

Uitspraak 201203812/1/R2 en 201203820/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 30 oktober 2013
TEGEN	het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-orderingskamer - Natuurbescherming

Bij deze uitspraak is een **persbericht** uitgebracht.

201203812/1/R2 en 201203820/1/R2.

Datum uitspraak: 30 oktober 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Natuur en Milieu, gevestigd te Utrecht (hierna: SNM),
 2. de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne, gevestigd te Rockanje, gemeente Westvoorne (hierna: VVBV)
 3. de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam,
- appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 maart 2008 heeft het college aan Electrabel Nederland N.V. (thans: GDF Suez Energie Nederland N.V. (hierna: GDF Suez)) vergunning krachtens artikel 16 en artikel 19d van de Nbw 1998 verleend voor de aanleg en het gebruik van een nieuwe elektriciteitscentrale op de Maasvlakte te Rotterdam.

Bij besluit van 10 april 2008 heeft het college aan E.ON Benelux N.V. vergunning krachtens artikel 16 en artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor de aanleg en het gebruik van een nieuwe elektriciteitscentrale op de Maasvlakte te Rotterdam.

Bij besluiten van 2 maart 2012, beide verzonden op 2 maart 2012, heeft het college de door SNM, VVBV en Greenpeace gemaakte bezwaren tegen het besluit van 20 maart 2008 onderscheidenlijk het besluit van 10 april 2008 opnieuw ongegrond verklaard.

Tegen beide besluiten hebben SNM, VVBV en Greenpeace beroep ingesteld. SNM, VVBV en Greenpeace hebben de gronden van hun beroep schriftelijk aangevuld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Greenpeace, het college en SNM hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 14 mei 2013, waar Greenpeace, vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door drs. J.P. Tonckens en A. ten Kate, SNM, vertegenwoordigd door drs. ing. J.G. Vollenbroek en drs. I. Csikós, de VVBV, eveneens vertegenwoordigd door mr. B.N. Kloostera, bijgestaan door D. van der Laan en ing. J.J.M. Braat, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.J. Visser, advocaat te Rotterdam, bijgestaan door mr. C.C. Los, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord GDF Suez, vertegenwoordigd door mr. M.M. Kaajan, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door ing. H. Jansen en E.ON, vertegenwoordigd door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, bijgestaan door ir. E. Noks. Beide hiervoor genoemde partijen zijn voorts bijgestaan door drs. C.R.J. Goderie, drs. C.T.M. Vertegaal, dr. M. ter Steege en dr. ing. J.J. Erbrink.

Overwegingen

Ingetrokken beroepsgronden

1. Ter zitting heeft SNM de beroepsgronden ingetrokken, inhoudend dat de passende beoordeling is gebaseerd op verouderde gegevens met betrekking tot de gehanteerde kritische depositiewaarden voor de habitattypen H2103B en H2130C alsmede dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de negatieve effecten van de elektriciteitscentrale van BIOX. Voorts heeft VVBV ter zitting de beroepsgrond ingetrokken dat in het rapport 'Passende beoordeling energiecentrales E.ON & Electrabel op de Maasvlakte, herziening onderdeel stikstofdeposities' van 7 oktober 2011 (hierna: de passende beoordeling) van een onjuiste instandhoudingsdoelstelling voor het gebied Voornes Duin is uitgegaan.

Procedurele aspecten

2. SNM betoogt dat het college ten onrechte buiten de provincie Zuid-Holland geen kennisgeving heeft gedaan van de besluiten omtrent de vergunningverlening in het kader van de Nbw 1998.

2.1. Ingevolge artikel 42, derde lid, van de Nbw 1998 wordt van een besluit tot verlening, wijziging of intrekking van de vergunningen als bedoeld in de artikelen 16 en 19d door het orgaan dat tot verlening van de vergunning bevoegd is kennis gegeven in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op andere geschikte wijze. Volstaan kan worden met vermelding van de zakelijke inhoud.

2.2. Zoals blijkt uit de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2011 in zaak nr. [200901310/1/R2](#) en [200901311/1/R2](#) heeft SNM deze procedurele beroepsgrond niet aangevoerd tegen de eerdere besluiten op bezwaar van 9 januari 2009, waarbij het college de onder meer door SNM gemaakte bezwaren tegen de besluiten van 20 maart 2008 respectievelijk 20 april 2008 reeds ongegrond had verklaard. Hiermee heeft SNM haar beroepsgronden uitgebreid met een nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgrond. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 6:13 van de Awb, alsmede de rechtszekerheid van de andere partijen, kan niet worden aanvaard dat nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen de oorspronkelijke bestreden besluiten naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent, voor zover dit betoog betrekking heeft op beide verleende vergunningen, dat het betoog buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Voor zover deze beroepsgrond betrekking heeft op beide besluiten op bezwaar, zou dit een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van de bestreden besluiten betreffen. Dit betoog kan reeds om die reden de rechtmatigheid van beide besluiten niet aantasten en geen grond vormen voor de vernietiging van de bestreden besluiten.

Wettelijk kader

3. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de Habitatrictlijn treffen de lidstaten voor de speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen. Deze behelzen zo nodig passende specifieke of van ruimtelijke-ordeningsplannen deel uitmakende beheersplannen en passende wettelijke, bestuursrechtelijke of op een overeenkomst berustende maatregelen, die beantwoorden aan de ecologische vereisten van de typen natuurlijke habitats van bijlage I en de soorten van bijlage II die in die gebieden voorkomen.

3.1. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

3.2. Ingevolge artikel 19e, aanhef en onder a, houden gedeputeerde staten bij het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, rekening met de gevolgen die een project of andere handeling, waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

3.3. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

3.4. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

3.5. Ingevolge artikel 19h, eerste lid, verbinden gedeputeerde staten aan die vergunning in ieder geval het voorschrift inhoudende de verplichting compenserende maatregelen te treffen, indien een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, om dwingende redenen van groot openbaar belang wordt verleend voor het realiseren van projecten, waarvan niet met zekerheid vaststaat dat die projecten de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet aantasten.

Bestreden besluiten

4. Het besluit van 20 maart 2008 betreft de verlening van een vergunning ingevolge artikel 16 en artikel 19d van de Nbw 1998 voor de bouw en het gebruik door GDF Suez van een elektriciteitscentrale met een netto elektrisch vermogen van 750 MW op een perceel aan de Missouriweg op de Maasvlakte te Rotterdam. In het productieproces worden kolen en biomassa als brandstof gebruikt.

Het besluit van 10 april 2008 betreft de verlening van een vergunning ingevolge artikel 16 en artikel 19d van de Nbw 1998 voor de bouw en het gebruik door E.ON van een, eveneens kolen- en biomassagestookte, elektriciteitscentrale met een netto elektrisch vermogen van 1100 MW aan de Coloradoweg 10 op de Maasvlakte te Rotterdam. De beoogde locaties van de centrales liggen, voor zover hier van belang, in de nabijheid van de Natura 2000-gebieden Voornes Duin, Duinen Goeree & Kwade Hoek, Solleveld & Kapittelduinen, Westduinpark & Wapendal en Meijendel & Berkheide.

Bij de besluiten van 2 maart 2012 zijn de door Greenpeace, SNM en de VVBV gemaakte bezwaren opnieuw ongegrond verklaard en de besluiten van 20 maart 2008 en 10 april 2008, met gewijzigde motivering, in stand gelaten.

Instandhoudingsdoelstellingen

5. Blijkens het aanwijzingsbesluit is het gebied Duinen Goeree & Kwade Hoek onder meer aangewezen vanwege de aanwezigheid van de prioritaire habitattypen H2130A, H2130B en H2130C (respectievelijk Grijze duinen kalkrijk, kalkarm en heischraal). In het aanwijzingsbesluit is, mede gezien de landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding van habitatype H2130, voor subtype A als doelstelling "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit" opgenomen, voor subtype B "behoud oppervlakte en kwaliteit" en voor subtype C "behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit".

Het gebied Voornes Duin is onder andere aangewezen voor de prioritaire habitattypen H2130A en H2130C en voor het habitatype H2190A (Vochtige duinvaleien, open water). Voor de habitattypen H2130A en H2130C is als doelstelling "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit" opgenomen, voor H2190A geldt voor het gebied de doelstelling "behoud oppervlakte en kwaliteit".

In het gebied Solleveld & Kapittelduinen, waar Spanjaards Duin onderdeel van gaat uitmaken, komen volgens het aanwijzingsbesluit onder meer de prioritaire habitattypen H2130A en H2130B voor. Voor deze habitattypen is "behoud oppervlakte en verbetering kwaliteit" als doelstelling opgenomen. Blijkens het aanwijzingsbesluit wordt verbetering van de kwaliteit van deze habitattypen nagestreefd gezien de landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding.

In het gebied Westduinpark & Wapendal komen volgens het aanwijzingsbesluit onder meer het prioritaire habitatype H2130A en H2130B voor. Voor het eerstgenoemde habitatype is als

doelstelling "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit" opgenomen. Blijkens het aanwijzingsbesluit worden oppervlakte-uitbreiding en verbetering van de kwaliteit van het habitatype H2130A nagestreefd gezien de landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding. Voor het habitatype H2130B is als doelstelling "behoud oppervlakte en kwaliteit" opgenomen. Dit habitatype komt op kleine schaal in matige kwaliteit voor binnen het gebied.

Het gebied Meijndel & Berkheide is volgens het aanwijzingsbesluit onder andere aangewezen voor de prioritaire habitatypen H2130A en H2130B. Blijkens het aanwijzingsbesluit is voor deze beide habitatypen als doelstelling "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit" opgenomen, gezien de landelijk zeer ongunstige staat van instandhouding. Ook is dit gebied aangewezen voor habitatypen H2190A en H2190B (Vochtige duinvalleien, kalkrijk), waarvoor als doelstelling "uitbreiding oppervlakte en verbetering kwaliteit" is opgenomen.

Effectbeoordelingsmodel

6. Voor zover het beroep van VVBV is gericht tegen de uitgangspunten en de systematiek van het bij de vergunningverlening gehanteerde effectbeoordelingsmodel, dat wordt beschreven in het rapport van Goderie en Vertegaal van juli 2010, overweegt de Afdeling dat in de uitspraak van 4 mei 2011 in zaak nr. [200901310/1/R2](#) en [200901311/1/R2](#) reeds is geoordeeld dat hetgeen in die procedure is aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat het gebruikte model zodanige gebreken of onzekerheden vertoont dat het college zich daarop niet in redelijkheid heeft kunnen baseren. VVBV heeft in haar beroepschrift geen omstandigheden aangevoerd waarom thans over het gehanteerde effectbeoordelingsmodel anders dient te worden geoordeeld.

Het betoog van VVBV dat de effecten van de vergunde activiteiten ook op basis van modellen met een andere systematiek kunnen worden beoordeeld, leidt niet tot een ander oordeel, nu de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn, noch de Nbw 1998 hiertoe nopen.

Afstemming

7. Voor zover SNM betoogt dat de stikstofemissienormen zoals die zijn opgenomen in de vergunningen ingevolge de Wet milieubeheer en de Nbw 1998 onvoldoende inhoudelijk zijn afgestemd, verwijst de Afdeling naar hetgeen hierover in overweging 2.12.1 van de uitspraak van 4 mei 2011 in zaak nrs. [200901310/1/R2](#) en [200901311/1/R2](#) reeds is overwogen. Gelet hierop bestaat voor het college geen verplichting tot coördinatie van de desbetreffende vergunningen en slaagt dit betoog niet.

Reikwijdte passende beoordeling

8. SNM betoogt dat in de passende beoordeling ten onrechte de overige Natura 2000-gebieden in de provincie Zuid-Holland, waaronder de gebieden Nieuwkoopse Plassen & De Haeck, Donkse Laagten, Biesbosch en Grevelingen, niet zijn betrokken.

8.1. Niet in geschil is dat de voorliggende twee projecten negatieve effecten hebben op de omliggende Natura 2000-gebieden vanwege de toename van stikstofdepositie die de beide elektriciteitscentrales veroorzaken en die op de meest nabijgelegen gebieden maximaal 8 mol/ha/jaar bedraagt. In de passende beoordeling zijn de effecten onderzocht op de gebieden Coepelduynen, Meijndel & Berkheide, Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Duinen Goeree & Kwade Hoek, Spanjaards Duin en Voornes Duin. Door SNM is niet weersproken dat deze onderzochte gebieden het dichtst bij de toekomstige elektriciteitscentrales liggen. Nu voorts door SNM geen gegevens zijn overgelegd waaruit blijkt dat beide elektriciteitscentrales mogelijk ook verslechterende effecten op habitatypen in andere Natura 2000-gebieden kunnen hebben dan die zijn onderzocht, ziet de Afdeling, mede gelet op de afstand van de projectlocaties tot de door SNM genoemde gebieden, geen aanleiding voor het oordeel dat het college de passende beoordeling in zoverre niet aan de bestreden besluiten ten grondslag heeft mogen leggen.

Instandhoudingsmaatregelen

9. Greenpeace en SNM betogen dat ten onrechte de instandhoudingsmaatregelen in de passende beoordeling voor de onderhavige projecten zijn betrokken en aldus ten onrechte zijn betrokken bij de conclusie dat geen sprake is van verslechterende effecten voor de habitatypen van de omliggende Natura 2000-gebieden. Die maatregelen zijn nodig om de geformuleerde behoud- en verbeterdoelstellingen te kunnen realiseren en staan los van de

onderhavige twee projecten. Volgens Greenpeace en SNM zijn die instandhoudingsmaatregelen derhalve niet bedoeld om mogelijkheden te creëren voor een toename van de stikstofdepositie, veroorzaakt door nieuwe projecten. Daarbij betogen Greenpeace en SNM dat niet vaststaat dat de instandhoudingsmaatregelen daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd en dat ook hierom deze maatregelen ten onrechte in de passende beoordeling voor de projecten zijn betrokken. Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat de instandhoudingsmaatregelen blijvend worden uitgevoerd, dan is volgens Greenpeace en SNM door het college niet aangetoond dat met die maatregelen een positieve stikstofbalans - een netto afvoer van stikstof uit de betrokken Natura 2000-gebieden - zal ontstaan.

Daar voegt Greenpeace aan toe dat de instandhoudingsmaatregelen ten onrechte als voorschriften aan de beide vergunningen zijn verbonden, omdat daarvoor geen wettelijke grondslag valt aan te wijzen en dat de uitvoering van deze maatregelen een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag betreft.

Volgens SNM is ten onrechte niet gestreefd naar een zo laag mogelijke stikstofdepositie voor beide elektriciteitscentrales, nu kritische depositiewaarden in de betrokken natuurgebieden reeds worden overschreden en gebleken is dat het technisch mogelijk is om de thans toegestane stikstofdepositie te halveren. Aan beide vergunningen hadden dan ook hiertoe voorschriften moeten worden verbonden. Verder betoogt SNM dat het niet altijd mogelijk is om een te hoge stikstofdepositie terug te dringen met beheermaatregelen, zonder daarbij grote schade toe te brengen aan de ecologische kwaliteiten en biodiversiteit van het betrokken natuurgebied. Beheermaatregelen, zoals maaien, plaggen of begrazing, leiden soms tot vernieling van het landschap en in voorkomende gevallen is de vegetatie van bepaalde habitattypen zo dun en los dat met eerdergenoemde beheermaatregelen nauwelijks stikstof wordt afgevoerd, aldus SNM.

VVBV betoogt dat de gebruikelijke beheermaatregelen - zoals afgraven of afplaggen - om de aanwezigheid van stikstof in Natura 2000-gebieden te verminderen niet kunnen worden toegepast in het gebied Voornes Duin wat betreft het habitatype 2130C, omdat daarmee de kalkarme bovenlaag verdwijnt en vervolgens op de dan kalkrijke bodem een ander habitatype zal ontstaan. Volgens VVBV dient de stikstofdepositie te worden teruggedrongen in combinatie met een passend begrazings- of maai-beheer om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype.

9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de genoemde instandhoudingsmaatregelen zullen worden opgenomen in de beheerplannen voor de desbetreffende gebieden en dat deze maatregelen ook zonder de beheerplannen en ook zonder de komst van de onderhavige twee elektriciteitscentrales tot uitvoering zullen worden gebracht. Dit zijn derhalve volgens het college geen mitigerende en ook geen compenserende maatregelen voor deze projecten. De voor de bedoelde maatregelen benodigde financiële middelen zijn reeds beschikbaar en niet afhankelijk van de vaststelling van de beheerplannen, aldus het college.

Verder stelt het college zich op het standpunt dat voor de verwijdering van een hoeveelheid stikstof ter grootte van 1 mol/ha/jaar het voldoende is om één kilo maaisel per hectare per jaar uit een natuurgebied af te voeren. In de praktijk worden volgens het college duizenden kilo's maaisel per hectare per jaar verwijderd. Door deze overdimensionering van de instandhoudingsmaatregelen, zoals maaien, afplaggen, ontstruiken en begrazing, hebben nieuwe stikstofbijdragen ter grootte van enkele mol/ha/jaar geen invloed op de effectiviteit van deze maatregelen. Daarbij wijst het college erop dat bij te intensieve of te grootschalige toepassing van dergelijke beheermaatregelen in het verleden wel eens ongewenste effecten zijn ontstaan. Thans is echter de wetenschappelijke en praktische kennis beschikbaar om dit te voorkomen en kan het college, als daartoe aanleiding is, de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen reguleren.

Uit de passende beoordeling blijkt volgens het college dat met de instandhoudingsmaatregelen - ook met de huidige achtergronddepositie - de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen worden gehaald. Structureel lagere stikstofdeposities zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen niet noodzakelijk, waarvoor het college verwijst naar bijlage 10 van de passende beoordeling waarin dit is toegelicht. Omdat uit de passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast, stelt het college zich op het standpunt dat het daarom niet noodzakelijk is om voorschriften aan de vergunningen te verbinden teneinde de stikstofdepositie van beide elektriciteitscentrales te verminderen.

9.2. Uit voorschrift 7 van beide vergunningen vloeit de verplichting voort voor zowel E.ON als GDF Suez om uitvoering te geven aan een aantal instandhoudingsmaatregelen, indien die niet zijn voltooid of opgenomen in een in werking getreden Natura 2000-beheerplan. In voorschrift 7 van beide vergunningen wordt verwezen naar bijlage 1 bij de vergunningen (hierna: de NOx-bijlage), waarin per stikstofgevoelig habitatype voor een aantal van de betrokken Natura 2000-gebieden, te weten Meijndel & Berkheide, Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Voornes Duin en Duinen Goeree & Kwade Hoek, is aangegeven welke beheermaatregelen daarvoor moeten worden uitgevoerd met daarbij een indicatieve omvang

- uitgedrukt in hectares - van die beheermaatregelen.

9.3. Niet in geschil is dat de oprichting van de elektriciteitscentrales van E.ON en GDF Suez zijn aan te merken als projecten in de zin van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 en dat die projecten mogelijk significante gevolgen kunnen hebben voor de omliggende Natura 2000-gebieden. Evenmin is in geschil dat aan de projecten geen maatregelen zijn verbonden, die ertoe strekken dat de door de centrales te veroorzaken toename van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden wordt voorkomen of beperkt. In de passende beoordeling die is vereist om tot verlening van een vergunning voor deze projecten ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998 te kunnen overgaan, is de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen betrokken. Vast staat dat de uitvoering van deze instandhoudingsmaatregelen niet afhankelijk is van het realiseren van een of beide elektriciteitscentrales. De bewuste instandhoudingsmaatregelen zijn noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren en kunnen - wegens het ontbreken van een directe samenhang met de onderhavige projecten - niet als mitigerende maatregelen worden aangemerkt. De opgenomen verplichting in de voorschriften tot uitvoering van die instandhoudingsmaatregelen, zoals beschreven in de NOx-bijlage behorend bij de voorschriften, maakt dat niet anders. Ook ten aanzien van de door het college gestelde overdimensionering van de voorziene instandhoudingsmaatregelen, nog daargelaten of daarvan sprake is, is niet gebleken dat deze geheel of gedeeltelijk samenhangt met de onderhavige projecten.

Gezien het voorgaande dient het college in dit geval aan de hand van de passende beoordeling inzichtelijk te maken dat de zekerheid is verkregen dat de onderhavige projecten - ook zonder dat mitigerende maatregelen zijn voorzien - de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen aantasten. In de passende beoordeling zijn de instandhoudingsmaatregelen in de vorm van bestaand beheer - dat mede bepalend is voor de huidige staat van instandhouding van de habitattypen - betrokken, evenals mogelijke toekomstige maatregelen die bestaan uit uitbreiding en intensivering van bestaande beheermaatregelen. Om deze maatregelen als feitelijke ontwikkeling in de passende beoordeling te kunnen betrekken, moet in de eerste plaats met een voldoende mate van zekerheid vaststaan dat deze maatregelen daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Hetgeen Greenpeace en SNM op dit punt naar voren hebben gebracht, geeft de Afdeling geen aanleiding om daaraan te twijfelen. Voorts dienen niet alleen de verwachte positieve effecten, maar ook eventuele negatieve effecten daarvan op de kwalificerende habitattypen, habitatsoorten en vogelsoorten te worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

9.4. Uit de passende beoordeling noch uit de NOx-bijlage blijkt of de voorziene instandhoudingsmaatregelen eenmalig of blijvend in uitvoering zijn dan wel zullen worden uitgevoerd in de Natura 2000-gebieden, Meijndel & Berkheide, Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Duinen Goeree & Kwade Hoek en Voornes Duin.

Voorts is in de passende beoordeling per Natura 2000-gebied onvoldoende aandacht besteed aan zowel de verwachte positieve als negatieve effecten van de uitvoering, voortzetting dan wel uitbreiding en intensivering van instandhoudingsmaatregelen die zullen worden uitgevoerd in de betrokken Natura 2000-gebieden, afgezet tegen de verwachte effecten van de twee onderhavige projecten op die gebieden en het kunnen verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden. Dit klemt temeer nu het in bedrijf nemen van de elektriciteitscentrales leidt tot een toename van stikstofdepositie, terwijl in de autonome situatie de achtergronddepositie van stikstof de kritische depositiewaarde voor de habitattypen in bepaalde delen van de betrokken Natura 2000-gebieden reeds overschrijdt en tevens voor een aantal van die habitattypen een verbeterdoelstelling geldt. Bovendien zullen de voorziene

instandhoudingsmaatregelen niet leiden tot een afname van de achtergronddepositie van stikstof op de daarvoor gevoelige habitattypen.

In de passende beoordeling is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gekwantificeerd hoe de achtergronddepositie van stikstof tezamen met de toename van stikstofdepositie als gevolg van onderhavige projecten zich verhoudt ten opzichte van de hoeveelheid stikstof die wordt verwijderd met de beoogde instandhoudingsmaatregelen uit de betrokken Natura 2000-gebieden. Hierdoor is niet duidelijk of verslechtering van de in die gebieden aanwezige stikstofgevoelige habitattypen daarmee wordt voorkomen en of de beoogde instandhoudingsmaatregelen voldoende zijn voor het op termijn behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en in hoeverre bij de huidige omvang van die instandhoudingsmaatregelen sprake is van de door het college gestelde overdimensionering. Ook is in de passende beoordeling niet inzichtelijk gemaakt dat zonder het treffen van mitigerende maatregelen voor de twee onderhavige projecten - in de vorm van aanvullende maatregelen gericht op het wegnemen van de extra stikstofdepositie, saldering of anderszins - geen afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit van de beoogde instandhoudingsmaatregelen die een bijdrage moeten leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitattypen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Evenmin blijkt uit de passende beoordeling dat het - op termijn - behalen van die instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht.

9.5. Uit het voorgaande volgt dat het college zich in de bestreden besluiten ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de zeven betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

Cumulatie

10. Greenpeace voert aan dat in de passende beoordeling onvoldoende rekening is gehouden met andere negatieve effecten, waaronder de verwachte toename van het scheepvaartverkeer en een aantal andere projecten zoals de containerterminals voor RWG en APMT, de elektriciteitscentrale van Enecogen, een voorgenomen uitbreiding van een veehouderij in Rockanje en het zogenoemde ROAD-initiatief om CO₂ in de bodem op te slaan.

Daarbij wijst Greenpeace in het bijzonder erop dat in de passende beoordeling op onjuiste wijze is omgegaan met het tijdsverloop dat gepaard is gegaan met het nieuwe besluit op bezwaar inzake de elektriciteitscentrale van Enecogen. Bij de beoordeling van de cumulatieve effecten ten behoeve van de bestreden besluiten is volgens Greenpeace het project van Enecogen ten onrechte verdisconteerd in het achtergrondniveau van stikstofdepositie - vanwege de omstandigheid dat die elektriciteitscentrale inmiddels in bedrijf is gesteld - en niet langer als afzonderlijk project in de beoordeling van de cumulatieve effecten betrokken.

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de toename van het scheepvaartverkeer is toegerekend aan de voorliggende projecten en is meegenomen in de passende beoordeling en voorts dat in de passende beoordeling andere projecten eveneens in de beoordeling van de cumulatieve zijn betrokken. Daarbij wijst het college erop dat projecten die ten tijde van de bestreden besluiten reeds in bedrijf waren gesteld - zoals de elektriciteitscentrale van Enecogen - reeds zijn meegenomen in de gebruikte achtergrondwaarden en de effecten hiervan niet afzonderlijk alsnog in de cumulatie van effecten hoeven te worden beschouwd. Verder is het zogenoemde ROAD-project wel in de passende beoordeling betrokken, aldus het college.

10.2. Het college stelt zich terecht op het standpunt dat bij het beoordelen van de mogelijke cumulatieve effecten in het kader van de vergunningverlening ingevolge de Nbw 1998, met andere projecten waarvoor een Nbw-vergunning is vereist maar die nog niet is verleend geen rekening hoeft te worden gehouden. Vergelijk beide uitspraken van de Afdeling van 9 december 2009 in zaak nr. [200805338/1/R2](#) en in zaak nr. [200809149/1/R2](#). Hierbij is van belang dat in afwachting van een besluit op een aanvraag voor een Nbw-vergunning doorgaans niet zeker is of - en zo ja met welke voorschriften - de vergunning verleend zal worden. Dergelijke andere vergunningplichtige projecten zijn derhalve aan te merken als een onzekere toekomstige gebeurtenis.

Met betrekking tot andere projecten waarvoor een Nbw-vergunning is verleend ten tijde van het nemen van het bestreden besluit en die ook reeds zijn uitgevoerd dan wel bestaande activiteiten waarvoor geen Nbw-vergunning benodigd is, overweegt de Afdeling dat de

gevolgen van die activiteiten in de meeste gevallen kunnen worden geacht in de omgeving te zijn verdisconteerd en derhalve in beginsel niet meer afzonderlijk in de beoordeling van de cumulatieve effecten hoeven te worden betrokken.

Andere projecten waarvoor een Nbw-vergunning is verleend, maar die nog niet of slechts ten dele zijn uitgevoerd ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, en die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen negatieve effecten op de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied kunnen hebben, dienen wel afzonderlijk in de beoordeling van de mogelijke cumulatieve effecten te worden betrokken.

Bij het voorgaande hecht de Afdeling eraan op te merken dat in beginsel de datum van de verlening van de in geschil zijnde Nbw-vergunning bepalend is voor de vraag welke andere projecten dan wel activiteiten als een onzekere toekomstige gebeurtenis zijn aan te merken, tenzij een besluit op bezwaar is genomen. Naar het oordeel van de Afdeling verdraagt het zich niet met het heroverwegingskarakter van dergelijke besluiten om andere projecten waarvoor een afzonderlijke Nbw-vergunning is verleend voorafgaand aan de datum waarop een besluit op bezwaar is genomen dan wel eventuele andere activiteiten die voor dat tijdstip zijn aangevangen buiten beschouwing te laten bij de hernieuwde beoordeling van de mogelijke cumulatieve effecten van het project of andere handelingen die zijn vergund.

10.3. Met betrekking tot de voorgenomen uitbreiding van een veehouderij in Rockanje overweegt de Afdeling dat de Nbw-vergunning aan VOF C.H. Tol is verleend op 5 mei 2012 en die vergunning derhalve dateert van na het nemen van beide bestreden besluiten. Blijkens paragraaf 3.6 van de passende beoordeling en de daarbij horende bijlage 9 is de stikstofdepositie van dit project echter wel meegenomen bij de beoordeling van de cumulatieve effecten. Gezien hetgeen onder 10.2 is overwogen, had dit project niet in de beoordeling van de cumulatieve effecten hoeven te worden betrokken.

10.4. Aan Enecogen v.o.f. is op 7 april 2009 een Nbw-vergunning verleend voor de aanleg en het gebruik van een gasgestookte elektriciteitscentrale op de Maasvlakte. Zowel voor de containerterminal van Rotterdam World Gateway (hierna: RWG) als voor de containerterminal van APM Terminals Maasvlakte II B.V. (hierna: APMT) is op 9 december 2011 een Nbw-vergunning verleend voor de oprichting en het gebruik van een containerterminal op de Tweede Maasvlakte. Voor het zogenoemde "ROAD"-project - dat staat voor Rotterdam Opslag en Afvang Demonstratie project, waarmee de CO₂-uitstoot die afkomstig is van beide elektriciteitscentrales deels zal worden afgevangen op het terrein van elektriciteitscentrale van E.ON en permanent zal worden opgeslagen in lege gasvelden in de bodem onder de Noordzee - is aan E.ON Benelux B.V. op 16 december 2011 een Nbw-vergunning verleend voor de oprichting en het gebruik van een CO₂-afvanginstallatie op de Maasvlakte. Deze vier projecten zijn derhalve vergund, maar nog niet uitgevoerd voorafgaand aan de bestreden besluiten. Gezien het overwogene onder 10.2 dienen de cumulatieve effecten daarvan in combinatie met de twee voorliggende projecten in de passende beoordeling te worden beschouwd.

In de passende beoordeling is vermeld dat onder andere de cumulatie met andere projecten is geactualiseerd. In paragraaf 3.6 van de passende beoordeling is vermeld dat bij het beoordelen van de cumulatieve effecten rekening is gehouden met onder meer de containerterminals van RWG en APMT, het ROAD-project en de Cintra CO₂-terminal. De uitkomsten daarvan zijn opgenomen in bijlage 9 van de passende beoordeling.

Voorts is in de passende beoordeling vermeld dat bij de berekening van de effecten van de kolencentrales de aanvoer van kolen over zee is meegenomen als onderdeel van die projecten. De daarbij gehanteerde uitgangspunten en de uitkomsten zijn opgenomen in bijlage 6 van de passende beoordeling.

10.5. Anders dan Greenpeace betoogt, is met de toekomstige containerterminals van RWG en APMT alsmede met de reeds verleende Nbw-vergunning aan E.ON voor een CO₂-afvanginstallatie in het kader van het ROAD-project rekening gehouden bij de beoordeling van de cumulatieve effecten. Voor zover ter verwezenlijking van het ROAD-project in de toekomst eventueel nog meer projecten zullen worden vergund in het kader van de Nbw 1998, volgt uit hetgeen onder 10.2 is overwogen dat de mogelijke cumulatieve effecten daarvan in die vergunningsprocedures dienen te worden beoordeeld.

Nu niet is weersproken dat de elektriciteitscentrale van Enecogen voorafgaand aan het nemen van de thans bestreden besluiten op bezwaar reeds in bedrijf is gesteld, ziet de Afdeling in

hetgeen Greenpeace heeft aangevoerd geen aanleiding om het college niet te volgen in het standpunt dat de stikstofdepositie van dat project reeds is verdisconteerd in de gehanteerde achtergrondwaarden en hierdoor niet meer afzonderlijk als een te cumuleren project hoeft te worden beschouwd. De Afdeling volgt Greenpeace dan ook niet in haar betoog dat deze gewijzigde omstandigheid als gevolg van tijdsverloop op een onjuiste wijze is meegenomen in de passende beoordeling. Dat in de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de bestreden besluiten op bezwaar rekening is gehouden met de gewijzigde omstandigheid dat de elektriciteitscentrale van Enecogen inmiddels in bedrijf is gesteld, is inherent aan het heroverwegingskarakter van die besluiten.

Voorts is eveneens met de toename van het scheepvaartverkeer in de passende beoordeling rekening gehouden. Nu door Greenpeace niet nader is onderbouwd in welk opzicht dit niet op juiste wijze zou zijn geschied, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel om de verrichte passende beoordeling op dit punt onvolledig of onjuist te achten.

10.6. Gezien het voorgaande is niet gebleken dat in de passende beoordeling onvoldoende of op onjuiste wijze rekening is gehouden met andere negatieve effecten op de betrokken Natura 2000-gebieden.

Conclusie

11. Gelet op hetgeen onder 9.4 en onder 9.5 is overwogen ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de bestreden besluiten zijn genomen in strijd met artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998.

De beroepen van Greenpeace, SNM en VVBV zijn gegrond, zodat de bestreden besluiten dienen te worden vernietigd. Gelet hierop behoeft hetgeen Greenpeace, SNM en VVBV voor het overige hebben aangevoerd thans geen bespreking meer.

Proceskosten

12. Het college dient ten aanzien van Greenpeace, SNM en VVBV op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij worden de zaken met nummers [201203812/1/R2](#) en [201203820/1/R2](#) aangemerkt als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, zodat de betrokken kosten slechts eenmaal voor vergoeding in aanmerking komen.

Vanwege de complexiteit van de zaken bestaat voorts aanleiding ten aanzien van de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand een wegingsfactor 1,5 toe te passen (bijlage bij het Besluit proceskosten bestuursrecht, onderdeel C1).

12.1. De Afdeling ziet geen aanleiding om het college te veroordelen in de door SNM op het proceskostenformulier opgegeven kosten in de twee onderhavige procedures voor een deskundige, te weten haar gemachtigde. Deze kosten hebben - blijkens de specificaties die aan het proceskostenformulier zijn gehecht - betrekking op het opstellen van beide beroepschriften en op het opstellen van een reactie op het verweerschrift van het college. Haar gemachtigde heeft geen verslag uitgebracht als bedoeld in artikel 8:36, tweede lid, van de Awb. Bovendien gaat het om kosten die moeten worden geacht te zijn begrepen in de kosten voor het door een derde verlenen van beroepsmatige rechtsbijstand. Deze komen derhalve niet afzonderlijk voor vergoeding in aanmerking.

12.2. Ten aanzien van de door Greenpeace op het proceskostenformulier opgegeven kosten voor een deskundige, dat betrekking heeft op het overgelegde rapport van 31 mei 2012 inzake de gevolgen van onderhavige projecten voor de nauwe korfslak, opgesteld door de Stichting Anemoon, overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens de ingezonden factuur heeft Stichting Anemoon drie dagen besteed aan dit rapport, dat in beide procedures is ingediend en waarvan de inhoud identiek is. Gezien de omvang van het rapport van 31 mei 2012 komt dit de Afdeling niet onredelijk voor. Gezien het voorgaande komt € 1.800,00 voor vergoeding in aanmerking, waarbij de Afdeling is uitgegaan van drie werkdagen van 8 uur, hetgeen neerkomt op 24 uren tegen een forfaitair bedrag van € 75,00 per uur.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit op bezwaar van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, met het kenmerk PZH-2012-327415647, van 2 maart 2012 dat ziet op de verleende Nbw-vergunning aan GDF Suez;

vernietigt het besluit op bezwaar van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, met het kenmerk PZH-2012-327409042, van 2 maart 2012 dat ziet op de verleende Nbw-vergunning aan E.ON;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de stichting Stichting Natuur en Milieu in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1416,00 (zegge: veertienhonderdzesentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 708,00 (zegge: zevenhonderdacht euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de stichting Stichting Greenpeace Nederland in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3269,88 (zegge: drieduizend tweehonderdnegenenzestig euro en achtentachtig cent), waarvan € 1416,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht als volgt vergoedt:

- aan de stichting Stichting Natuur en Milieu een bedrag van € 620,00 (zegge: zeshonderdtwintig euro);

- aan de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne een bedrag van € 620,00 (zegge: zeshonderdtwintig euro);

- aan de stichting Stichting Greenpeace Nederland een bedrag van € 620,00 (zegge: zeshonderdtwintig euro).

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.V. Vreugdenhil, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Vreugdenhil
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 oktober 2013

571.