractieleden van de Partij voor de Dieren naar de bevoegdheidsverdeling tussen rijk en provincie.

Uitgangspunt van de Nb-wet 1998 is dat de bevoegdheid voor vergunningen op grond van de Nb-wet 1998 ligt bij de provincies, tenzij de bevoegdheid expliciet aan het rijk is toegeschreven in het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998. De werkzaamheden voor bouw van de RWE kolencentrale, waarvan op dit moment sprake is, vallen op grond van dit Besluit niet onder mijn bevoegdheid en dus is de provincie hiervoor bevoegd.

In het dossier Uitbreiding Eemshaven ben ik op grond van het Besluit vergunningen wel mede bevoegd voor de werkzaamheden die op dit moment uitgevoerd worden. Daarom heb ik in dit dossier mijn verantwoordelijkheid genomen en heb na afweging van de betrokken belangen besloten om niet handhavend op te treden. Dit besluit staat open voor bezwaar en beroep zodat de rechter indien nodig de rechtmatigheid van mijn besluit kan toetsen. Ik onttrek mij dus niet aan mijn verantwoordelijkheid voor de bescherming van de natuur maar houd mij aan de afgesproken en wettelijk vastgelegde taakverdeling tussen rijk en provincie.

Verdere procedure gedoogbesluit en vergunningverlening Uitbreiding Eemshaven

Ook vragen de leden van de fracties van Groen Links en de Partij voor de Dieren naar de ingediende bezwaren tegen mijn gedoogbesluit voor de uitbreidingwerkzaamheden Eemshaven en naar de verdere procedure. Belanghebbenden kunnen ondanks dat een gedoogbesluit is afgegeven een verzoek om handhaving doen en tegen de afwijzing daarvan procederen. Dat is gebeurd ten aanzien van de bouwactiviteiten voor de energiecentrale waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Het betrokken verzoek om voorlopige voorziening, ingediend door de natuurorganisaties, is afgewezen bij uitspraak van 23 november 2011 (zaaknr. 201110350/1/R2 en 201110379/1/R2).

Er is niet verzocht om handhaving voor zover activiteiten worden uitgevoerd zonder vergunning ten aanzien waarvan ik bevoegd ben

(verspreiding van baggerspecie in de Waddenzee ten behoeve van de havenverruiming).

Bezwaar tegen het gedoogbesluit kon worden ingediend tot 3 februari. Bij het opstellen van deze schriftelijke reactie was geen bezwaar ontvangen. Mocht dit alsnog gebeuren dan zal ik u hierover informeren.

Na het aflopen van de gedoogperiode (23 juni) kunnen de werkzaamheden alleen nog worden voortgezet indien er een nieuwe Nb-wet vergunning is verleend met in acht neming van de uitspraken van de Raad van State. Op grond van de passende beoordeling die is uitgevoerd in het kader van de eerder verleende en door de Raad van State vernietigde vergunning is geconcludeerd dat significant negatieve effecten als gevolg van de werkzaamheden voor de havenuitbreiding uitgesloten kunnen worden.

Ten aanzien van de bouw van de energiecentrale is geconcludeerd dat wel significante effecten kunnen optreden als gevolg van de bouwwerkzaamheden. Op grond van de uitgevoerde ADC-toets en de ingediende compensatieplannen is tot vergunningverlening voor de energiecentrale overgegaan. Ik heb vooralsnog geen reden om aan te nemen dat dit nu anders is, mede gezien de resultaten van de tot nu toe uitgevoerde monitoring. Ik wacht de vergunningaanvraag dan ook af en zal die toetsen aan de wettelijke criteria.

Op dit moment zijn de initiatiefnemers doende een nieuwe aanvraag voor te bereiden door een nieuwe passende beoordeling op te stellen met in acht neming van de uitspraak van de Raad van State zowel over het projectbegrip als over nog uit te voeren nader onderzoek. Deze passende beoordeling en de resultaten van het nader onderzoek zullen de basis vormen van een nieuwe aanvraag voor een Nb-wet vergunning. De behandeling van deze aanvraag zal geheel conform de Nb-wet 1998 worden uitgevoerd. Dat betekent dat tegen het besluit op de aanvraag opnieuw bezwaar en beroep mogelijk is.

Voor het in werking nemen van de energiecentrale is een Nb-wet vergunning nodig zowel van de provincie als van het rijk. Zonder deze vergunningen zal de centrale niet in gebruik genomen mogen worden. RWE/Essent bereidt de aanvraag voor deze vergunningen voor.

Op het verzoek van de Partij voor de Dieren-fractie om de uitbreidingswerkzaamheden van de Eemshaven stil te leggen verwijs ik naar mijn gedoogbesluit van 6 december jl.

Daarin heb ik aangegeven op dit moment geen reden te zien om handhavend op te treden tegen de uitbreidingswerkzaamheden. Het is mij duidelijk dat de fractie van de Partij voor de Dieren hieromtrent een andere mening is toegedaan. Desondanks zie ik op dit moment geen reden om op mijn besluit terug te komen.