

per email (post@noord-holland.nl), postbus@rudnhn.nl

tevens naar HMiedema@rudnhn.nl

tevens per fax: 0229 - 265 311

RUD NHN

Postbus 2095

1620EB Hoorn

C O N C E P T

Uw referentie: RUD.259299
Onze referentie: NUONDiemenWnbZienswijzeMaart2019
Betreft: **Zienswijze met betrekking tot Ontwerpbesluit PAS c.q. Wet natuurbescherming**
NUON Power Generation B.V., Overdiemerweg 35 te Diemen

Nijmegen, ..april 2019

Geachte heer/mevrouw,

Hierbij dienen wij mede namens..... de onderstaande zienswijze in met betrekking tot de bovengenoemde ontwerpbeschikking Wnb.

Inleiding

Wij correspondeerden al eerder per brief over de centrales van NUON in Diemen:

1. Van 20 december 2018 dateert ons verzoek aan u tot actualisatie van zowel (1) de Wnb-vergunning als (2) de Wabovergunning. Er zijn in het verleden (2015) fouten gemaakt in die zin dat veel hogere NOx-emissies zijn toegestaan dan wettelijk zou mogen op grond van de eis tot toepassing van BBT. Dat werd veroorzaakt door foutieve door NUON aangeleverde getallen. De vigerende Wabovergunning is ook in strijd met het Actualiteitenbesluit. In de door u goedgekeurde jaarverslagen zijn deze evident zichtbare fouten overigens ook niet opgemerkt. Omdat u nog toe geen besluit hebt genomen op onze actualisatieverzoeken hebben wij u op 16 februari 2019 ingebreke gesteld.
2. Van 16 februari 2019 dateert onze brief aan de gemeenteraad van Diemen.
3. Van 2 maart 2019 dateert ons bezwaarschrift met betrekking tot afwijzing van actualisatieverzoeken van natuurvergunning én omgevingsvergunning.

Wij verzoeken u om de bovengenoemde stukken, die als bijlagen zijn toegevoegd, in hun geheel als hier ingelast en herhaald te beschouwen.

In aanvulling op beide bovengenoemde stukken het volgende.

Samenvatting van de effecten van de aangevraagde verandering

Los van de onterechte veronderstelling dat de CO₂ uit biomassa (en uit fossiele brandstoffen) weer (onbeperkt) in groene planten zou kunnen worden opgenomen blijkt dat per opgewekte eenheid energie de CO₂ emissie (in g/kWh) voor biomassa 1000-1300, voor steenkool 900-1100 en voor aardgas 400-600 bedraagt. De CO₂-emissie bij houtstook is het dubbele van stoken op aardgas per eenheid opgewekte energie. In Diemen gaat de CO₂-emissie dus ook omhoog als gevolg van de overstap van gasstook naar stook van biomassa met een versterking van klimaatverandering als gevolg. Dat geldt

ook voor CO, SO₂, HCl, HF, ammoniak, zware metalen en dioxinen en furanen waarvan de emissies al-
lemaal omhoog zullen gaan.

De luchtkwaliteit, die in Diemen en omgeving toch al niet zo goed is, gaat er nog verder op achteruit.
De aanvraag vermeldt niet dat de aangevraagde emissienormen voor een aantal stoffen (onder andere
NO_x, CO, fijnstof, SO₂, HF, dioxines en furanen) veel ruimer zijn dan het Activiteitenbesluit toestaat
voor afvalverbrandingsinstallaties.

Voor zware metalen worden jaargemiddeldes aangevraagd. Echter, die gaan niet continue worden ge-
meten zodat die gemiddeldes nietszeggend zijn. Immers, zonder continue meting kan er op jaargemid-
deldes niet worden gehandhaafd.

*Voor de bevolking van Diemen en voor de natuur zou de komst van een afvalverbrandingsinstallatie tot
minder luchtverontreiniging leiden dan de hier aangevraagde biomassacentrale.*

Het gaat hier om een ontwerpbesluit Wet natuurbescherming ("Wnb ontwerpbesluit PAS") dat beoogt
om kwetsbare natuur in omgeving te beschermen, met name tegen te hoge stikstofdepositie. Zowel in
de aanvraag als in het ontwerpbesluit wordt gegoedeld met getallen en wordt er misbruik gemaakt
van de eerder te hoog vergunde emissies. Op deze manier doet u het voorkomen dat de stikstofdeposi-
tie op Natura 2000-gebieden (waaronder Naardermeer) niet hoger zal gaan worden dus niet zwaarder
zal gaan worden belast met stikstof. Dat is op papier. In werkelijkheid zal de stikstofdepositie wel de-
gelijk toenemen hetgeen eenvoudig te begrijpen is: de NO_x-emissie/MJ geleverde warmte van de hier
aangevraagde biomassacentrale is hoger dan van een aardgas gestookte centrale.

Bij vervanging van aardgas door biomassa voor een bepaalde hoeveelheid op te wekken energie neemt
de NO_x-emissie dus toe.

Tweemaal zoveel CO₂

Quote uit TROUW van 26 februari 2019:

*"Het verbranden van biomassa produceert 70 procent meer CO₂ dan het verstoken van aardgas, terwijl
elektriciteitscentrales nu al het meeste CO₂ uitstoten van alle bedrijven. De biomassaproductie komt
voornamelijk neer op het kappen van bomen op enorme percelen in de VS. Die worden versnipperd, sa-
mengeperst tot pellets en met dieselschepen naar Nederland vervoerd.*

*Voorstanders zeggen dat er een-op-een nieuwe bomen worden aangeplant. Dat is een fopspeen, want de
CO₂-opnamecapaciteit van de nieuwe aanplant is er pas decennia later: als er voor mij dit jaar een boom
wordt verstoekt, is die pas over twintig jaar terug. Bovendien is de heraanplant lastig te controleren en er
dreigt ontbossing, verstoring van de leefomgeving van inheemse volken en afnemende biodiversiteit. Bi-
omassa is niet groen".*

Bij houtverbranding komt per opgewekte kilowattuur bijna tweemaal zoveel CO₂ vrij vergeleken bij
energieopwekking met gas. Dit komt doordat de koolstof in hout slechter beschikbaar is dan bij gas.
Bio-energie op basis van houtverbranding is daarmee niet klimaatneutraal en heeft een negatieve kli-
maatwinst. Als oplossing stellen de deskundigen dat energiebesparing topprioriteit heeft en dat ande-
re vormen van duurzame energie dienen te worden opgeschaald.

Te weinig aanplant

Pas na de kap en verbranding van hout worden bomen weer aangeplant (als deze al voldoende wor-
den aangeplant). Het opnieuw vastleggen van CO₂ vindt daardoor pas veel later plaats. Het terugvan-
gen van CO₂ vindt pas over 25 tot 100 jaar plaats. Zo wordt een koolstofschuld opgebouwd. Er moet
dus eerst heel veel hout worden aangeplant. Over tientallen jaren zou dan pas met beleid mogen wor-
den gekapt.

Te weinig hout

Sowieso is er te weinig energiehout om in de vraag te voorzien. Om aan de doelstelling van het lande-
lijke Energieakkoord in 2020 te voldoen is ca 10 miljoen ton energiehout per jaar nodig. 90% van het
energiehout moet geïmporteerd te worden. Dé voorraadschuur van energiehout (het zuid oosten van
de VS) levert jaarlijks 20 tot 30 miljoen ton energiepellets. Een twee tot drietal kleine landen (zoals
Nederland) zouden daarmee in hun vraag (tot 2020) kunnen voorzien. De druk om buiten deze bossen

hout te kappen wordt daarmee ook groter. Daarbij zullen ook oerbossen worden gekapt en worden omgezet in houtakkers.

Verlies biodiversiteit

Door het oogsten van top- en takhout uit bossen ontstaat er een nutriëntentekort in de bossen. De helft van alle biodiversiteit in ons bos is direct gebonden aan dood hout en organisch materiaal. Deskundigen op het gebied van duurzaam bosbeheer raden deze oogst af en daarbij ook de subsidie op hout voor de energieopwekking.

Ontbrekende stukken

De "MER-beoordelingsnotitie biomassaketel NUON" van 9 mei 2018 is niet mede ter visie gelegd. Wij hebben dit stuk op grond van de Wob opgevraagd evenals een aantal andere stukken die ten grondslag liggen aan het MER-beoordelingsbesluit. Deze liggen ook niet ter visie. Idem voor de emjv's, terwijl hieruit blijkt dat de werkelijke situatie met betrekking tot luchtkwaliteit en stikstofdepositie erop achteruit gaat.

Fraude

Uit de Aerijs berekening mbt stikstofdepositie blijkt dat NUON/provincie 400.000 kg NO_x (fake) vermindering misbruiken om het voor te doen komen alsof de stikstofdepositie daalt op Natura-2000 gebieden als het Naardermeer, terwijl in werkelijkheid de depositie toeneemt. Saillant detail is dat in de Wabovergunning wel een min of meer juiste norm is opgenomen.

Op grond van de Wabovergunning mocht de in de natuurvergunning (per abuis?) te hoog vergunde 400.000 kg/jaar NO_x helemaal niet worden uitgestoten. Hoe kan de provincie/NUON dan die te hoog vergunde NO_x-emissie als referentie niveau nemen?

Op deze manier wordt de biomassacentrale erin gesjoemeld cq ruimte gemaakt voor de NO_x-emissie van de biomassacentrale. Hier wordt gesjoemeld met getallen die een onjuiste voorstelling van zaken geven. Dat heet in normale mensentaal fraude. Hier wreekt zich het bontbeken van een passend MER omdat de MER-Commissie niet zou hebben geaccepteerd. Het zal niet verbazen dat in de Passende Beoordeling niet is opgemerkt.

Ontbreken van een MER en Passende Beoordeling

Er ligt geen MER aan het ontwerpbesluit ten grondslag. Evenmin is er een passende beoordeling gemaakt. Uit het besluit MER-beoordeling:

"Stikstofdepositie

Bij de aanmeldnotitie is een stikstofdepositie onderzoek gevoegd waarbij de stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen van nabijgelegen Natura 2000-gebieden is onderzocht conform de methode van de programmatische aanpak stikstof (PAS) met de benodigde AERIUS-berekeningen. Hierbij is het projecteffect en een verschilberekening tussen de Nbw-vergunning en de beoogde situatie gemaakt. Geconcludeerd kan worden dat er qua Wet natuurbescherming geen grenswaarden worden overschreden van Natura 2000-gebieden".

Dat er geen grenswaarden worden overschreden is onjuist. Op een aantal Natura 2000-gebieden worden KDW's fors overschreden!

Uit het MER-besluit: C 22.1

"De oprichting, wijziging of uitbreiding van thermische centrales en andere verbrandingsinstallaties. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met een vermogen van 300 megawatt (thermisch) of meer".

De inrichting heeft een totaal opgesteld vermogen van ver boven de 300 MWth, het gaat om een belangrijke wijziging en dus is een MER noodzakelijk.

Er dient dus eerst een MER te worden opgesteld zodat duidelijk wordt wat de gevolgen voor de luchtkwaliteit nu echt zullen zijn. Er zijn nu ook geen alternatieven onderzocht zoals bijvoorbeeld (1) een betere gasreiniging, en (2) nuloptie (geen overschakeling).

Echter, dat is niet wat NUON wil. Voor NUON lonkt een grote pot subsidie.

Een passende beoordeling is nodig om te zekeren dat er geen natuurschadelijke activiteit ontstaat. Dat gaat nu wel gebeuren omdat een bepaalde hoeveelheid gas wordt vervangen door een qua energie equivalente hoeveelheid biomassa waardoor de emissies van luchtverontreinigende stoffen fors toeneemt en hierdoor ook de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden toeneemt. Daarbij komen ook verzurende stoffen vrij zoals SO₂, HCl, HF. Idem zware metalen en dioxines en furanen. Dit dient alsnog in een passende beoordeling te worden onderzocht.

Enkele punten met betrekking tot het ontwerpbesluit

Het besluit noemt een aantal getallen, waarbij niet wordt onderbouwd waar die vandaan komen. In 2015 is het bevoegd gezag blind gevaren op een aanvraag van NUON met onjuiste getallen. Zie beide bovengenoemde brieven. Zie ook uw tekst op pagina 1. Dat lijkt nu weer te gaan gebeuren.

Revisievergunning Wnb?

U verzuimt duidelijk aan te geven of dit een revisievergunningprocedure is waarmee alle voorgaande natuurvergunningen vervallen? Welke vergunningen zijn dat? Graag een opsomming van nu vigerende natuurvergunningen en de daarin vergunde emissies. Wij nemen aan dat het daarin alleen gaat over NO_x, ammoniak?, maar niet over SO₂, HCl, HF, etc.?

Graag een duidelijk overzicht van hetgeen op dit moment is vergund in de natuurvergunningen.

Uit de ontwerpbesluiting lijkt op te maken dat het hier *niet* gaat om een revisievergunning. Ook de oude natuurvergunningen blijven kennelijk van kracht. De foutief vergunde NO_x-emissie van 1024,92 ton/jaar blijft van kracht. Immers tabel 5.2 op pagina 5 en 6 lijkt niet als voorschrift te zijn opgenomen in het besluit.

Gezien de onoverzichtelijke vergunnings situatie had een revisievergunningprocedure moeten worden gevolgd.

Koppeling tussen aanvraag en voorschriften ontbreekt

Kennelijk is geen enkel onderdeel van de aanvraag aan de voorschriften gekoppeld, ons inziens ten onrechte.

Coördinatie Wnb/Wabovergunning

Hoeveel bedragen de nu vergunde NO_x-emissies van alle eenheden individueel en in totaal op grond van de Wabo-vergunningen? Inmiddels is de overgangstermijn van het Activiteitenbesluit voorbij en dus vallen de eenheden rechtstreeks onder het Activiteitenbesluit. Hoeveel bedraagt de maximale emissie conform het Activiteitenbesluit voor elk van de eenheden?

U bent niet verplicht om de Wabovergunning en de Wnb-vergunning gelijktijdig te verlenen, maar er moet wel afstemming zijn om te voortkomen dat middels de natuurvergunning meer (bijvoorbeeld NO_x) emissie wordt toegestaan dan op grond van de Wabovergunning/Activiteitenbesluit is toegestaan. Wij verzoeken u om de considerans op dit punt aan te vullen en een tabel op te nemen met via de Wabovergunning vergunde NO_x-emissies.

HWC's (Hulp Warmte Centrales" (pagina 1)

U gaat er vanuit dat het maximaal vergunde aantal draaiuren van HWC's wordt verlaagd van 8.760 naar **5.600** uur. Echter, in 2017 wat het aantal draaiuren **1.550** zoals blijkt uit de door ons op grond van de Wob opgevraagde emjv's van de afgelopen jaren. In 2016 was dat **739** uren. In 2015 was dat **nul**. Kortom: de aangevraagde teruggang van 8.760 uur naar 5.600 uur is een papieren exercitie die geen praktische betekenis heeft.

B. Voorschriften (pagina 2)

De vergunde NO_x-emissie is te hoog. Idem voor ammoniak. Het lijkt erop dat de biomassacentrale straks alleen NO_x en ammoniak mag emitteren, geen SO₂, HCl, HF, zware metalen en dioxines en furanen. Ook deze laatste stoffen zijn natuurschadelijk.

Tabellen 1/2, pagina 5

De NO_x-emissies bedroegen in 2017 in ton:

DM34 183

DM33 100

HWC's 5+

Totaal **288** ton NO_x/jaar voor de hele inrichting excl. mobiele bronnen.

In 2016 bedroeg de totale NO_x-emissie voor de hele inrichting excl. mobiele bronnen **244** ton.

Over 2015 was dit **246** ton NO_x¹.

U noemt in tabel 1 als som **1.643** ton NO_x/jaar. Daarbij zit ook de te hoog vergunde NO_x-emissie van DM33 bij die nu kennelijk is gecorrigeerd van 1024,92 naar 610,28 ton/jaar. Deze is ook abusievelijk meegenomen in de verschilberekening.

Hoe is het mogelijk dat de depositieberekeningen uitgaan van circa zesmaal zoveel NO_x-emissie als de huidige gerealiseerde situatie?

De biomassacentrale gaat **111** ton NO_x/jaar emitteren, zodat minder inzet van de overige eenheden nodig zal zijn.

Netto leidt zal dit in de praktijk tot een hogere stikstofuitstoot vanuit de inrichting en depositie op natuurgebieden gaan leiden.

U dient alsnog een verschilberekening uit te voeren waarbij de in de biomassacentrale opgewekte warmte de warmte uit de gaseenheden vervangt.

U verzuimt aan te geven waar het getal van 44,6 ton/jaar ammoniak vandaan komt. In de emjv's is geen sprake van ammoniakemissies, dus mag worden aangenomen dat die nihil zijn. Hoe is het getal van 5,56 ton ammoniak tot stand gekomen?

Waarop is de bovengenoemde 610,28 ton gebaseerd? Dat geldt ook voor de andere getallen in tabellen 1 en 2? Hoe komt u aan die getallen? Of zijn die soms weer aangeleverd door NUON net als in 2015. U dient aan te geven waar de getallen in de tabellen 1 en 2 vandaan komen.

Uitspraak van het Europese Hof van november 2018

Er is geen sprake van continuering van bestaande activiteiten. De vervanging van aardgas stook naar biomassa is een ingrijpende verandering die leidt tot extra stikstofdepositie, zuurdepositie zoals zwaavedioxides, zoutzuur, waterstoffluoride (HF), zware metalen en dioxines en furanen. Deze zuren versterken het effect van stikstofdepositie. ER moet qua fluoride ook aan het MTR en VR voor anorganische fluoriden worden getoetst.

Er is in het verleden nooit getoetst of met wetenschappelijke zekerheid kon worden aangetoond dat instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden niet in gevaar komen.

Dit betekent dat een passende beoordeling nu wel degelijk nodig is die wel wetenschappelijke zekerheid biedt. Noch de nu voorliggende aanvraag noch het ontwerpbesluit bieden die wetenschappelijke zekerheid waar het Hof op duidt.

PAS niet houdbaar

Zoals u ook aangeeft in het ontwerpbesluit gaat het hier om een "Wnb ontwerpbesluit PAS". Echter, het PAS is juridisch niet houdbaar zoals onderstaand wordt toegelicht.

In Nederland treedt reeds vele decennia een ernstige overload op aan stikstofdeposities. Bedrijfsdepositie toenames op stikstofgevoelige natuurwaarden worden thans vergund op basis van het PAS (Programma Aanpak Stikstof). GS stelt daarmee niet enkel een onbevattelijk groot aantal stikstofbronnen in een model te kunnen vatten en te beheersen, maar bovendien ook de natuurschadelijke effecten

¹ Bronnen: door provincie goedgekeurde jaarverslagen en de Europese emissieregistratie (PRTR)

daarvan op tal van ecologische mechanismen (planten maar ook leefgebieden van dieren) te doorgronden en de ingrijpende schade met uiteenlopende toekomstige beheersmaatregelen te compenseren, en daarvan nu al met zekerheid te stellen dat in de toekomst geen aantasting van natuurlijke kenmerken optreden. Daarbij is het depositierekenmodel (Aerius) voor burgers volkomen ondoorzichtig, als een *black box*.

Maar de belangrijkste kritiek is wel het ontbreken van zelfs maar de geringste ambitie om tot een serieus depositiereductiedoel te komen. In veel gevallen dient de depositie met 50 tot 75% te dalen om de betrokken natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding te krijgen. In de komende planperiode van 6 jaar meent GS niettemin te kunnen volstaan met een depositiesreductie van een schamele 6%. In 2080 dreigen we met dit tempo nog met een probleem bezig, waar we omstreeks 1980 mee zijn begonnen die op te lossen. Minimaal een honderdjarig beleidsprogramma !?

Op juridische gronden is het PAS onhoudbaar.

Met de bestreden vergunningbesluiten is sprake van een toename van ammoniakdeposities bij reeds stikstofoverbelaste krachtens de Wet Natuurbescherming beschermde natuurwaarden. GS meent dit te kunnen toestaan onder verwijzing naar de Passende Beoordeling (hierna: PB) behorend bij het PAS.

Het PAS lijkt in de eerste plaats gericht op de agrarische ammoniakdeposities, maar biedt tevens basis voor vergunningverlening voor industriële stikstofdeposities, zoals voor het voorliggende initiatief.

De rechtmatigheid van het PAS als grondslag voor het bestreden besluit wordt bestreden. Gesteld wordt dat het PAS en de PB niet voldoet aan de te stellen eisen, waaronder de artikel 6 lid 1, lid 2 en lid 3 van de Habitatrictlijn, inclusief de bijbehorende jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Met het bestreden besluit is sprake van een toename van de stikstofdeposities op stikstofoverbelaste natuurwaarden. Die toename wordt ontleend aan de 'ontwikkelingsruimte', onderdeel van het PAS. De passende beoordeling voor het bieden van 'ontwikkelingsruimte' als onderdeel van het PAS is gegeven het genoemde arrest van het EU Hof van Justitie in de huidige vorm onhoudbaar. Het boven gestelde wordt hierna toegelicht.

Vrijstelling merendeel agrarische deposities van vergunningplicht in strijd met Habitatrictlijn

Met artikel 19da en artikel 19kh lid 7 en 9 (voormalige) Nb-wet tracht de wetgever een bevoegdheid te bieden voor vrijstelling van vergunningplicht krachtens de Natuurbeschermingswet. Hierop zijn middels het Besluit Grenswaarden PAS alle bedrijfsdeposities lager dan 1,0 mol of 0,05 voorwaardelijk vergunningvrij verklaard, met de aantekening dat alle deposities boven de 0,05 mol meldingsplichtig blijven.

Van de projecten met een bijdrage onder de drempelwaarde van 0,05 mol is - zeker cumulatief - niet op voorhand te stellen dat daarmee geen significant negatieve effecten optreden én die bijdragen worden door het bevoegde gezag niet geadministreerd middels bijvoorbeeld een melding. Van de cumulatieve bijdrage van die projecten is enkel een prognose gegeven. Die prognose betreft -uit de aard der zaak- een toekomstig gegeven. Het toekomstige karakter in combinatie met de complexiteit van de prognose geeft de prognose een substantiële mate van onzekerheid. Voor de komende 6 jaar prognoses stellen van aantallen bedrijven, met daarin aantallen dieren en specifieke stalsystemen alsook de ligging ten opzichte van alle bestaande Natura 2000 zones waarbij ook is te betrekken dat ondernemers niet altijd conform de gestelde regels handelen (lees: in strijd met de feiten handelen als bedrijf met minder dan 0,05 mol) kan niet als voldoende zekerheid gelden dat geen significant negatieve effecten optreden en aan de eis van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn wordt voldoen. Het HvJ-arrest van 7 november stelt:

107. In het hoofdgeding is blijkens de stukken geen vergunning vereist als het gaat om een project dat een stikstofdepositie veroorzaakt die lager is dan 0,05 mol N/ha/jaar. Voorts zijn ook projecten die een stikstofdepositie van minimaal 0,05 mol N/ha/jaar tot maximaal 1 mol N/ha/jaar veroorzaken, zonder voorafgaande toestemming toegestaan, maar geldt voor dergelijke projecten wel een meldingsplicht.

108. In casu zijn de projecten in die twee gevallen weliswaar uitgezonderd van de vergunningplicht, maar is het toestemmingsregime voor die projecten niettemin gebaseerd op de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die bij de vaststelling van het PAS is uitgevoerd en waarin is gekeken naar de gevolgen van plannen en projecten van die omvang.

109. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat, wanneer een lidstaat een toestemmingsregime invoert dat niet voorziet in een beoordeling van het risico op basis van met name de kenmerken en specifieke milieuomstandigheden van het betrokken gebied, het aan deze lidstaat staat om aan te tonen dat op basis van de door hem vastgestelde bepalingen, op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat plannen of projecten waarvoor dat toestemmingsregime geldt, afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen hebben voor een Natura 2000-gebied. Uit artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn kan immers worden afgeleid dat de bevoegde nationale autoriteiten enkel kunnen afzien van de verrichting van een beoordeling van de gevolgen van een plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied (zie in die zin arrest van 26 mei 2011, Commissie/België, C-538/09, EU:C:2011:349, punten 52 en 53 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

110. Zoals in punt 101 van dit arrest is aangegeven, dient de nationale rechter over te gaan tot een grondige en volledige toetsing van de wetenschappelijke deugdelijkheid van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, die onderdeel is van een programmatische aanpak als die in het hoofdgeding, en zijn uitzonderingen op de vergunningplicht als die in het hoofdgeding slechts toegestaan wanneer hij ervan overtuigd is dat die in een eerder stadium uitgevoerde beoordeling voldoet aan de eisen van de genoemde bepaling.

111. Met name moet worden nagegaan of zelfs onder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde drempel- of grenswaarde er geen gevaar is dat er sprake is van significante effecten die de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden kunnen aantasten.

Enkel wanneer op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat dit plan of project afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor dat gebied kan vrijstelling worden gegeven van deposities lager dan 0,05 mol.

Met stelligheid kan worden aangenomen dat de cumulatie van alle deposities van minder dan 0,05 mol wel significante gevolgen heeft voor de Natura 2000 zones. De vrijstelling is evident niet gebaseerd op een passende beoordeling die voldoet aan de eis van artikel 6 lid 3 Hrl.

Het voorgaande geldt evenzeer voor de deposities als gevolg van het beweiden en bemesten. Middels het (voormalige) Besluit Vergunningen Nb-wet 1998 Vrijstelling Vergunningplicht Weiden van Vee en Gebruik Meststoffen zijn ook de deposities vanwege mesten en beweiden uitgezonderd van vergunningplicht.

Inmiddels is middels een Provinciale Verordening getracht te voorzien in het vrijstellen van bemesten en beweiden.

Deze vrijstelling verhoudt zich niet tot de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Beweiding- en bemestingsdeposities zijn geheel vrijgesteld op basis van de overweging dat landelijk of regionaal enkel gemiddeld geen depositietoenames zijn te verwachten. Kortom, op bedrijfsniveau zijn toenames niet uit te sluiten. En, ook de gemiddelde afname moet onzeker heten, nu die enkel is gebaseerd op de toekomstige werking van beleidskaders, waaronder de Meststoffenwet. Voor beweiding geldt dat in het geheel geen beleidskaders gelden met als gevolg dat die deposities zonder enige regulering plaats hebben. Hierbij wordt voorts opgemerkt dat beweiding als project geldt nu het beweiden verknocht is met de stalemissies. Dit geldt veelal voor melkvee-, schapen- en geitenhouderij.

GS stelt ten onrechte dat het beweiden en bemesten in aanmerking komt voor vrijstelling. Niet alleen wordt ten onrechte aangenomen dat het geen 'project' betreft in de zin van de Habitatrichtlijn (zie HvJ arrest van 7 november 2018), eveneens is met de passende beoordeling niet op grond van objectieve gegevens uitgesloten dat de projecten afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor de betrokken Natura 2000 zones. De algemene vrijstelling van bovengenoemde bedrijfsactiviteiten is niet verenigbaar met de Habitatrichtlijn.

Het gestelde is bovendien direct relevant voor de het voorliggende initiatief. Voor de toenames onder de 0,05 mol wordt geen ontwikkelingsruimte beschikbaar gesteld. Dat betekent dat die toenames zelfs plaats hebben zonder ontwikkelingsruimte.

Bron- en natuurherstelmaatregelen: toekomstig en daarmee onvoldoende zeker

Met het PAS zijn agrarische bronmaatregelen voorzien, gericht op een ammoniakemissiereductie van 10 K-ton. Het betreffen een drietal maatregelen:

- Wijziging Besluit gebruik Meststoffen
- Wijziging Besluit Huisvesting emissiearme staltechnieken
- Aanpassing voer op vrijwillige basis

Feit is dat tot op heden een groot aantal bedrijfsdepositietoenames zijn toegestaan, bovendien voor onbepaalde tijd, terwijl het PAS een beperkte looptijd heeft van 6 jaar én met het PAS geen goede staat van instandhouding wordt gerealiseerd van de omliggende stikstofoverbelaste natuurtypen in de relevante beschermingszones. Cliënt stelt dat de bron- en herstelmaatregelen onvoldoende zeker zijn, en bovendien voor het merendeel toekomstig geëffectueerd worden. Aan de PB kan niet de zekerheid worden ontleend dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

Dit geldt evenzeer voor de instandhoudingsmaatregelen voor de betrokken Natura 2000 zones. De in het beheerplan genoemde beheermaatregelen zijn voor een aanzienlijk deel nog te realiseren maatregelen, waarvan de effectiviteit niet is verzekerd. Aan de effectiviteit van de herstel- c.q. instandhoudingsmaatregelen wordt een schijnzekerheid toegekend.

In alle omstandigheden moet worden vastgesteld dat het de genoemde PAS-maatregelen hoofdzakelijk toekomstig te effectueren maatregelen zijn, ongeacht of het bron- of herstelmaatregelen zijn, dan wel maatregelen op basis van 'Hand aan de Kraan' (zie hierna). Dit gegeven doet de dwingende vraag stellen of het PAS zich verhoudt tot het recente arrest van het Hof van Justitie van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15, Orleans).

Het HvJ arrest van 7 november 2018 stelt:

122. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of er bij een passende beoordeling als bedoeld in artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn, alleen rekening kan worden gehouden met dergelijke maatregelen als die maatregelen reeds zijn getroffen en resultaat hebben gehad.

123. Dienaangaande moet worden vastgesteld dat het in strijd met de nuttige werking van artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn zou zijn dat naar het effect van maatregelen die krachtens die bepalingen nodig zijn, kan worden verwezen om, voordat die maatregelen daadwerkelijk worden uitgevoerd, op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te ver-

lenen voor een plan of project dat gevolgen heeft voor het betrokken gebied [zie in die zin arrest van 17 april 2018, Commissie/Polen (oerbos van Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, punt 213].

124. Naar het positieve effect van de maatregelen die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, van de habitatrichtlijn nodig zijn, kan ook niet worden verwezen om op grond van lid 3 van dat artikel een vergunning te verlenen voor projecten die nadelige gevolgen hebben voor beschermde gebieden.

(...)

128. Zoals de advocaat-generaal in punt 92 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, gaat het dus voor een deel ook om maatregelen die nog niet zijn getroffen of nog geen resultaat hebben gehad, zodat de effecten ervan nog niet vaststaan.

129. Verder merkt de verwijzende rechter op dat in het PAS is voorzien in een jaarlijkse monitoring van zowel de depositieontwikkeling als de voortgang van de uitvoering en het resultaat van de maatregelen, en dat in het geval dat de gevolgen van de maatregelen ongunstiger zijn dan waarvan in de passende beoordeling is uitgegaan, indien nodig bijsturing plaatsvindt.

130. Het is echter zo dat de toekomstige voordelen van dergelijke maatregelen niet mogen worden betrokken in de passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor de betrokken gebieden als die voordelen niet vaststaan, met name omdat nog niet is uitgewerkt hoe de voordelen tot stand zullen worden gebracht of omdat het niveau van wetenschappelijke kennis het niet mogelijk maakt dat zij met zekerheid in kaart worden gebracht of gekwantificeerd.

De passende beoordeling bij het PAS stelt dat op grond van objectieve gegevens uitgesloten kan worden dat de projecten afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen heeft voor de betrokken Natura 2000 zones. Die conclusie wordt mede gebaseerd op onzeker (want toekomstige) bron- en herstelmaatregelen. Die maatregelen hadden niet door GS in de passende beoordeling mogen zijn betrokken.

De passende beoordeling voldoet niet aan de eisen van artikel 6 lid 3 Hrl.

Effectiviteit herstelmaatregelen onzeker

Het hier boven gestelde onder 'Bronmaatregelen' geldt evenzeer voor de instandhoudingsmaatregelen voor de betrokken Natura 2000 zones. De in het beheerplan genoemde beheermaatregelen zijn voor een aanzienlijk deel nog te realiseren maatregelen, waarvan de effectiviteit niet is verzekerd. Aan de effectiviteit van de herstel- c.q. instandhoudingsmaatregelen wordt een schijnzekerheid toegekend.

De aan de herstelmaatregelen toegeschreven effecten hadden niet in de passende beoordeling krachtens artikel 6 lid 3 mogen zijn betrokken. Daarmee ontvalt een belangrijk fundament van de passende beoordeling, en kan de passende beoordeling geen stand houden als zekerstelling voor het afwezig zijn van potentieel significant negatieve effecten op Natura 2000 zones.

Het belang van de effectiviteit van de herstelmaatregelen volgt uit de volgende gegevens.

In de eerste plaats wordt verwezen naar de punten 79 en 80 van het A-G advies:

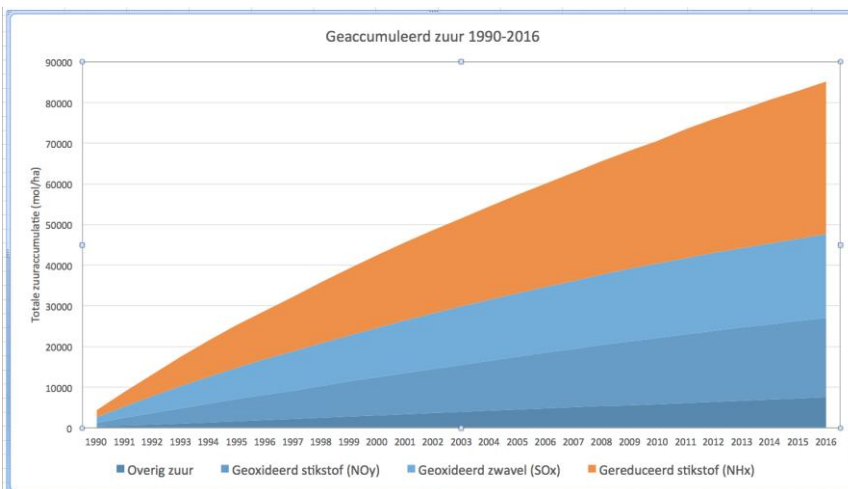
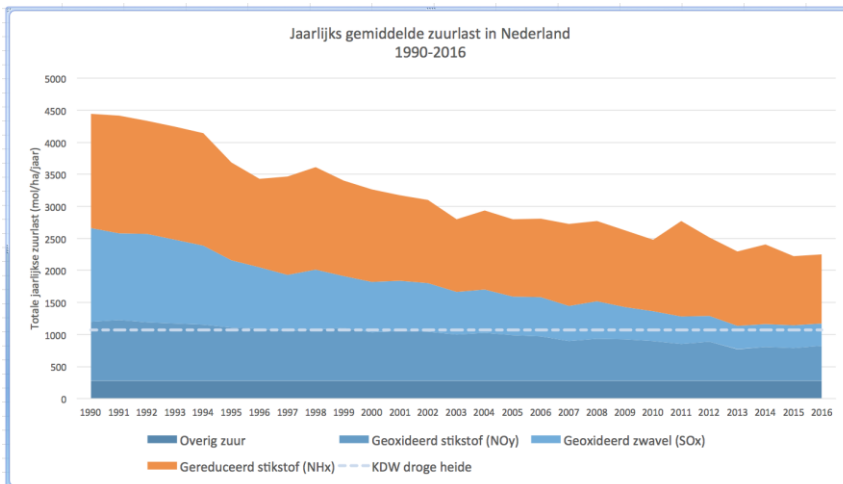
79. Dergelijke maatregelen kunnen een project in de zin van artikel 6, lid 3, alleen mogelijk maken wanneer zij de totale belasting van de beschermingszone dan wel de gevoeligheid van het gebied voor aantasting in zoverre verminderen dat de gevolgen van het onderzochte project de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantasten. Wanneer de nadelige gevolgen als geheel afnemen, maar de natuurlijke kenmerken van de betreffende beschermingszones desondanks nog steeds worden aangetast, staat artikel 6, lid 3, van de habitatrichtlijn in elk geval geen extra soortgelijke aantastingen toe.

80. Het voorbeeld van de stikstofdepositie illustreert dit: het volstaat niet de stikstofdepositie met een bepaalde hoeveelheid, bijvoorbeeld 1 kg N/ha/jr, te verminderen om extra depositie in dezelfde omvang te mogen toestaan, indien de beschermde habitat als geheel nog steeds te zwaar met stikstof wordt belast. Extra depositie kan alleen worden toegestaan wanneer de totale belasting, met inbegrip van de nieuwe depositie, zo gering is dat zij de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet aantast.

Het ecologische belang van hetgeen door A-G Kokott wordt genoemd kan nader inzichtelijk worden gemaakt middels de hieronder weergegeven grafieken.

In de eerste afbeelding wordt de gemiddelde jaarlijkse zuurlast is weergegeven.

In de tweede afbeelding worden dezelfde jaarlijkse zuurlast weergegeven, maar dan geaccumuleerd.



Waar de eerste afbeelding bij sommigen wellicht enig optimisme oproept, moet worden vastgesteld dat de tweede afbeelding een meer reëel beeld van de fysisch-ecologische bodemgesteldheid weergeeft.

Conclusie: er is thans onder geen beding sprake van herstel. De verslechtering door de *overload* aan stikstof blijft toenemen. Daar doet de daling van de jaargemiddelde bijdrage niets aan af zolang die jaargemiddelden de KD-waarden fors blijven overschrijden.

Hierin is cruciaal te noemen dat naarmate de duur en ernst van de overschrijding van de KW-waarden toeneemt, het punt dichterbij komt dat onomkeerbare ecologische gevolgen optreden. Er dient rekening mee te worden gehouden dat voor een aantal natuurtypen dat punt reeds is gepasseerd, en die natuurtypen

- gegeven de vervuilde bodem - hooguit kunstmatig in leven kunnen worden gehouden, zonder reëel perspectief op autonoom voortbestaan.

Als bijlage treft u aan een recent artikel van april 2018 in vaktijdschrift Natuur, bos en landschap 'Is de bodemverzuring onomkeerbaar' (BIJLAGE). In dat artikel treft u bovengenoemde grafieken opnieuw aan.

Tevens treft u aan de pleitnota van dr. Arnold van den Burg, ecooloog (BIJLAGE). Deze pleitnota is ook voorgedragen op de rechtszitting van 3 mei 2018 van het EU Hof van Justitie over het PAS.

De artikel in Natuur, bos en landschap staat niet op zichzelf.

Kennisname van de wetenschappelijke literatuur volstaat om vast te moeten stellen dat over natuurherstelmaatregelen vanwege stikstofschaade in veel gevallen belangrijke wetenschappelijke controverse bestaat.

Het PAS noemt als natuurherstelmaatregel onder meer het plaggen, maaien en begrazen met als doel het verwijderen van in bodem- en plantmateriaal opgeslagen stikstof.

Het plaggen, maaien en begrazen voorkomt pertinent niet dat de stikstofdeposities schadelijke gevolgen hebben. Hoogstens kan worden gesteld dat de gevolgen tijdelijk worden verminderd: de effecten worden enkel tijdelijk beperkt. Zie PBL, *Balans van de Leefomgeving 2016*, pag. 60.

"Hoewel het effect van antiverdrogingsmaatregelen naar verwachting duurzaam is, zal het merendeel van de herstelmaatregelen slechts tijdelijk soelaas bieden. Voor een duurzame verbetering van de natuurkwaliteit is het nodig de stikstofbelasting verder te verlagen. Met de PAS scheppen Rijk en provincies overbruggingstijd om daarvoor een verdergaand bronbeleid uit te werken. Overigens bestaat het risico dat in een aantal natuurgebieden de vereiste herstelmaatregelen niet binnen de afgesproken termijn worden gerealiseerd. De natuurkwaliteit dreigt hier dan verder achteruit te gaan, terwijl de ontwikkelingsruimte wel wordt vrijgegeven (Folkert et al. 2014)."

De eis geldt dat de effectiviteit van de herstelmaatregelen op basis van de beschikbare wetenschappelijke inzichten voldoende verzekerd dienen te zijn, mede in het licht van het voorzorgsbeginsel. Er bestaat evenwel beperkte zekerheid dat de betrokken maatregelen effectief betrekking zullen hebben op precies die habitats die zullen worden 'beschadigd' door de combinatie van de volgehouden overschrijdingen van de KD-waarden met de middels de ontwikkelingsruimte toe te laten extra deposities. En, de maatregelen hebben onvermijdelijk ook negatieve bijeffecten.

Wetenschappelijk onderzoek toont inderdaad aan dat ecologisch herstel er vaak niet in slaagt de vernielde of beschadigde habitats terug in hun oorspronkelijke toestand te herstellen.²

Ook bij het herstel van stikstof gevoelige habitats spelen heel wat onzekerheden.³

Hierna wordt een overzicht geven van de voornaamste publicaties.

Er bestaan generieke twijfels bij de vraag of natuurherstelmaatregelen de geleden schade aan natuur voldoende kunnen herstellen.⁴ De natuur is niet maakbaar. Zelfs het opnieuw ontwikkelen van relatief gemakkelijk te herstellen habitats, zoals bepaalde graslanden en wetlands, blijkt in de meeste gevallen slechts te leiden tot halfslachtige resultaten.⁵

In bepaalde gevallen lijkt slechts een succesratio te bestaan van 30%. Sommige wetenschappers besluiten onomwonden dat er wetenschappelijk helemaal géén ondersteuning bestaat voor de claim dat natuurcompensaties erin slagen een nettoverlies van natuurwaarden te vermijden.⁶

De scepsis lijkt breed gedragen.⁷

² D. MORENO-MATEOS, V. MARIS, A. BECHET, M. CURRAN, '*The true loss caused by biodiversity offsets*', *Biological Conservation* 2015, 552-559.

³ Zie onder meer: C. STEVENS et al., '*Review of the effectiveness of on-site habitat management to reduce atmospheric impacts on terrestrial habitats*' (CCW Science Series Report No: 1037 (Part A), CCW, Bangor, 83.

⁴ D. MORENO-MATEOS et al., '*Structural and Functional Loss in Restored Wetland Ecosystems*', *Plos Biol.* 2012, 10: e1001247.

⁵ Zie bv. L. M. MARTIN et al., '*An assessment of grassland restoration success using species diversity components*', *Journal of Applied Ecology* 2005, 327-336. Zie meer algemeen: M. CURRAN et al., '*Is there any empirical support for biodiversity offset policy*', *Ecological Applications* 2014, 617-632.

⁶ M. MARON et al., '*Locking in loss: Baselines of decline in Australian biodiversity*', *Biological Conservation* 2015, 504-512

⁷ M. MARON et al., '*Faustian Bargains? Restoration realities in the context of biodiversity offset policies*', *Biodiversity Conservation* 2012, 141-148.

Deze vrees wordt ook naar voren gebracht in de context van ecologisch herstel bij door stikstofoverbelaste habitats. Stevens concludeert in 2016 in het tijdschrift *Biological Conservation* dat habitat herstel in een context van stikstof gerelateerde overbelasting een traag proces is, dat meestal meerdere decennia omvat.⁸ Actief herstelbeleid kan dit versnellen, maar er bestaat tot op heden géén zekerheid omtrent de effectiviteit ervan op korte termijn, hetgeen ook expliciet wordt erkend binnen het PAS zelf. Immers, in de herstelstrategieën wordt een onderscheid gemaakt tussen herstelmaatregelen die 'bewezen' zijn (B) en herstelmaatregelen die als 'hypothese' (H) zijn aangeduid. In vele gebiedsanalyses heeft men uiteindelijk gebruik gemaakt van (1) herstelmaatregelen die als hypothese (H) werden aangeduid en (2) nog niet waren uitgevoerd op het moment van de opmaak van de passende beoordeling.

Ook de MER-commissie komt tot soortgelijke bevindingen:

*"De Commissie concludeert dat voor een aantal habitattypen geen bewezen herstelmaatregelen zijn beschreven die beogen het daar al aanwezige type op die plaats te behouden of te herstellen. De Commissie constateert dat er daarnaast een aantal habitattypen zijn, waarvan de bewezen herstelstrategieën maar eenmaal kunnen worden toegepast of beperkt kunnen worden herhaald. Daarna is de werkzaamheid van deze strategie verdwenen."*⁹

Actief herstelbeleid in het kader van overbelaste stikstofdeposities betreft een relatief nieuwe managementtechniek. Er bestaat binnen de wetenschap heel wat twijfel over de omkeerbaarheid van de negatieve effecten veroorzaakt door N-overbelasting.¹⁰ Niet voor niets concludeerden Stevens et al. in 2013 nog ondubbelzinnig dat men géén zicht heeft op de pro's en con's van heel wat van de mogelijke herstelstrategieën bij beschadigde habitats:

*"There is some potential for reducing the impacts of N deposition through on-site management although this varies greatly between habitat and management practice. It is likely that small changes in management and adherence to appropriate guidelines could reduce the impacts of N deposition on habitat suitability and N removal and may already be doing so. However, management of a suitable intensity to remove sufficient N to fully offset N added by atmospheric deposition is likely to damage the habitat and result in a number of unintended consequences. Further research is needed to determine the impacts of individual management practices on the N budget of different management practices in individual habitats. Further research is also needed to explore the potential for novel management techniques to remove N from sites. All management recommendations that remove N from the site move it elsewhere and have the potential for unintended consequences. Consequently there is no substitute for reducing the amount of N deposited onto a site which can only be achieved through emission controls."*¹¹

Deze visie is breed gedragen binnen de voorliggende wetenschappelijke literatuur. Op een recente conferentie van NECOV (2016) omtrent herstelbeleid bij N-overbelaste habitats, poneerden verschillende wetenschappers dat bij heide, bos en fauna mogelijk niet alle negatieve effecten van stikstofdepositie middels beheer weggenomen kunnen worden.¹²

⁸ C. STEVENS, *How long do ecosystems take to recover from atmospheric nitrogen deposition?*, *Biological Conservation* 2016, 160-167.

⁹ MER-commissie, *PAS Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop*; 29 mei 2015 / rapportnummer 2753-143, pag. 8

¹⁰ HICKS et al., *Nitrogen deposition and Natura 2000: Science and practice in determining environmental impacts*, <http://cost729.ceh.ac.uk/files/Nitrogen-Deposition-and-Natura-2000-Full-Book.pdf>

¹¹ C. STEVENS et al., *Review of the effectiveness of On-site Habitat Management to Reduce Atmospheric Nitrogen Deposition-impacts on terrestrial habitats*.

<http://jncc.defra.gov.uk/pdf/ccwsciencereport1037.pdf>, p. 108.

¹² De respectievelijke presentaties kunnen op volgende websites worden geraadpleegd:

<http://www.necov.org/symposia/symposium2016pas.php>.

Het gaat meer in het bijzonder over de volgende presentaties: De Keersmaeker L., Thomaes A. & Vandekerckhove K. (2016) - PAS herstelbeheer in bossen: is dood hout een bron van vermisting of een buffer tegen verzuring?

http://www.necov.org/symposia/2016NecoVPAS5_DeKeersmaeker.pdf

van Diggelen R., van der Bij A., Norda L., Aggenbach C. (2016) Mitigatie van overtollige stikstof: een zaak van PASsen en meten?

http://www.necov.org/symposia/2016NecoVPAS5_VanDiggelen.pdf

Mogelijk nog belangwekkender in het kader van de aannames van het PAS is de vaststelling dat juist de continue overschrijding van de zogenaamde KD-waarden één van de belangrijkste obstakels vormt voor een succesvol herstelbeleid, zelfs wanneer er sprake is van een globale dalende trend. Veelzeggend is de conclusie van Hicks et al. in 2011:

*"The workshop concluded that improved conditions following reduction in nitrogen deposition are only relevant when nitrogen deposition is reduced below the critical load/level. Reduction of exceedance will only improve the situation in the sense that it reduces the risk of further worsening of the effects. Information about the effects on recovery time following reductions below critical loads/levels is still largely lacking. Available data suggests that the rate of improvement will differ depending on type of function/species studied, and is often site specific."*¹³

Hierom wordt geadviseerd in landen waarin sprake is van overvloedige stikstofdepositie de deposities te reduceren tot de KD-waarden:

*"Nitrogen reduction plans could include a long-term plan to attain critical loads on a regional level in countries with high levels of exceedance'."*¹⁴

Het behalen van de KD-waarden wordt niet als doel genoemd in het PAS, ondanks de verplichtingen van artikel 6 lid 1 Hrl. Verschillende wetenschappers lijken te poneren dat het aanpakken van chronische stikstofdepositie cruciaal is om werk te kunnen maken van een effectief herstelbeleid.¹⁵ In 2016 concludeerden Brouwers et al. nog dat bij voedselarme plassen herstelmaatregelen niet duurzaam blijken wanneer de KD-waarden blijvend worden overschreden.¹⁶

In de wetenschappelijk literatuur ziet cliënte haar stelling bevestigd dat instandhoudingsmaatregelen concreet zicht dienen te bieden op het verlagen van de optredende deposities nabij de KD-waarden.

Wij zien onze stellingen bovendien ondersteund door een tweetal artikelen. De auteur betoogt dat projecten gebaseerd op onzekere positieve effecten van toekomstige ecologische maatregelen onverenigbaar zijn met de EU-HvJ arresten Orleans en Briels. In het tweede artikel wordt vanuit hetzelfde perspectief ingegaan op de Nederlandse PAS.

- Hendrik Schoukens (2017) *'Proactive Habitat Restoration and the Avoidance of Adverse Effects on Protected Areas: Development Project Review in Europe After Orleans'*, Journal of International Wildlife Law & Policy, 20:2, 125-154.

- Hendrik Schoukens (2017) *'Nitrogen deposition, habitat restoration and the EU Habitats Directive: moving beyond the deadlock with the Dutch programmatic nitrogen approach?'*: Biological Conservation 212 (2017) 484-492 (BIJLAGE).

Afgezien van het toekomstige karakter van veel herstelmaatregelen moet bovendien worden geconcludeerd dat er géén afdoende wetenschappelijke zekerheid bestaat over tenminste een deel van beoogde natuurherstelmaatregelen.

PAS: programma op krediet I

In alle omstandigheden moet worden vastgesteld dat het de genoemde PAS-maatregelen hoofdzakelijk toekomstig te effectueren maatregelen zijn, ongeacht of het bron- of herstelmaatregelen zijn, dan wel maatregelen op basis van 'Hand aan de Kraan' (zie hierna). Dit gegeven doet de dwingende vraag stellen of het PAS zich verhoudt tot het recente arrest van het Hof van Justitie van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15, Orleans).

¹³ HICKS et al., *Nitrogen deposition and Natura 2000: Science and practice in determining environmental impacts*, p. 5.

¹⁴ Ibid, p. 8.

¹⁵ BOBBINK R., WEIJTERS M., ROELOFS J. (2016) *N-depositie en biodiversiteit: een gePASseerd station?* http://www.necov.org/symposia/2016NecoVPAS2_Bobbink.pdf.

¹⁶ E. BROUWER et al., *Effectiviteit van herstelbeheer in vennen en duinplassen op middellange termijn*. Directe Kennis en Innovatie, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Rapport DKI nr. 2009/dki 126-O, 129.

In de Nota naar aanleiding van het verslag, TK, vergaderjaar 2013–2014, 33 669, nr. 6 pagina 9 stelt de staatssecretaris over de relatie tussen de bedrijfsdeposities enerzijds en de bron- en herstelmaatregelen anderzijds:

De maatregelen zijn uit een juridisch oogpunt aan te duiden als instandhoudingsmaatregelen en passende maatregelen in de zin van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn en als mitigerende maatregelen die bij de passende beoordeling van een project mogen worden betrokken. Het is daarbij feitelijk niet mogelijk om per maatregel aan te geven of deze als instandhoudingsmaatregel, passende maatregel of mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Dat is ook niet relevant, aangezien met het pakket aan maatregelen op programma-niveau uitvoering wordt gegeven aan zowel de verplichtingen op grond van artikel 6, eerste en tweede lid, van de Habitatrictlijn als de verplichtingen in het kader van de concrete toestemmingverlening voor projecten met mogelijk significant negatieve gevolgen overeenkomstig artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Gegeven de gestelde verknochtheid van de verschillende maatregelen in relatie tot het toestaan van (aan plan-, project of andere handelingen gebonden) depositietoename en het natuurschaderisico van die depositietoenames kunnen de herstelmaatregelen niet (uitsluitend) als instandhoudingsmaatregelen worden aangemerkt.

Reeds vanwege de 'Hand aan de kraan' is geen sprake van voltooid gerealiseerde en in stand blijvende natuurwaarden, nu daarmee wordt geanticipeerd op toekomstige wijzigingen in de (herstel) maatregelen.

Feit is dat veel PAS-maatregelen maatregelen zijn die eerst in de toekomst effect zouden moeten geven.

De uitspraak van het Hof van Justitie van 21 juli 2016 (C-387/15 en C-388/15, Orleans) staat in de weg om op basis van de toekomstige maatregelen actuele potentieel natuurschadelijke plannen, projecten of andere handelingen toe te staan.

PAS: programma op krediet II

Een gebrek in de bestreden besluiten is de vergunningverlening voor onbepaalde tijd. De conclusies van de gebiedsanalyses hebben een beperkte houdbaarheid, tot maximaal 3 programmaperiodes (ca. 2030), terwijl ook na 2030 in veel gevallen een te hoge stikstofdepositie optreedt. Gegeven het feit dat de op basis van het PAS verleende vergunningen ook na 2030 van kracht zijn, is niet verzekerd dat ook na ca. 2030 voor de natuurtypen waarvoor een te hoge ammoniakdepositie optreedt een goede staat van instandhouding is gegarandeerd.

Uitspraak ABRS van woensdag 17 mei 2017

De bestreden besluiten zijn strijdig met uitspraak ABRS van 17 mei 2017 met de zaaknummers: 201600614/1/R2, 201600617/1/R2, 201600618/1/R2, 201600620/1/R2, 201600622/1/R2 en 201600630/1/R2. Uit deze uitspraak volgt dat de volgende gebreken klevan aan de Passende Beoordeling behorend bij het PAS en de krachtens het PAS verleende vergunningen:

- Gelet op 15.6 en 16.1 moeten zij onderbouwen waarom, gelet op de geconstateerde contra-indicaties, van de bestaande dalende trend in de stikstofdepositie in het PAS mag worden uitgegaan en in hoeverre het uitgangspunt van 2,5% gemiddelde economische groei tot een buffer leidt die mogelijke tegenvallers in de autonome daling van de stikstofdepositie kan opvangen.
- Gelet op 18.8, 19.4, 20.4 en 21.1 moeten zij onderbouwen in hoeverre aangehouden marges bij de PAS-bronmaatregelen voldoende zijn om tegenvallende resultaten op te vangen en moet worden onderbouwd of de effecten van deze maatregelen zich gelijkmatig over de verschillende Natura 2000-gebieden verdelen.
- Gelet op 22.3 moeten zij in verband met het systeem van monitoring en bijsturing onderbouwen hoe op basis hiervan bijsturing kan plaatsvinden, waarbij ook aangegeven moet worden op welke wijze rekening wordt gehouden met de vertraging in het beschikbaar komen van de monitoringsgegevens.
- Gelet op 23.5 moeten zij onderbouwen dat een buffer van 2,5% van gemiddelde economi-

sche groei voldoende depositieruimte met zich brengt om mogelijke tegenvallers in het kader van de autonome ontwikkelingen op te kunnen vangen.

- Gelet op 24.3 moeten zij de berekeningen die ten grondslag zijn gelegd aan de drempelwaarde beschikbaar en toegankelijk maken.
- Gelet op 25.5 en 25.6 moeten zij onderbouwen of en zo ja, op welk wijze rekening is gehouden met gevolgen van de overgangsregeling voor extern salderen.
- Gelet op 26.2 moeten zij onderbouwen of in het PAS voldoende rekening is gehouden met onbenutte emissieruimte binnen bestaande Nbw-vergunningen binnen de depositieruimte voor autonome ontwikkelingen.

Niet kan begrepen worden dat GS de gestelde tekortkoming terzijde schuift. Immers, in rechte is vastgesteld dat de passende beoordeling niet de vereiste zekerheid biedt dat de instandhoudingsdoelen voor de betrokken wettelijk beschermde natuurtypen niet in gevaar worden gebracht. Daarmee voldoen de vergunningbesluiten niet aan de wettelijke eisen. Reeds hierom kunnen de besluiten geen stand houden, nog ongeacht de behandeling van de prejudiciële vragen.

Cliënt stelt zich op het standpunt dat hierom geen aanleiding bestaat de behandeling van de beroepen aan te houden totdat het EU-Hof van Justitie en de Afdeling Bestuursrechtspraak tot een rechtsoordeel zijn gekomen over de juiste toepassing van de Habitatrictlijn. Reeds het positief besluit nemen door GS met daarbij het volstrekt negeren van de door de Afdeling vastgestelde gebreken in de passende beoordeling maakt dat de besluiten geen stand kunnen houden.

Anders dan GS in reactie op de zienswijzen stelt, volgt niet uit het gegeven dat geen voorlopige voorziening is getroffen door de Afdeling dat de passende beoordeling deugt. Een voorlopige voorziening omvat een belangenafweging, waaruit volgt dat uit het afzien van toewijzing van een voorziening niet volgt dat geen juridisch gebrek aan de passende beoordeling en daarmee aan de besluiten kleeft. GS miskent dit gegeven.

Conclusie Passende Beoordeling

De Passende Beoordeling kan niet ten grondslag worden gelegd aan het PAS. Het voldoet niet aan de eisen van artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn. Nu de Passende Beoordeling niet volstaat, ontbreekt de vereiste zekerheid dat geen significant negatieve effecten optreden voor de betrokken natuurwaarden, en is ten onrechte vergunning verleend voor depositietoenames op de betrokken Natura 2000 zones.

Verzoek

Wij verzoeken om het ontwerpbesluit weer terug te nemen en eerst een MER en een passende beoordeling te laten opstellen. Pas dan kan een onderbouwde ontwerpbeschikking worden gepubliceerd.

Mocht u ook een kopie van deze brief per post wenst te ontvangen dan horen wij dat graag van u.

Graag een bevestiging van ontvangst.

Hoogachtend,

Drs. Johan G. Vollenbroek

Bijlagen:

1. Verzoek tot actualisatie van 20 december 2018
2. Brief aan de gemeenteraad van Diemen van 16 januari 2019
3. Uittreksel KvK MOB
4. Machtigingen