

MARQ WIJNGAARDEN  
FLIP SCHÜLLER  
PROF. LIESBETH ZEGVELD  
MARIEKE VAN EIK  
WIL EIKELBOOM  
DR. CHANNA SAMKALDEN  
TAMARA BURUMA  
BONDINE KLOOSTRA  
MICHIEL PESTMAN  
PROF. GÖRAN SLUITER  
BRECHTJE VOSSENBERG  
EVA BEZEM  
DR. LISA-MARIE KOMP  
BARBARA VAN STRAATEN  
TOM DE BOER  
BRAM HORENBLAS  
FREDERIEKE DÖLLE  
ELLES TEN VERGERT  
ISA VAN KRIMPEN  
DORA BROUWER

**AANGETEKEND**

College van gedeputeerde staten  
Van de provincie Zuid-Holland  
Postbus 90602  
2509 LP 'S-GRAVENHAGE

Ook per e-mail: [info@odh.nl](mailto:info@odh.nl)

Amsterdam, 28 april 2021  
Onze ref. D20210109/BK/bk

Direct tel.nr.: +31(0)20-3446200

Direct faxnr.: +31(0)20-3446201

*ADVISEURS*

PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA  
PROF. TIES PRAKKEN  
PROF. BRITTA BÖHLER

**VERZOEK OM INTREKKING VAN VERGUNNINGEN  
KOLENCENTRALES MAASVLAKTE  
OP GROND VAN ARTIKEL 5.4, TWEDE LID, VAN DE WNB**

**Betreft: Mobilisation / GS (Nbw-vergunningen Uniper en Riverstone Holdings)**

Geacht college,

Namens coöperatie Mobilisation for the environment (MOB), gevestigd te Nijmegen, wend ik mij tot u met het verzoek om intrekking van de natuurvergunningen van twee kolencentrales op de Maasvlakte, omdat de verzurende en vermestende uitstoot van die centrales bijdraagt aan de achteruitgang van de kwaliteit van beschermde natuur.

**Achtergrond**

1. Bij besluiten van 20 maart 2008, respectievelijk 10 april 2008 verleende het college van gedeputeerde staten vergunningen aan Electrabel N.V. en E.ON Benelux N.V. op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor het oprichten en in werking hebben van twee kolencentrales op de Maasvlakte, respectievelijk aan de Missouriweg en de Coloradoweg te Rotterdam. De besluiten zijn meerdere malen onderwerp van procedures bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geweest.
2. De besluiten zijn ten gevolge van die procedures aangevuld en gewijzigd. De beslissingen op bezwaar van gedeputeerde staten van 8 juli 2014 en de verleende natuurvergunningen voor de kolencentrales werden bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 januari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:170) onherroepelijk. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 verleende vergunningen hebben op grond van artikel 9.4 van de Wet natuurbescherming (Wnb) te gelden als vergunningen op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

3. De vergunningen steunen gelet op de voornoemde beslissingen op bezwaar op een aanvulling op de oorspronkelijke passende beoordeling, de "Passende beoordeling energiecentrales E.ON en GDF Suez op de Maasvlakte, Tweede herziening onderdeel stikstofdeposities" (hierna: herziene passende beoordeling) van 4 april 2014.
4. De kolencentrales zijn in werking en zijn inmiddels in handen van de bedrijven Riverstone Holding /Onyx (Missouriweg) en Uniper (Coloradoweg). De emissies uit de kolencentrales zorgen voor stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Coepelduynen, Meijendel & Berkheide, Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Spanjaards Duin, Voornes Duin en Duinen Goeree & Kwade Hoek.
5. In de herziene passende beoordeling is geconcludeerd dat significante effecten van de kolencentrales op voor stikstof gevoelige natuur met zekerheid kunnen worden uitgesloten. Deze conclusie berust op het oordeel dat de in het Programma Aanpak Stikstof voorziene instandhoudingsmaatregelen in de Natura 2000-gebieden rond de Maasvlakte ervoor zorgen dat geen significante effecten door stikstofdepositie van de kolencentrales zullen optreden. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog hierover in de voornoemde uitspraak van 27 januari 2016 over de voor de centrales verleende natuurvergunningen als volgt:

"Programma Aanpak Stikstof

7. Ook wijzen Greenpeace, VVBV en SNM erop dat een deel van de instandhoudingsmaatregelen die in de herziene passende beoordeling als feitelijke ontwikkeling in de effectbeoordeling zijn betrokken, maatregelen betreffen die in het kader van het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) worden getroffen en daarmee volgens appellanten ten doel hebben om ontwikkelingsruimte te genereren. Volgens Greenpeace en VVBV kunnen de effecten van deze instandhoudingsmaatregelen niet óók worden ingezet ten behoeve van de elektriciteitscentrales.

7.1. Op 1 juli 2015 zijn de wet tot wijziging van de Nbw 1998 (programmatische aanpak stikstof), het Besluit grenswaarden programmatische aanpak stikstof en de Regeling programmatische aanpak stikstof in werking getreden. Dit stelsel van maatregelen voorziet in een landelijke aanpak van de stikstofproblematiek in Natura 2000-gebieden. Zo maakt het PAS depositieruimte beschikbaar voor bestaande activiteiten (autonome ontwikkelingen) en nieuwe economische ontwikkelingen (ontwikkelruimte) die stikstofdepositie veroorzaken. Deze depositieruimte, zo blijkt uit het document "Programma Aanpak Stikstof 2015-2021", ontstaat door de daling van de stikstofemissie, en daarmee ook de stikstofdepositie, als gevolg van vaststaand beleid op het gebied van verkeer, landbouw en industrie en de aanvullende bronmaatregelen waarin het PAS voorziet.

Daarnaast voorziet het PAS in gebiedsspecifieke maatregelen om de instandhoudingsdoelstellingen voor de voor stikstofgevoelige habitattypen en leefgebieden van soorten in Natura 2000-gebieden op termijn te verwezenlijken en om intussen verslechtering van de kwaliteit van de habitattypen en leefgebieden van soorten te voorkomen. Deze maatregelen worden getroffen in aanvulling op het reguliere beheer en op de brongerichte maatregelen die leiden tot een daling van de stikstofdepositie die nodig is om depositieruimte vrij te maken. Uit voornoemd document "Programma Aanpak Stikstof 2015-2021" blijkt dat voorbeelden van herstelmaatregelen zijn het herstel van de waterhuishouding, de verhoging van het grondwaterpeil, de afgraving van een deel van de bodem door plaggen, chopperen of baggeren en de afvoer van stikstofrijk materiaal door extra maaien, begrazen of periodiek verbranden. Niet in geschil is dat deze maatregelen grotendeels zien op hetzelfde pakket aan maatregelen zoals dat in het kader van de

effectbeoordeling van de elektriciteitscentrales als feitelijke ontwikkeling is meegenomen. Uit het vorenstaande volgt dat deze maatregelen op zichzelf geen ruimte genereren die kan worden uitgegeven voor nieuwe economische ontwikkelingen. De effecten van de instandhoudingsmaatregelen die thans bij de beoordeling van de elektriciteitscentrales worden gebruikt, zullen derhalve niet in een later stadium alsnog in de vorm van ontwikkelingsruimte worden uitgegeven.”

6. Ten aanzien van deze PAS-maatregelen oordeelde het Hof van justitie van de Europese Unie bij uitspraak van 7 november 2018 echter dat dergelijke instandhoudingsmaatregelen niet mogen worden betrokken in een passende beoordeling in de de verwachte voordelen van die maatregelen niet vaststaan ten tijde van die beoordeling (HvJ EU, 7 november 2018, ECLI: ECLI:EU:C:2018:882, gevoegde zaken Mobilisation en Vereniging Leefmilieu, punten 126 – 132). Toepassing van het arrest door de Afdeling bestuursrechtspraak in de PAS-uitspraak, leidde tot het oordeel dat uitgevoerde en nog niet uitgevoerde PAS-maatregelen in Natura 2000-gebieden onvoldoende zeker zijn om op basis van die maatregelen in een passende beoordeling met zekerheid significante effecten van een plan of project uit te kunnen sluiten. De Afdeling overwoog onder andere het volgende:

“19.6. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat in de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt herstelmaatregelen zijn betrokken waarvan de verwachte voordelen ten tijde van die beoordeling niet vaststonden. De verwachte voordelen van deze herstelmaatregelen kunnen, zoals de Werkgroep terecht betoogt, niet worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden en bij de beoordeling of de toedeling van de depositieruimte op basis van het PAS-beoordelingskader niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.” (AbRS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603).

7. Ten aanzien van de kolencentrales van Riverstone / Onyx en Uniper op de Maasvlakte volgt uit het voorgaande dat significante effecten van de stikstofdepositie van deze kolencentrales niet met zekerheid zijn uitgesloten, nu de passende beoordeling gebaseerd was op PAS-maatregelen in de betreffende Natura 2000-gebieden. Het resultaat en de verwachte voordelen van deze maatregelen staan volgens de Afdeling bestuursrechtspak, zo blijkt uit het voorgaande, onvoldoende vast.

#### **Stikstofoverlast voor stikstof gevoelige natuur in beschermde Natura 2000-gebieden**

8. In de voornoemde Natura 2000-gebieden die binnen de invloedssfeer van de kolencentrales op de Maasvlakte liggen is sprake van stikstofdepositie boven de kritische depositiewaarde (KDW) van specifieke, voor stikstof gevoelige habitats. Dit zorgt voor achteruitgang van de staat van instandhouding van habitats, zo blijkt uit de verschillende PAS-Gebiedsanalyses die voor deze gebieden zijn opgesteld.
9. In Coepelduynen sprake ten aanzien van habitattype H2130A Grijze duinen sprake van overbelasting met stikstof en een negatieve trend in de ontwikkeling van het habitat. De staat van instandhouding is in een deel van het gebied ongunstig.
10. In Meijndel & Berkheide worden de KDW's van de habitats H2130A en H2130B grijze duinen, en H2180A en H2180C duinbossen, H2190A vochtige duinvalleien. Voor grijze duinen is sprake van een matige tot slechte staat van instandhouding. Duinbossen verkeren op de meeste plaatsen in een slechte of matige staat van instandhouding. Vochtige duinvalleien verkeren in een matige staat en in één deelgebied in een slechte staat van instandhouding.

11. In Westduinpark en Wapendal is sprake van de overschrijding van de KDW's voor H2120 witte duinen, H2130A en H2130B grijze duinen, H2150 duinheiden met struikhei, H2160 duindoornstruwelen en H2180A en H2180C duinbossen. De staat van instandhouding is voor het grootste deel van de witte duinen matig, voor grijze duinen H2130A slecht en matig, voor grijze duinen H2130B matig. De duinheiden zijn in slechte staat van instandhouding. De duindoornstruwelen verkeren in een matige staat, in een deel gebied in slechte staat. De duinbossen verkeren in matige tot slechte staat.
12. Voor de stikstofgevoelige natuur in Solleveld & Kapittelduinen en Spanjaardsduin is eveneens sprake van overbelasting met stikstof. De KDW van de volgende habitattypen wordt overschreden: H2130A en H2130B grijze duinen, H2150 duinheide, H2180A duinbossen en H2190A vochtige duinvalleien. De staat van instandhouding is voor deze habitats niet gunstig. De staat van grijze duinen is grotendeels slecht, voor de rest matig en in een enkel deelgebied gunstig. Duinheide verkeert in een matige staat, duinbossen grotendeels deels eveneens. Vochtige duinvalleien verkeren in een matige staat.
13. Er is sprake van overschrijding van de KDW voor de volgende habitats in Voornes Duin: H2120 witte duinen, H2130A en H2130C grijze duinen, H2180A en H2180C duinbossen en H2190A en H2190B vochtige duinvalleien. De staat van instandhouding van deze habitats is niet gunstig. De witte duinen verkeren in matige tot slechte staat, grijze duinen verkeren in matige en slechte staat. De duinbossen zijn voor het overgrote deel in een slechte en matige staat van instandhouding, een deel van de vochtige duinvalleien is in matige staat.
14. Tot slot is ook in het gebied Duinen Goeree & Kwade Hoek sprake van overbelasting door stikstofdepositie en wel ten aanzien van de volgende habitats: H2130A, H2130B en H2130C grijze duinen en H2190A, H2190B en H2190C vochtige duinvalleien. Het overgrote deel van de grijze duinen heeft een matige staat van instandhouding in dit gebied, de vochtige duinvalleien zijn deels in goede, deels in matige en deels in slechte staat.
15. Uit de PAS-gebiedsanalyses voor de voornoemde gebieden volgt dan ook dat passende maatregelen nodig zijn om verslechtering van de kwaliteit van de habitats te voorkomen. Verder zijn alle voornoemde gebieden, behalve Coepduynen, gekwalificeerd als een PAS Natura 2000-gebied van categorie 1b. Het betreft gebieden waar de stikstofproblematiek voor beschermde habitats en/of soorten zo ernstig is dat ten tijde van het Programma Aanpak Stikstof al vaststond dat in de eerste PAS-periode van zes jaren het herstel van de betreffende voor stikstof gevoelige habitats niet kan worden gerealiseerd.

### **Strijd met het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn**

16. Zoals uiteengezet, verslechtert door de stikstoflast uit andere bronnen en de stikstofdepositie, veroorzaakt door de kolencentrales op de Maasvlakte, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten waarvoor de voornoemde Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn<sup>1</sup>. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn verplicht de bevoegde autoriteiten in een dergelijk geval om passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat beschermde habitats niet verslechteren en dat geen storende factoren optreden voor soorten waarvoor de habitats zijn aangewezen.

---

<sup>1</sup> Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna

17. Anders dan in recente rechtspraak is gesteld<sup>2</sup>, volgt uit de jurisprudentie van het Hof van justitie dat de verplichting om passende maatregelen te treffen om te zorgen dat habitats niet verslechteren en soorten waarvoor de habitats werden aangewezen niet verstoord worden, ook een nadere passende beoordeling kan omvatten, ten aanzien van een onherroepelijk vergund project op basis van een passende beoordeling. Voor zover de passende beoordeling niet met zekerheid significante effecten van een project blijkt uit te sluiten, geldt voor de bevoegde autoriteiten een verplichting om te beoordelen of het project tot significante effecten leidt en tot het treffen van passende maatregelen om verslechtering en verstoring door het plan of project te voorkomen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dit volgt vaste rechtspraak van het Hof van justitie in het Kokkelvisserijarrest en uit de uitspraak van het Hof van justitie in de zaak Commissie / Italië. Het Hof van justitie overwoog voor zover hier relevant, het volgende:

“37. Niettemin valt niet uit te sluiten dat het plan of project, ook als dat niet te wijten is aan fouten van de bevoegde nationale autoriteiten, naderhand toch een verslechtering of verstoring blijkt mee te brengen. In die omstandigheden maakt de toepassing van artikel 6, lid 2, van de habitatrichtlijn het mogelijk te voldoen aan het hoofddoel, behoud en bescherming van de kwaliteit van het milieu, met inbegrip van de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, zoals in de eerste overweging van de considerans van die richtlijn wordt beschreven.” (HvJ EU 7 september 2004, Kokkelvisserij, ECLI:EU:C:2004:482, punt 37).

En:

“94. Wanneer, zoals in casu uit het onderzoek van het eerste bezwaar blijkt, een vergunning voor een plan of project is verleend op een wijze die niet in overeenstemming is met artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, kan worden geconstateerd dat artikel 6, lid 2, ten aanzien van een specialebeschermingszone is geschonden indien is vastgesteld dat de kwaliteit van een habitat is verslechterd of dat storende factoren zijn opgetreden voor de soorten waarvoor het betrokken gebied is aangewezen. (HvJ EU 20 september 2007, Commissie / Italië, ECLI:EU:C:2007:532, punt 94).

18. Inzake de kolencentrales op de Maasvlakte geldt zowel dat de habitats in de omliggende Natura 2000-gebieden tegevolge van de stikstofdepositie van de centrales verslechteren (vergelijk Kokkelvisserij arrest) als dat naar achteraf blijkt de natuurvergunningen voor de centrales niet in overeenstemming met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn zijn verleend (vergelijk Commissie / Italië). In de passende beoordeling zijn immers PAS-maatregelen betrokken die niet kunnen leiden tot de conclusie dat significante effecten van de stikstofdepositie van de kolencentrales met zekerheid kunnen worden uitgesloten.
19. Uit het voorgaande volgt dat gedeputeerde staten verplicht zijn op te treden in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn om ervoor te zorgen dat de habitats in de omliggende Natura 2000-gebieden in de provincie niet verslechteren.

#### **Verzoek om intrekking op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb**

20. Een vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb wordt ingevolge artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb ‘in elk geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn’. Hieruit volgt dat gedeputeerde staten gehouden zijn om tot intrekking van de vergunningen van kolencentrales van Riverstone Holding / Onyx en Uniper over te gaan, nu op grond van het voorgaande vast staat dat de stikstofdepositie van de centrales tot niet uitgesloten significante effecten leidt

---

<sup>2</sup> Zie uitspraak rechtbank Noord-Nederland 19 april 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:1466, r.o. 6.5.1

voor de omliggende Natura 2000-gebieden en de staat van instandhouding van de daar voorkomende stikstofgevoelige habitats niet gunstig is. De uitgevoerde passende beoordeling sluit significante effecten immers niet uit. Er geldt dan een verplichting tot het treffen van passende maatregelen op grond van de artikelen 5.4, tweede lid, van de Wnb en artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.

21. Verder blijkt uit recente rechtspraak van de Afdeling dat, voor de verplichting om passende maatregelen te nemen ten aanzien van een project, het voor de bevoegde autoriteiten niet nodig is dat het project significante effecten op beschermde habitats heeft. Een natuurvergunning dient ook te worden ingetrokken indien geen significant negatieve, maar negatieve effecten optreden, waardoor wordt bijgedragen aan de verslechtering of verstoring van beschermde habitats en soorten waarvoor relevante Natura 2000-gebieden zijn aangewezen<sup>3</sup> en het nodig is de vergunning in te trekken in het kader van de te treffen passende maatregelen.
22. De stikstofdepositie vanwege de kolencentrales kan door het toepassen van emissiebeperkende maatregelen worden gehalveerd. Om te voorkomen dat in strijd met artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn de op deze wijze te winnen 'depositieruimte' zonder nadere beoordeling van de effecten daarvan op voor stikstofgevoelige natuur rond de Maasvlakte wordt overgeheveld als 'bestaand recht' naar een ander plan of project of uitbreiding van de centrales (extern of intern salderen) dienen voor zover gedeputeerde staten niet meteen zouden overgaan tot intrekking van de vergunningen – subsidiair – de vergunningen in ieder geval te worden gewijzigd. Aan de natuurvergunningen voor de centrales van Riverstone Holding / Onyx en Uniper dient een voorschrift te worden verbonden dat de natuurvergunningen slechts gelden ten aanzien van het in werking hebben van de centrales naar huidige emissie maatstaven met een bijbehorende gehalveerde NOx-emissie en de daaruit voortvloeiende drastisch gereduceerde stikstofdepositie.

## CONCLUSIE

Mobilisation for the environment verzoekt gedeputeerde staten om de bij besluiten van 20 maart 2008, respectievelijk 10 april 2008 verleende natuurvergunningen voor de oprichting en exploitatie van twee kolencentrales op de Maasvlakte op grond van artikel 5.4, tweede lid, - en voor zover nodig op grond van artikel 2.4, eerste lid - van de Wet natuurbescherming

- onmiddellijk in te trekken;
- voor zover de vergunningen niet dan na een verdere beoordeling zouden worden ingetrokken, de vergunningen onmiddellijk te wijzigen in die zin dat daaraan het voorschrift wordt verbonden dat elk van de kolencentrales niet meer stikstofdepositie op beschermde habitats mag veroorzaken dan de stikstofdepositie die het gevolg is van de centrales bij een halvering van de NOx-emissies die hoorden bij deze projecten zoals die passend werden beoordeeld.

Mobilisation for the environment verzoekt om zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen acht weken op het onderhavige verzoek te beslissen, aangezien de stikstofdepositie van de centrales zorgt voor een doorgaande verslechtering van beschermde habitats.

Hoogachtend,

---

<sup>3</sup> AbRS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, o.a. r.o. 1.1.

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Bondine Kloostra', written in a cursive style.

**Bondine Kloostra**