



Zaaknummer : 01146758
Ons Kenmerk : ODH1527874
Datum : 09-01-2026

Beschikking

Wet natuurbescherming - Natura 2000-gebieden

Onderwerp

Op 28 april 2021 hebben wij een brief ontvangen waarin wordt verzocht om intrekking van de door ons verleende vergunningen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 van 20 maart 2008 en 10 april 2008 voor het oprichten en in werking hebben van twee kolencentrales op de Maasvlakte, respectievelijk aan de Missouriweg en de Coloradoweg te Rotterdam, zoals nadien aangevuld en gewijzigd.

Besluit

Wij besluiten:

- I. het verzoek van 28 april 2021 tot intrekking of wijziging van de vergunningen van 20 maart 2008 met kenmerk PZH-2008-162035 en 10 april 2008 met kenmerk PZH-2008-308308 opnieuw af te wijzen.

Ondertekening

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
Voor dezen,

D.C.G. Ruseler, Msc
Hoofd Toetsing & Vergunningverlening Milieu
van de Omgevingsdienst Haaglanden

Bijlagen:

1. Ecologische beoordeling intrekkingsverzoek Onyx-Power, Kleijberg ecologie, 10 december 2025 (ODH1628929)
2. Ecologische beoordeling intrekkingsverzoek Uniper, Kleijberg ecologie, 10 december 2025 (ODH1628931)
3. AERIUS project berekening Onyx, kenmerk RqyWP436WB5x, van 10 december 2025 (ODH1628927)
4. AERIUS project berekening Uniper, kenmerk S1pohccKVXJg, van 10 december 2025 (ODH1628925)
5. Rapportage stikstof, AB Advies, kenmerk AB0015-2024-ST-02, 1 november 2024 (ODH1526914)

Rechtsmiddelen

Voor de mogelijkheid rechtsmiddelen aan te wenden tegen deze beschikking wijzen wij op de desbetreffende tekst in het begeleidend schrijven.



OVERWEGINGEN

Aanleiding

Op 28 april 2021 hebben wij een brief ontvangen waarin wordt verzocht om intrekking van de door ons verleende vergunning van 20 maart 2008 met kenmerk PZH-2008-162035 van (thans) Power Plant Rotterdam B.V., gevestigd aan de Missouriweg op de Maasvlakte te Rotterdam en intrekking van de vergunning van 10 april 2008 met kenmerk PZH-2008-308308 van (thans) Uniper Benelux N.V., gevestigd aan de Coloradoweg op de Maasvlakte te Rotterdam (hierna: **het intrekkingverzoek**).

Ter motivering van dit verzoek geeft verzoeker aan dat de natuurvergunningen moeten worden ingetrokken omdat dit een noodzakelijke passende maatregel is.

Wij hebben bij besluit van 1 februari 2022 (kenmerk ODH-146477) besloten de natuurvergunningen niet in te trekken (hierna: **het vernietigde besluit**). Hieraan lag, kort samengevat, de overweging ten grondslag dat de intrekking van de natuurvergunningen niet kan worden gekwalificeerd als passende maatregel in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn (hierna: **HRL**). Hierbij hebben we van belang geacht dat niet iedere maatregel die enige daling van stikstofdepositie oplevert ook automatisch kan of moet worden gekwalificeerd als passende maatregel. Passende maatregelen moeten elk en afzonderlijk effectief zijn en, meer specifiek, tot het aantoonbaar tegengaan van een verslechtering leiden. Intrekking van de natuurvergunningen van de kolencentrales leidt slechts tot een op zichzelf staande geringe daling van stikstofdepositie die de dreigende verslechtering van natuurwaarden in de betrokken Natura 2000-gebieden niet aantoonbaar tegengaat.

Verzoeker heeft bij brief van 14 maart 2022 beroep aangetekend tegen het vernietigde besluit. Dit beroep is bij brieven van 22 juli 2022, 19 februari 2024 en 15 maart 2024 aangevuld.

De rechtbank Den Haag heeft bij uitspraak van 24 juni 2024 (zaaknummer SGR 22 / 1744) het beroep van verzoeker gegrond verklaard (**de uitspraak**). Daaraan heeft de rechtbank kort samengevat het volgende ten grondslag gelegd. De rechtbank overweegt dat vaststaat dat passende maatregelen moeten worden getroffen die leiden tot een afname van stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden. De rechtbank kwalificeert de intrekking van de natuurvergunningen als passende maatregel omdat intrekking direct tot een daling van stikstofdepositie leidt. Omdat wij in het vernietigde besluit niet gekozen hebben voor de intrekking van deze natuurvergunningen hadden we inzichtelijk moeten maken op welke wijze invulling wordt gegeven aan de beoordelingsruimte die we hebben bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Nu wij dit niet hebben gedaan heeft de rechtbank het besluit vernietigd en ons opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op het intrekkingverzoek. Met onderhavig besluit geven wij invulling aan deze opdracht van de rechtbank.

Tegen de uitspraak is hoger beroep ingesteld door Uniper Benelux N.V, Power Plant Rotterdam B.V. en Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland, voor deze de Omgevingsdienst Haaglanden. Gelet op artikel 6:24, gelezen in verbinding met artikel 6:19, van de Algemene wet bestuursrecht heeft het ingestelde hoger beroep van rechtswege mede betrekking op dit besluit.

Procedure

De uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is toegepast op deze beschikking.

Bevoegd gezag

De activiteit wordt verricht binnen de provincie Zuid-Holland. Gelet op de bepalingen in artikel 1.3 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) zijn wij bevoegd gezag voor de beoordeling van de aanvraag.



Zienswijzen

De ontwerpbeschikking heeft ter inzage gelegen van 9 oktober 2025 tot en met 19 november 2025 (Prb-2025-16538). Naar aanleiding hiervan zijn de volgende zienswijzen binnen de termijn ingebracht:

Hierna wordt de zienswijze samengevat weergegeven en (cursief) voorzien van een reactie.

A.

Indiener stelt dat de vraagstelling in het onderzoek dat we hebben laten uitvoeren onjuist is. Het gaat volgens indiener niet om de vraag of een maatregel op zichzelf verslechtering voorkomt, maar of zij daaraan bijdraagt. De juiste vraag had moeten zijn of intrekking van de vergunningen bijdraagt aan de noodzakelijke totale daling van stikstofdepositie om verslechtering van natuurgebieden tegen te gaan. Die vraag zou in de ecologische beoordeling achter het ontwerpbesluit niet zijn beantwoord. Volgens indiener zou beantwoording van die vraag onvermijdelijk tot intrekking van de natuurvergunningen leiden.

Ad A.

Gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank kwalificeren wij intrekking van natuurvergunningen in beginsel als een passende maatregel. Om te bepalen of intrekking van de natuurvergunningen van Uniper en Power Plant Rotterdam als passende maatregel daadwerkelijk (dreigende) verslechtering of verstoring kan voorkomen, is ecologisch onderzoek verricht. Het wegvallen van de met de vergunningen toegestane stikstofdepositie voorkomt namelijk niet in alle gevallen een verslechtering. Als dat niet zo is, bestaat er geen reden om in te trekken.

Daarom zijn voor beide centrales ecologische beoordelingen opgesteld. Deze tonen aan dat geen ecologische onderbouwing bestaat dat de beoogde depositieafname, mede gelet op de staat van gebieden en habitattypen, aantoonbaar bijdraagt aan het tegengaan van (dreigende) verslechtering. Onder die omstandigheden achten wij intrekking niet in overeenstemming met de Wnb en de HRL. Voor een ingrijpende handeling als het intrekken van een onherroepelijke vergunning is een ecologische onderbouwing vereist; die ontbreekt.

Dat volgens indiener de vraagstelling onjuist is omdat het er niet om gaat dat een passende maatregel alleen en op zichzelf de dreigende verslechtering tegengaat kunnen we niet volgen en gaat uit van een verkeerde lezing van de vraagstelling in het ecologisch onderzoek. Indiener miskent dat wij een ecologische beoordeling hebben laten uitvoeren van de gevolgen van de intrekking van de natuurvergunningen. Hierin is onderzocht of de depositieafname als gevolg van intrekking van de natuurvergunningen, mede gelet op de situatie waarin het gebied en de habitattypen verkeren, aantoonbaar bijdraagt aan het tegengaan van (dreigende) verslechtering of significante verstoring. Dit volgt uit het citaat dat indiener zelf heeft opgenomen in de zienswijze.

Volgens indiener kan worden volstaan met beantwoording van de vraag of intrekking bijdraagt aan de totale daling van stikstofdepositie, maar die stelling is niet onderbouwd en volgt niet uit de HRL, Wnb of rechtspraak. Passende maatregelen moeten effectief zijn en aantoonbaar bijdragen aan verbetering van natuurwaarden (rechtsoverweging 7.3 van ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71). Uit het ecologisch onderzoek blijkt dat intrekking geen invloed heeft op natuurwaarden in nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De intrekking kan daarom voor die gebieden niet worden ingezet als passende maatregel. Voor het overige verwijzen wij naar onze nadere toelichting hierna op de ecologische beoordeling.

B.

Indiener wijst er verder op dat in het ontwerpbesluit niet uiteengezet wordt hoe de noodzakelijke daling van stikstofdepositie eventueel wel kan worden bereikt zonder dat daarvoor de intrekking van de natuurvergunningen noodzakelijk zou zijn. Zonder een onderbouwing waaruit blijkt dat de noodzakelijke stikstofdaling anderszins en tijdig verzekerd is, zou niet van intrekking van de natuurvergunningen van Uniper en Onyx-Power afgezien mogen worden.



Ad B.

Wanneer intrekking of wijziging van een natuurvergunning ingezet kan worden als passende maatregel én we daar niet voor kiezen kan niet volstaan worden met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen (zie r.o. 7.3 van de Logtsebaan-uitspraak, ECLI:NL:RVS:2021:71). Hier kan intrekking echter niet worden ingezet als passende maatregel: uit de onderzoeken volgt dat de depositieafname niet leidt tot meetbare veranderingen in de vegetatie en geen wezenlijke bijdrage levert aan het voorkomen van (dreigende) verslechtering.

Omdat intrekking niet als passende maatregel kan dienen omdat daarvoor geen ecologische onderbouwing bestaat, hebben wij geen verplichting te motiveren hoe de noodzakelijke stikstofdaling tijdig verzekerd zal zijn. De HRL, Wnb en daarop gebaseerde rechtspraak bieden daarvoor geen grondslag, en indiener onderbouwt niet waarom die verplichting hier wel zou gelden.

C.

Tot slot wijst indiener erop dat de natuur in de Natura 2000-gebieden in Zuid-Holland nog steeds onder druk staat van stikstofdepositie en verslechtert. Indiener verwijst naar (en overlegt) de adviezen van de Ecologische Autoriteit over de beoordeling van de natuurdoelanalyses van de Natura 2000-gebieden Solleveld & Kapittelduinen, Voornes Duin, Duinen Goeree en Kwade Hoek, Coepelduynen en Westduinpark & Wapendal. Daarnaast wordt een eerder door indiener ingebracht rapport van een ecooloog overgelegd.

Ad C.

*Dat de natuur in de Natura 2000-gebieden in onze provincie nog steeds onder druk staat als gevolg van een te hoge stikstofdepositie staat niet ter discussie. Dit neemt niet weg dat een maatregel alleen als passende maatregel kan worden ingezet als zij bijdraagt aan het voorkomen van (dreigende) verslechtering van Natura 2000. Het zonder nadere toelichting meegestuurde rapport van Biosphere Science Productions (hierna: **BSP**) van 15 februari 2024 verandert dat niet. Het rapport gaat in op de vraag of negatieve effecten van de stikstofdepositie van de centrales in voldoende mate zijn uitgesloten. We stellen vast dat dit een andere vraag is en andere beoordeling vergt dan de vraag of de natuurvergunningen ingetrokken moeten worden als passende maatregel. Bovendien maakt het rapport gebruik van verouderde informatie (PAS-gebiedsanalyses uit 2017). Het is (vooral) een algemene uiteenzetting over de (mogelijke) effecten van stikstofdepositie in duingebieden zonder een onderbouwde effectbeoordeling te maken van de effecten van de energiecentrales op de betrokken Natura 2000-gebieden. Ook het door indiener ingebrachte rapport van BSP vormt kortom geen aanleiding tot een ander besluit te komen.*

Wijziging ten opzichte van ontwerpbeschikking

Ten opzichte van de ontwerpbeschikking zijn de volgende wijzigingen aangebracht.

Na terinzagelegging van de ontwerpbeschikking zijn op basis van de meest recente versie van AERIUS-calculator nieuwe berekeningen uitgevoerd en geactualiseerde ecologische beoordelingen opgesteld. In beide ecologische beoordelingen – “Natuurvergunning Onyx-Power, Ecologische beoordeling intrekkingsverzoek” d.d. 10 december 2025 (**bijlage 1**) en “Natuurvergunning Uniper”, Ecologische beoordeling intrekkingsverzoek d.d. 10 december 2025 (**bijlage 2**) – is de conclusie getrokken dat de afname van de stikstofdepositie, als gevolg van de intrekking van de natuurvergunningen, niet zal leiden tot meetbare veranderingen in de samenstelling en structuur van de vegetatie. Deze afnames zullen daarom geen wezenlijke bijdrage leveren aan het voorkomen van (dreigende) verslechtering. De met het beëindigen van de activiteiten op de locaties van Uniper en Power Plant Rotterdam beoogde depositieafname heeft daarom geen aantoonbare invloed op het voorkomen van (dreigende) verslechtering. De AERIUS-berekeningen zijn als bijlage bij dit besluit gevoegd (**bijlage 3 en 4**).



Toetsingskader en grondslag beschikking

Gelet op artikel 2.9, eerste lid, van de Aanvullingswet natuur Omgevingswet is het recht zoals dat gold voor 1 januari 2024 van toepassing op dit besluit. De aanvraag is getoetst aan artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb, artikel 2, derde lid, HRL en artikel 6, tweede lid, HRL.

Beoordeling

Hieronder leest u onze overwegingen. Hierbij beoordelen we het intrekkingverzoek met inachtneming van de uitspraak. We geven per grond eerst verkort weer wat verzoeker heeft aangedragen waarna cursief onze beoordeling volgt. Daarbij nemen we expliciet de overwegingen van de rechtbank uit de uitspraak mee. De beoordeling van gronden waarvoor de uitspraak geen aanleiding vormt hierop terug te komen, is (ongewijzigd) overgenomen uit het vernietigde besluit.

Voordat we ingaan op de gronden die in het intrekkingverzoek worden aangevoerd zetten we eerst uiteen wat de uitspraak inhoudt en wat de implicaties zijn voor de (her)beoordeling in dit besluit.

De uitspraak

In de uitspraak oordeelt de rechtbank (kort samengevat en onder verwijzing naar de Logtsebaan-uitspraak, ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71) dat vaststaat dat ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de HRL passende maatregelen moeten worden getroffen die leiden tot een afname van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden. Intrekking van de natuurvergunningen wordt in de uitspraak gekwalificeerd als een passende maatregel. Dit omdat de intrekking van de natuurvergunningen direct (en daarmee binnen de afzienbare termijn zoals bedoeld in r.o. 7.3 van de Logtsebaan-uitspraak) tot een daling van stikstofdepositie leidt. Nu wij niet voor intrekking van de natuurvergunningen hebben gekozen hadden we inzichtelijk moeten maken op welke wijze invulling wordt gegeven aan de beoordelingsruimte die we hebben bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Nu we dit niet gedaan hebben is het besluit vernietigd en is ons opgedragen een nieuw besluit te nemen op het intrekkingverzoek met inachtneming van de uitspraak.

De intrekking van de natuurvergunningen als noodzakelijke passende maatregel

Verzoeker voert in het verzoek kort samengevat de volgende argumenten aan:

- a. vergunninghouders veroorzaken stikstofdepositie op de Natura 2000-gebieden Voornes Duin, Duinen Goeree & Kwade Hoek, Solleveld & Kapittelduinen, Westduinpark & Wapendal, Meijendel & Berkheide en Coepelduynen (randnr. 8);
- b. in deze Natura 2000-gebieden is sprake van een (dreigende) verslechtering of verstoring in de zin van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Dat blijkt o.a. uit gebiedsanalyses en beheerplannen van de provincie en uit het feit dat deze gebieden (met uitzondering van Coepelduynen) in het PAS zijn ingedeeld in categorie 1b (randnrs. 9-15);
- c. de stikstoflast uit andere bronnen en de stikstofdepositie, veroorzaakt door de kolencentrales op de Maasvlakte, veroorzaken deze (dreigende) verslechtering of verstoring. Dit is in strijd met het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn dat bevoegde gezagen verplicht passende maatregelen te treffen om deze (verdere) verslechtering te voorkomen (randnr. 16);
- d. uit jurisprudentie van het Hof volgt dat een passende maatregel een (nieuwe) passende beoordeling kan omvatten van een onherroepelijk vergund project op basis van een (eerdere) passende beoordeling. Volgens verzoeker kan de herziene passende beoordeling de toets der kritiek niet doorstaan nu hierin PAS-maatregelen zijn betrokken. Reden waarom er een verplichting is passende maatregelen te treffen (randnrs. 17-19);



- e. een natuurvergunning wordt op grond van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb 'in ieder geval ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn'. Op grond hiervan bestaat gehoudenheid om tot intrekking over te gaan van de Natuurvergunningen (randnr. 20);
- f. uit recente jurisprudentie van de Afdeling blijkt dat voor de verplichting om passende maatregelen te nemen ten aanzien van een project, het niet nodig is dat het project significante effecten heeft op beschermde habitats. Een natuurvergunning dient ook te worden ingetrokken indien geen significante negatieve effecten optreden, maar negatieve effecten optreden, waardoor wordt bijgedragen aan de verslechtering of verstorend van beschermde habitats en soorten waarvoor relevante Natura 2000-gebieden zijn aangewezen en het nodig is de vergunning in te trekken in het kader van de te treffen maatregelen (randnr. 21);
- g. 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' wordt overgeheveld (extern of intern salderen) dienen, voor zover niet wordt overgegaan tot intrekking van de Natuurvergunningen – subsidiair – de Natuurvergunningen in ieder geval te worden gewijzigd door hieraan een voorschrift te verbinden dat de Natuurvergunningen slechts gelden ten aanzien van het in werking hebben van centrales naar huidige emissieaantallen met een bijbehorende gehalveerde NOx-emissie en de daaruit voortvloeiende drastisch gereduceerde stikstofdepositie (randnr. 22).

Voordat op deze afzonderlijke argumenten wordt ingegaan, merken wij het volgende op.

In het vernietigde besluit zijn wij gemotiveerd tot de conclusie gekomen dat de gevraagde intrekking van de natuurvergunningen geen passende maatregel is in de zin van artikel 6, tweede lid, van de HRL. Daar hebben we het volgende aan ten grondslag gelegd.

Passende maatregelen moeten effectief zijn en, meer specifiek, tot een aantoonbare verbetering leiden binnen een afzienbare termijn. Een op zichzelf staande (geringe) daling van stikstofdepositie gaat de (dreigende) verslechtering niet aantoonbaar tegen. De intrekking van de natuurvergunningen heeft slechts een lokaal en gering effect op de bestaande overbelasting en zal geen aantoonbaar effect hebben op het tegengaan van de (dreigende) verslechtering. Ook relevant is dat uit de passende beoordeling die ten grondslag heeft gelegen aan de verlening van de natuurvergunningen volgt dat significant negatieve effecten als gevolg van de vergunde activiteiten zijn uitgesloten. Dat maakt dan ook dat het intrekken van de natuurvergunningen niet kan leiden tot een relevante verbetering binnen afzienbare termijn. We hebben ter ondersteuning van deze conclusie ook verwezen naar rechtsoverweging 7.3 van de Logtsebaan-uitspraak.

De rechtbank heeft in de uitspraak uiteengezet (in r.o. 7) dat in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb een zelfstandige grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als (1) een verslechtering of significante verstorend van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en (2) de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden. Als aan deze twee voorwaarden is voldaan staat volgens de rechtbank vast dat passende maatregelen moeten worden getroffen én dat de intrekking van de natuurvergunning in kwestie een dergelijke passende maatregel is. We hebben dan beoordelingsruimte om te beslissen of die natuurvergunning wordt ingetrokken en/of andere passende maatregelen worden getroffen om te voorzien in de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn.

In de uitspraak wordt de conclusie getrokken dat tussen partijen niet in geschil is dat sprake is van een (dreigende) verslechtering van natuurwaarden door stikstofdepositie in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden (rechtsoverweging 7.1). Vervolgens wordt in de uitspraak (in rechtsoverweging 7.1 t/m 7.3) de analyse gemaakt dat de activiteiten waar de natuurvergunningen op zien voor stikstofdepositie zorgen in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. De rechtbank stelt het veroorzaken van stikstofdepositie en het veroorzaken van een (dreigende) verslechtering van natuurwaarden vervolgens op één lijn. Omdat het intrekken van de natuurvergunningen direct tot een daling van stikstofdepositie leidt en er in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden sprake is van een te hoge stikstofdepositie is de intrekking van de



natuurvergunningen te kwalificeren als een passende maatregel. Hier zijn wij volgens de uitspraak in het vernietigde besluit ten onrechte aan voorbijgegaan.

Gevolg gevend aan de uitspraak van de rechtbank kwalificeren wij de intrekking van de natuurvergunningen in beginsel als een passende maatregel. Daartoe is – in lijn met de overwegingen van de rechtbank – van belang (geacht) dat (1) in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden sprake is van een te hoge stikstofdepositie en (2) de natuurvergunningen een bepaalde stikstofdepositie mogelijk maken op deze nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Bij een besluit om al dan niet tot intrekking van deze natuurvergunningen over te gaan, betrekken wij (wel) het bepaalde in artikel 6, tweede lid, HRL en artikel 2, derde lid, van de HRL in onze afweging. Dat wordt als volgt toegelicht.

Uit artikel 6, tweede lid, HRL vloeit voort dat passende maatregelen getroffen moeten worden om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in de Natura 2000-gebieden niet significant verslechteren en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de gebieden zijn aangewezen.

Om vast te stellen of intrekking van de natuurvergunning van Uniper respectievelijk Power Plant Rotterdam als passende maatregel ook daadwerkelijk een (dreigende) verslechtering of verstoring van natuurwaarden kan voorkomen en als passende maatregel kan worden ingezet, is ecologisch onderzoek gedaan. Het wegvallen van de stikstofdeposities die met de natuurvergunningen zijn toegestaan, gaat een (dreigende) verslechtering of verstoring van natuurwaarden namelijk niet in alle gevallen tegen. Is dat niet het geval, dan is er een (ecologische) reden om niet over te gaan tot intrekking van de natuurvergunningen.

Reden waarom wij voor beide centrales een ecologische beoordeling van de gevolgen van een intrekking hebben op laten stellen. We hebben Kleijberg Ecologie gevraagd een beoordeling uit te voeren van de ecologische effecten van de vermindering van de stikstofdeposities in Natura 2000-gebieden die zullen optreden als gevolg van de intrekking van de natuurvergunningen. Daarbij is meer specifiek de volgende onderzoeksvraag aan Kleijberg Ecologie voorgelegd:

“Kan beëindiging van de activiteiten binnen de vergunning van respectievelijk Uniper en Power Plant Rotterdam (Onyx-Power) een (dreigende) verslechtering of significante verstoring van de natuurwaarden in deze gebieden aantoonbaar tegengaan? Meer specifiek: kan ecologisch worden onderbouwd dat de hiermee te bereiken depositieafname – mede gelet op de situatie waarin het gebied en de habitattypen verkeren – aantoonbaar bijdraagt aan het tegengaan van (dreigende) verslechtering of significante verstoring?”

*In beide ecologische beoordelingen – “Natuurvergunning Onyx-Power, Ecologische beoordeling intrekkingsverzoek” (**bijlage 1**) en “Natuurvergunning Uniper”, Ecologische beoordeling intrekkingsverzoek (**bijlage 2**) – is de conclusie getrokken dat de afname van de stikstofdepositie, als gevolg van de intrekking van de natuurvergunningen, niet zal leiden tot meetbare veranderingen in de samenstelling en structuur van de vegetatie. Deze afnames zullen daarom geen wezenlijke bijdrage leveren aan het voorkomen van (dreigende) verslechtering. De met het beëindigen van de activiteiten op de locaties van Uniper en Power Plant Rotterdam beoogde depositieafname heeft daarom geen aantoonbare invloed op het voorkomen van (dreigende) verslechtering.*

Uit het uitgevoerde ecologische onderzoek volgt dat de intrekking van de natuurvergunningen geen invloed heeft op de in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden aanwezige natuurwaarden. Dat maakt dat intrekking van de natuurvergunningen voor de betrokken Natura 2000-gebieden niet ingezet kan worden als passende maatregel. Op deze grond wijzen wij het verzoek tot intrekking van de natuurvergunningen af.

Los van de ecologische redenen, staan overigens ook vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en de regionale en lokale bijzonderheden aan intrekking van de natuurvergunningen in de weg. Artikel 2, derde lid, HRL verplicht lidstaten hiermee rekening te houden bij het treffen van maatregelen.

Het voldoen aan het intrekkingsverzoek en het daarmee intrekken van de natuurvergunningen zal verstreckende en ontwrichtende gevolgen hebben voor de energievoorziening. Deze gevolgen raken niet alleen het provinciale belang



maar ook het nationale (en zelfs Europese) belang. In Nederland zijn in totaal nog drie kolencentrales in werking. Dat betekent dat het intrekkingverzoek ziet op tweederde van de aanwezige kolencentrales in Nederland. De centrales vervullen in het energiesysteem een essentiële functie. Hoewel de elektriciteitsproductie vanuit hernieuwbare bronnen zoals wind en zon toeneemt neemt de vraag naar elektriciteit ook steeds verder toe (o.a. vanwege de elektrificatie van de industrie en noodzakelijke investeringen in digitale infrastructuur in het kader van Europese strategische autonomie). De capaciteit voor duurzame opwek en opslag van elektriciteit is nog onvoldoende om een stabiel stroomnet te hebben zonder kolen- en gascentrales. Dit maakt dat bij het (voortijdig) sluiten van de kolencentrales de leveringszekerheid van elektriciteit onvoldoende is geborgd. In dit verband wordt verwezen naar de Kamerbrief van 15 mei 2025 inzake de leveringszekerheid van elektriciteit.¹ Hierin is, onder verwijzing naar het recent gepubliceerde Rapport Monitoring Leveringszekerheid (MLZ) van Tennet² en de European Resource Adequacy Assessment 2024³ (ERAA), toegelicht dat Nederland tot 2030 nog binnen de streefnormen blijft die gelden voor verwachte tekorten maar dat de leveringszekerheid van het Nederlandse elektriciteitssysteem onder druk staat. Na 2030, als gevolg van het vanaf dat jaar ingevoerde verbod op kolen bij elektriciteitsproductie, nemen risico's toe.⁴ Het per direct intrekken van de natuurvergunningen en het daarmee uit bedrijf halen van de twee kolencentrales zal daarmee verstrekende economische, maar ook sociale gevolgen hebben voor Nederland. Daarbij moet ook betekenis worden toegekend aan de geopolitieke spanningen die aan de orde zijn en in het recente verleden hebben gezorgd voor grote prijsstijgingen waardoor de samenleving hard werd geraakt. Deze ontwrichtende omstandigheden nemen wij, gelet op artikel 2, derde lid, van de HRL, nadrukkelijk mee in dit besluit. Deze omstandigheden zijn dermate zwaarwegend dat voornoemde vergunningen ook hierom niet als passende maatregel ingetrokken kunnen worden. Des te meer nu vast is komen te staan dat intrekking van de vergunningen geen aantoonbare invloed heeft op het voorkomen van (dreigende) verslechtering van natuurwaarden.

Ten aanzien van de argumenten van verzoeker reageren wij in aanvulling op het voorgaande als volgt.

Ad a/b

Zoals reeds in het vernietigde besluit opgemerkt stelt verzoeker terecht dat vergunninghouders stikstofdepositie veroorzaken op de genoemde Natura 2000-gebieden. Dat staat dan ook niet ter discussie.

Ad c

Dat stikstofdepositie de (dreigende) verslechtering of verstoring (mede) veroorzaakt staat niet ter discussie. Dat maakt ook, zoals verzoeker terecht stelt, dat artikel 6, tweede lid, van de HRL ons de verplichting oplegt passende maatregelen te treffen. Zoals hierboven toegelicht kan de intrekking van de natuurvergunningen niet als een passende maatregel ingezet worden. Dit omdat uit ecologische beoordelingen volgt dat intrekking van de natuurvergunningen geen effect op aanwezige natuurwaarden in de Natura 2000-gebieden heeft.

Ad d

Voor beantwoording hiervan verwijzen we naar het vernietigde besluit waar we gemotiveerd op dit onderdeel zijn ingegaan.

Ad e-f

¹ Kamerbrief van de Minister van Klimaat en Groene Groei d.d. 15 mei 2025, *Leveringszekerheid van elektriciteit*, kenmerk DGKE-DE / 98668898, te raadplegen via open.overheid.nl.

² *Monitor Leveringszekerheid 2025* d.d. 15 mei 2025 van Tennet.

³ *ERAA 2024* d.d. 15 juli 2025 van Compass Lexecon.

⁴ NOS: "[Netbeheerder Tennet: leveringszekerheid komt na 2030 onder druk](#)", NOS.nl, 15 mei 2025, geraadpleegd op 3 oktober 2025.



We verwijzen hier naar de hiervoor gegeven toelichting waarom in dit geval de intrekking van de natuurvergunningen niet als passende maatregel kan worden ingezet.

Ad g

Nu gelet op het voorgaande er geen aanleiding bestaat om de natuurvergunningen in te trekken is er ook geen aanleiding om uit hoofde van artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb de natuurvergunningen te wijzigen.

Conclusie

Op grond van het voorgaande kan de intrekking of wijziging van de natuurvergunningen niet als passende maatregel ingezet worden. Reden waarom wij het verzoek tot intrekking of wijziging van de natuurvergunningen opnieuw afwijzen.