

Uitspraken

zaaknummer 200900425/1/R2 en 200902744/1/R2
datum van uitspraak woensdag 24 augustus 2011
tegen de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
proceduresoort Eerste aanleg - meervoudig
rechtsgebied Ruimtelijke-ordeningskamer -
Natuurbescherming

200900425/1/R2 en 200902744/1/R2.

Datum uitspraak: 24 augustus 2011

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Greenpeace Nederland, gevestigd te Amsterdam, en anderen,
 2. de vennootschap naar Duits recht RWE Power AG, gevestigd te Essen, Duitsland,
 3. de onderlinge waarborgmaatschappij Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (hierna: MOB), gevestigd te Nijmegen,
 4. de stichting SNM (hierna: SNM), gevestigd te Utrecht,
- appellanten,

en

de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie), het college van gedeputeerde staten van Fryslân en het college van gedeputeerde staten van Groningen, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 augustus 2008, kenmerk DRZ/08/3056/BB/SM, heeft de minister aan RWE vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw 1998) verleend voor de bouw, het in werking brengen en houden en het uitvoeren van regulier onderhoud van een kolengestookte elektriciteitscentrale in de Eemshaven.

Bij besluit van 14 augustus 2008, kenmerk 00777930, heeft het college van gedeputeerde staten van Fryslân aan RWE vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 verleend voor de bouw, het in werking brengen en houden en het uitvoeren van regulier onderhoud van een kolengestookte elektriciteitscentrale in de Eemshaven.

Bij besluit van 5 december 2008, kenmerk DRR&R/2008/8112, heeft de minister de bezwaren van Greenpeace en anderen, RWE en MOB deels gegrond verklaard, het besluit van 14 augustus 2008 herroepen in die zin dat diverse voorschriften zijn gewijzigd of toegevoegd en deels ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben Greenpeace en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 januari 2009, RWE bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 januari 2009, en

MOB en SNM bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 15 januari 2009, beroep ingesteld. Greenpeace en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 27 februari 2009.

Bij besluit van 13 maart 2009, kenmerk 153855, hebben de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân de bezwaren van Greenpeace en anderen, RWE en SNM deels gegrond verklaard, het besluit van 14 augustus 2008 herroepen in die zin dat diverse voorschriften zijn gewijzigd of toegevoegd en deels ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben Greenpeace en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 april 2009, RWE bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 16 april 2009, en SNM bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 april 2009, beroep ingesteld. Greenpeace en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 12 mei 2009.

Verweerders hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaken ter zitting behandeld op 30 maart 2010. Na sluiting van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. Greenpeace en anderen, RWE, MOB, SNM en verweerders hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Verweerders, Greenpeace en anderen en RWE hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken opnieuw ter zitting behandeld op 11 april 2011, waar Greenpeace en anderen, vertegenwoordigd door mr. B.N. Klootra, advocaat te Amsterdam, bijgestaan door drs. M. van der Valk en dr. A.A.J.F. van den Dobbelsteen, MOB en SNM, vertegenwoordigd door drs. J.G. Vollenbroek en drs. I. Csikós, RWE, vertegenwoordigd door mr. D.N. Broerse en mr. J.J. Peelen, beiden advocaat te Amsterdam, de minister en de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, bijgestaan door ing. J.P. van Zweeden en mr. H.D. Strookman, zijn verschenen. Voorts is RWE tevens als partij gehoord. Als partij is ook gehoord Groningen Seaports, vertegenwoordigd door mr. N.H. van den Biggelaar, advocaat te Amsterdam.

2. Overwegingen

Intrekking

2.1. RWE heeft haar beroep voor zover gericht tegen de voorschriften 23 en 24 van beide vergunningen ingetrokken.

Eén project

2.2. RWE is voornemens een kolengestookte elektriciteitscentrale (hierna: de centrale) te bouwen op het Eemshaventerrein, op de locatie kadastraal bekend onder Uithuizermeeden, A 3306, 3307, 3310, 3311, 3312 en 3314, nabij de natuurgebieden Waddenzee, Noordzeekustzone, Duinen Ameland, Duinen Terschelling en Duinen Schiermonnikoog. Deze gebieden zijn aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in artikel 4 van richtlijn

79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: de Vogelrichtlijn). Bij besluiten van 26 februari 2009 zijn deze gebieden tevens aangewezen als speciale beschermingszone als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn).

Met het oog hierop heeft RWE bij brieven van 19 december 2007 en 30 mei 2008 bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit respectievelijk het college van gedeputeerde staten van Fryslân een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 aangevraagd voor de bouw, het in werking brengen en in werking houden en het uitvoeren van regulier onderhoud van een kolengestookte elektriciteitscentrale op het Eemshaventerrein.

2.2.1. Greenpeace en anderen stellen dat het voor de exploitatie van de centrale noodzakelijk is dat de vaargeul in de Waddenzee wordt verdiept en dat de Eemshaven wordt verdiept en uitgebreid. Deze activiteiten en de bouw en exploitatie van de centrale zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en hadden als één project beoordeeld moeten worden. Omdat dit niet is gebeurd, is volgens Greenpeace en anderen geen volledige passende beoordeling gemaakt en is geen volledig inzicht gekregen in alle mogelijke negatieve effecten. Daarbij klemt te meer dat ten tijde van het nemen van de besluiten nog geen passende beoordeling was opgesteld voor de verdieping van de vaargeul, waardoor verweerders niet beschikten over gegevens betreffende de effecten daarvan. Omdat de aanvragen niet tevens de verdieping van de vaargeul en de uitbreiding en verdieping van de haven omvatten, hadden verweerders de vergunningen moeten weigeren, aldus Greenpeace en anderen.

2.2.2. Verweerders stellen zich op het standpunt dat voornoemde activiteiten niet aan te merken zijn als één project. Daartoe stellen zij dat, hoewel enige samenhang tussen de diverse ontwikkelingen niet te ontkennen valt, al de projecten onafhankelijk van elkaar uit te voeren zijn.

2.2.3. Voor zover het betoog van Greenpeace en anderen ziet op de verdieping van de vaargeul, overweegt de Afdeling het volgende.

De bouw en exploitatie van de centrale en de verdieping van de vaargeul zijn naar het oordeel van de Afdeling niet zodanig met elkaar verbonden dat er grond bestaat voor het oordeel dat verweerders bij de bestreden besluiten de verleende vergunningen alsnog hadden dienen te weigeren, omdat de aanvragen niet tevens de verdieping van de vaargeul omvatten. Daartoe acht de Afdeling van belang dat uit de stukken en het verhandelde ter zitting uit de verklaringen van RWE is gebleken dat de verdieping van de vaargeul gunstig maar niet noodzakelijk is voor de exploitatie van de centrale, nu de aanvoer van kolen naar die centrale kan plaatsvinden met schepen die gebruik kunnen maken van de bestaande vaargeul.

Het betoog van Greenpeace en anderen faalt in zoverre.

2.2.4. Voor zover het betoog van Greenpeace en anderen ziet op de uitbreiding en verdieping van de haven, overweegt de Afdeling het volgende.

Uit de stukken is gebleken dat de centrale zoals deze aangevraagd, passend beoordeeld en vergund is, een koelwaterinlaat omvat die is voorzien in een te realiseren uitbreiding van de

Eemshaven. Voorts is RWE voornemens een laad- en losplaats aan de kade van deze havenuitbreiding te situeren.

Gelet hierop, alsmede op de stukken en het verhandelde ter zitting, is komen vast te staan dat de voorziene verdieping en uitbreiding geen autonome ontwikkeling van de Eemshaven betreffen, maar werkzaamheden die het mogelijk maken om de centrale zoals deze is vergund, te bouwen en in werking te brengen. Ter zitting is door verweerders en RWE bevestigd dat de centrale zoals deze in de bestreden besluiten is vergund, niet kan worden gebouwd en in werking gebracht indien de uitbreiding van de haven geen doorgang vindt. Zij deelden voorts mee dat de koelwaterinlaat in dat geval elders dient te worden gerealiseerd en dat daarvoor de thans aan de orde zijnde vergunningen zullen moeten worden gewijzigd dan wel nieuwe vergunningen moeten worden aangevraagd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de uitbreiding en verdieping van de haven en de bouw en exploitatie van de centrale zodanig met elkaar verbonden zijn dat deze als één project voor de beoordeling van de vergunningplicht krachtens de Nbw 1998 dienen te worden aangemerkt. Gelet hierop dient te worden gezien of de uitbreiding en verdieping van de haven en de bouw en exploitatie van de centrale, als zijnde één project, gezien de instandhoudingsdoelstellingen die zijn geformuleerd voor de speciale beschermingszones Waddenzee, Noordzeekustzone, Duinen Ameland, Duinen Terschelling en Duinen Schiermonnikoog, zou kunnen leiden tot een verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten of een significant verstorend effect kunnen hebben op de soorten waarvoor die gebieden zijn aangewezen. De enkele omstandigheid dat een vergunning voor de bouw en het in werking brengen van de centrale en de verdieping en uitbreiding van de Eemshaven door verschillende partijen tezamen zal moeten worden aangevraagd, mag niet in de weg staan aan voornoemde beoordeling daarvan als één project. Verweerders hebben dit miskend.

Het betoog van Greenpeace en anderen slaagt. De bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, en de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

2.3. De Afdeling ziet, mede gelet op de omstandigheid dat een nieuw vergunningtraject zal moeten worden gevolgd waarbij naar verwachting in ieder geval dezelfde onderwerpen aan de orde zullen komen als in de thans voor beoordeling voorliggende besluiten, aanleiding om de overige door appellanten aangevoerde beroepsgronden hieronder te bezien.

Stikstofdepositie

2.4. Greenpeace en anderen betogen dat de toename van depositie van vermestende en verzurende stoffen als gevolg van de exploitatie van de vergunde centrale significante effecten heeft voor de kwetsbare duinnatuur op de Nederlandse en Duitse Waddeneilanden. Zij voeren aan dat de centrale een verdere overschrijding van de kritische depositiewaarde met zich zal brengen, waardoor verslechtering van de habitattypen een gegeven is. Ook is niet uitgesloten dat de toename van vermestende en verzurende stoffen op Rottumeroog en Rottumerplaat, hoewel deze toename onder de kritische depositiewaarde voor habitatype H2130 blijft, significante negatieve gevolgen heeft voor deze duinnatuur. Volgens hen hadden de oorspronkelijk aan de vergunningen verbonden voorschriften 23 en 24 bij de besluiten op bezwaar gehandhaafd moeten worden.

Zij stellen voorts dat het rapport van Arcadis dat op dit onderdeel aan de bestreden besluiten ten grondslag ligt op een aantal punten onjuist en onvolledig is. Volgens hen is in dat rapport

ten onrechte geen rekening gehouden met alle voor de toename van depositie relevante ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld vijf te bouwen kolencentrales in Duitsland, de uitbreiding van het vermogen van de centrale van Nuon en de uitbreiding en oprichting van andere bedrijven in de omgeving. De cumulatieve toename van depositie had naar de mening van Greenpeace en anderen niet gecompenseerd mogen worden met de afname van de uitstoot van stikstofdioxiden (NO_x) van de centrale van Electrabel. Verder is, aldus Greenpeace en anderen, de toename van vermestende en verzurende deposities door de centrale te laag ingeschat, is niet inzichtelijk op welke wijze het achtergrondniveau is vastgesteld en is niet duidelijk op welke wijze de huidige toestand van de habitattypen is meegewogen. Daarnaast is volgens hen in het rapport ten onrechte geen rekening gehouden met de gevolgen voor het habitatype H7140B.

2.4.1. MOB en SNM voeren aan dat het uitvoeringsplan dat op grond van de vergunningvoorschriften binnen zes maanden dient te worden overgelegd al deel van de vergunning had moeten uitmaken, nu het de bedoeling is dat daarin maatregelen worden opgenomen om de negatieve effecten van verzurende depositie tegen te gaan. Daarnaast dient de instemming met het uitvoeringsplan door de vergunningverlener te worden neergelegd in een appellabel besluit, aldus MOB en SNM.

MOB en SNM vrezen verder dat negatieve effecten zullen optreden op habitatype H2130. Zij betogen in dit verband dat in de verleende vergunningen ten onrechte geen limiet is gesteld aan de uitstoot en depositie van verzurende stoffen. Zij wijzen er voorts op dat de overschrijding van de kritische depositiewaarden gevolgen heeft voor de instandhoudingsdoelstellingen van de beschermde habitattypen. Verder betwijfelen zij of de voorgestelde maatregelen om de totale stikstofbelasting te laten afnemen haalbaar zijn.

2.4.2. Ter zitting hebben MOB en SNM aangevoerd dat de scheepvaart een niet verwaarloosbare bijdrage levert aan de uitstoot van stikstof en dat hier ten onrechte geen rekening mee is gehouden bij de berekening van de toename van de stikstofdepositie van de centrale. Dit hebben zij niet eerder naar voren gebracht. Nu MOB en SNM dit eerst ter zitting hebben aangevoerd en het voor verweerders gelet op de aard van het aangevoerde niet mogelijk was ter zitting op een passende wijze te reageren, dient het met het oog op een goede procesorde buiten beschouwing te worden gelaten. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat MOB en SNM geen bijzondere omstandigheden hebben aangevoerd op grond waarvan van hun redelijkerwijs niet kon worden verlangd dat zij dit eerder naar voren hadden gebracht. Dit argument kan derhalve niet bij de beoordeling van de bestreden besluiten worden betrokken.

2.4.3. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de geringe toename van stikstofdepositie van de centrale bijdraagt aan de overmaat aan stikstof in de bodem, maar dat deze toename geen effect heeft op de relevante habitattypen. De extra depositie leidt volgens verweerders niet tot meetbare of zichtbare ecologische effecten.

2.4.4. Ten tijde van het bestreden besluit van 5 december 2008 waren de gebieden Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog nog niet aangewezen als speciale beschermingszone op grond van de Habitatrictlijn. Volgens de ontwerp-aanwijzingsbesluiten zullen deze gebieden worden aangewezen, voor zover hier van belang, voor de prioritaire habitattypen grijze duinen (H2130) en heischrale graslanden (H6230) en het habitatype vochtige duinvalleien (H2190). Daarnaast zal het gebied Duinen Schiermonnikoog, naar blijkt uit het ontwerp-aanwijzingsbesluit, worden aangewezen voor het habitatype overgangs- en trilvenen (H7140; subtypen A en B). Zoals in 2.2 is vermeld zijn deze gebieden bij besluiten van 26 februari

2009 aangewezen als Habitatrictlijngebieden. Het gebied Duinen Ameland is overeenkomstig het ontwerpbesluit aangewezen voor de habitattypen H2130, H2190 en H6230. Het gebied Duinen Schiermonnikoog is onder meer definitief aangewezen voor de habitattypen H2130 en H2190, maar niet voor het habitatype H7140.

2.4.5. Door Arcadis is onderzoek verricht naar het effect van de extra depositie van stikstof en zwavel uit de centrales van RWE en Nuon op de beschermde Natura 2000-gebieden. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport 'Beoordeling NOx depositie energiecentrales Nuon en RWE in het Eemshavengebied' van 17 oktober 2008 (hierna: het Arcadisrapport). In de omgeving van de voorziene locatie van de vergunde centrale van RWE liggen meerdere Natura 2000-gebieden. Het onderzoek is beperkt tot de gebieden Schiermonnikoog, Ameland en de hoogveengebieden Fochteloërveen en Witterveld, omdat in deze gebieden habitats met de laagste kritische depositiewaarden voorkomen en Ameland en Schiermonnikoog de dichtst bij de centrale gelegen aangewezen gebieden zijn waar de kritische depositiewaarden voor habitattypen worden overschreden. Vervolgens heeft een selectie van habitattypen plaatsgevonden, waarbij een worstcase-benadering is toegepast, in die zin dat habitattypen zijn geselecteerd met de laagste kritische depositiewaarden. Dit heeft ertoe geleid dat voor Ameland en Schiermonnikoog de volgende habitattypen in het onderzoek zijn betrokken: grijze duinen (H2130), overgangs- en trilvenen (H7140B) en heischraal grasland (H6230). Per habitatype zijn de gevolgen van de extra depositie beoordeeld. In het Arcadisrapport wordt vastgesteld dat de kritische depositiewaarden van de habitattypen grijze duinen en heischraal grasland verder worden overschreden, maar dat de kritische depositiewaarden van het habitatype vochtige duinvalleien niet wordt overschreden door de extra depositie. Volgens het Arcadisrapport staat de staat van instandhouding van deze habitattypen onder druk door de accumulatie van stikstof in het systeem in de afgelopen decennia. Geconcludeerd wordt dat het effect van de geplande ingrepen weliswaar gering is, maar niettemin aanwezig, omdat in een belast systeem een extra stikstofinput in beginsel een extra belasting vormt.

Toename van stikstofdepositie

2.4.6. Voor zover Greenpeace en anderen onder verwijzing naar de memo Beoordeling luchtkwaliteit van 7 juli 2008 van J.P. van Zweeden van de provincie Groningen stellen dat in het Arcadisrapport de toename van depositie van stikstof te laag is ingeschat, overweegt de Afdeling dat er in dit memo vanuit is gegaan dat de depositietoename als gevolg van de centrales op de Waddeneilanden in de orde van grootte van 5 mol/ha/jaar ligt. Ter zitting is van de zijde van verweerders toegelicht dat in dit eerste memo een toename van 5 mol/ha/jaar is vermeld, maar dat voortschrijdend inzicht ertoe heeft geleid dat de toename van stikstofdepositie vanwege de centrales 3 mol/ha/jaar bedraagt. Deze toename bedraagt maximaal 4 mol/ha/jaar met inbegrip van cumulatie met andere bronnen.

In tabel 2.2 van het Arcadisrapport is de bijdrage aan stikstofdepositie van de centrales van RWE en Nuon op vijf gebieden weergegeven. Hieruit volgt dat de toename van stikstofdepositie varieert van 1,82 mol/ha/jaar tot 4,73 mol/ha/jaar. De toename bedraagt op Schiermonnikoog 2,16 mol/ha/jaar, op Ameland 1,37 mol/ha/jaar, op Rottumerplaat 3,47 mol/ha/jaar, op Rottumeroog 4,73 mol/ha/jaar en op Fochteloërveen 1,82 mol/ha/jaar. Deze gegevens zijn afkomstig van het memo Beoordeling luchtkwaliteit van 25 september 2008 van J.P. van Zweeden van de provincie Groningen, waarbij depositieberekeningen zijn uitgevoerd met het zogeheten OPS-model. Niet valt in te zien waarom verweerders zich niet op deze recentere gegevens hebben mogen baseren. Bij de beoordeling van de effecten op de duinnatuur is met een gemiddelde afgeronde waarde van 3 mol/ha/jaar gerekend. De Afdeling

ziet geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de gehanteerde toename van stikstofdepositie vanwege de centrale(s) van 3 mol/ha/jaar. Overigens is ter zitting gebleken dat Nuon uitsluitend het gasgestookte deel van de centrale gaat realiseren en niet het deel van de centrale waar kolen en biomassa gestookt zouden gaan worden, hetgeen een afname van de stikstofdepositie van Nuon tot gevolg heeft van ongeveer een derde.

2.4.7. Er is uitgegaan van een depositietoename van maximaal 1 mol/ha/jaar van stikstofbronnen die niet zijn toe te rekenen aan de vergunde centrale. In de notitie 'Stikstofdepositie ten gevolge van emissies van nieuwe ontwikkelingen in Delfzijl en de Eemshaven' van 11 februari 2009 (hierna: de notitie) zijn de gevolgen van de nieuwe ontwikkelingen in Delfzijl en de Eemshaven voor de depositie van stikstof in kaart gebracht. Het resultaat van de uitgevoerde berekeningen is dat de stikstofdepositie op de Waddeneilanden hooguit 1 mol/ha/jaar bedraagt. Op Schiermonnikoog bedraagt de depositie ongeveer 0,4 mol/ha/jaar. Ter zitting hebben verweerders toegelicht dat daarbij is gekeken naar vergunde projecten in de omgeving. De Afdeling acht het niet onredelijk dat in voormelde notitie geen rekening is gehouden met de door Greenpeace en anderen genoemde uitbreiding van het bedrijf Biomethanol Chemie Nederland, de oprichting van een varkenshouderij in de nabijheid van de Waddenzee en de vergroting van de centrale van Nuon. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet aannemelijk is geworden dat ten tijde van de bestreden besluiten voor deze ontwikkelingen reeds concrete besluitvorming had plaatsgevonden. Wat betreft de uitbreiding van het [bedrijf], overweegt de Afdeling dat uit de door Greenpeace en anderen overgelegde stukken blijkt dat voor deze uitbreiding op 24 juli 2007 een vergunning krachtens de Wet milieubeheer is verleend. Volgens het deskundigenbericht zijn reeds bestaande veroorzakers van stikstofdepositie verdisconteerd in de achtergronddepositie die bij de beoordeling is betrokken. Nu reeds in 2007 vergunning is verleend voor de uitbreiding van dit bedrijf, is geen sprake van een nieuwe ontwikkeling. Het bedrijf Aluminium Delfzijl BV (Aldel) valt evenmin aan te merken als nieuwe ontwikkeling, omdat dit bedrijf al jaren in Oosterhorn is gevestigd. Voorts hebben verweerders terecht geen rekening gehouden met de door Greenpeace en anderen gestelde recreatiedruk en het militair gebruik in het Waddengebied. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de beschermde habitattypen volgens het aanvullende rapport van Arcadis van 8 februari 2011 in beschermde gebieden liggen die slecht toegankelijk zijn voor recreanten en militair gebruik niet voorkomt op Ameland of Schiermonnikoog.

In de notitie is rekening gehouden met de emissiereductie van stikstof van de centrale van Electrabel. Dit acht de Afdeling niet onredelijk, omdat, zo blijkt uit het bestreden besluit van 13 maart 2009, de vergunde stikstofemissie in de op 30 september 2008 aan Electrabel verleende vergunning krachtens de Wet milieubeheer is verminderd en een vermindering van de emissie gevolgen heeft voor de depositie.

Gelet op het voorgaande bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders voor nieuwe ontwikkelingen in de omgeving van de Eemshaven niet hebben mogen uitgaan van een toename van stikstofdepositie van maximaal 1 mol/ha/jaar.

Gebreken Arcadisrapport

2.4.8. Wat betreft het betoog van Greenpeace en anderen dat in het Arcadisrapport ten onrechte geen rekening is gehouden met de gevolgen van de stikstofdepositie voor het habitatype H7140B, overweegt de Afdeling het volgende. Dit habitatype komt volgens het Arcadisrapport ondanks de vermelding in het ontwerp-aanwijzingsbesluit ter plaatse niet voor

en heeft er ook geen kans van ontwikkeling. Partijen verschillen van mening over de vraag of habitatype H7140B op Schiermonnikoog voorkomt. De Afdeling overweegt dat, daargelaten de juistheid van het Arcadisrapport op dit punt, uit het aanwijzingsbesluit van 25 februari 2009 blijkt dat het gebied Duinen Schiermonnikoog niet is aangewezen voor habitatype H7140. Reeds daarom kan het door Greenpeace en anderen beoogde doel dat de gevolgen van de toename van stikstofdepositie op habitatype H7140B moeten worden onderzocht, niet worden bereikt. Derhalve faalt het betoog.

2.4.9. Ten aanzien van het door Greenpeace en anderen gestelde dat niet inzichtelijk is gemaakt hoe de achtergronddepositieniveaus zijn vastgesteld, overweegt de Afdeling dat de gehanteerde achtergronddeposities van stikstof in tabel 2.1 van het Arcadisrapport zijn weergegeven. Uit de stukken komt naar voren dat voor het bepalen hiervan gebruik is gemaakt van de gegevens over achtergrondwaarden uit de jaren 2005 tot en met 2007, welke door de provincie Groningen zijn aangeleverd. De Afdeling ziet in het door Greenpeace en anderen op dit punt aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de achtergronddeposities op onjuiste wijze zijn vastgesteld.

2.4.10. Het betoog van Greenpeace en anderen dat niet duidelijk is op welke wijze de huidige staat van instandhouding van de habitatypen is meegewogen, faalt. Daarbij betreft de Afdeling dat in het Arcadisrapport een systeembenadering is gekozen, waarbij per habitatype gekeken is naar de factoren die van belang zijn voor het functioneren van de habitatypen, de huidige staat van instandhouding daarvan en de rol van stikstof in het systeem. Deze aspecten zijn betrokken bij de beoordeling van de gevolgen van de toename van stikstofdepositie op de habitatypen.

2.4.11. Gelet op het overwogene in 2.4.8, 2.4.9 en 2.4.10 is niet aannemelijk gemaakt dat het Arcadisrapport zodanige gebreken vertoont dat verweerders zich hierop niet hadden mogen baseren.

Effecten op de habitatypen

2.4.12. Tussen partijen is niet in geschil dat de kritische depositiewaarden van de habitatypen grijze duinen en heischraal grasland verder zullen worden overschreden door de toename van stikstofdepositie als gevolg van de vergunde centrale. In het Arcadisrapport staat dat bij de toetsing van mogelijke schadelijke initiatieven aan de kritische depositiewaarden geen absolute betekenis kan worden toegekend, maar dat deze waarden als hulpmiddel kunnen worden beschouwd bij een beslissing over een vergunningaanvraag. Een significant negatief effect op de staat van instandhouding kan volgens het Arcadisrapport dan ook niet worden afgeleid uit alleen het overschrijden van de kritische depositiewaarden, omdat hiervoor meer factoren moeten worden bekeken. Het Arcadisrapport vermeldt dat factoren zoals de verstoring van de waterhuishouding en een gebrek aan dynamiek van stuivend zand van invloed zijn op de gunstige staat van instandhouding. In het deskundigenbericht wordt onderschreven dat de kritische depositiewaarden een signaleringsfunctie hebben en niet zonder meer toegepast kunnen worden als toetsingswaarden.

Onder verwijzing naar 2.4.6 en 2.4.7 overweegt de Afdeling dat de vergunde centrale tot een geringe toename van stikstofdepositie op de te beschermen gebieden leidt. Voor de beantwoording van de vraag of het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de habitatypen door deze depositietoename in gevaar wordt gebracht, acht de Afdeling van belang dat op grond van de vergunningen mitigerende maatregelen getroffen moeten worden.

In voorschrift 23 van beide vergunningen is de verplichting opgenomen om een uitvoeringsplan op te stellen waarin maatregelen worden beschreven die getroffen dienen te worden ter verbetering van de habitattypen. De maatregelen zijn gericht op het afvoeren van in de bodem geaccumuleerde stikstof. Nadere voorwaarden waaraan het uitvoeringsplan dient te voldoen zijn opgenomen in de voorschriften 23a tot en met 23e. Voorschrift 24 van beide vergunningen bevat de verplichting om te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van het uitvoeringsplan en de resultaten die zijn bereikt. Als gevolg van deze maatregelen zal volgens verweerders per saldo meer stikstof uit de habitattypen afgevoerd worden dan er als gevolg van de vergunde centrale bijkomt. Greenpeace en anderen, MOB en SNM hebben niet met gegevens onderbouwd dat deze maatregelen niet tot het beoogde resultaat kunnen leiden. Wat betreft het door Greenpeace en anderen, MOB en SNM naar voren gebrachte dat de stikstofdepositie als gevolg van de centrale, zonder de voorgeschreven maatregelen, zal toenemen waardoor de kritische depositiewaarden voor de habitattypen grijze duinen en heischraal grasland verder zullen worden overschreden, overweegt de Afdeling dat de extra stikstofdepositie ten gevolge van de vergunde situatie niet los gezien kan worden van de voormelde maatregelen, welke ertoe leiden dat meer stikstof uit de habitattypen gehaald zal worden dan er als gevolg van de centrale bijkomt.

Het vorenstaande leidt de Afdeling tot het oordeel dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van het in werking zijn van de vergunde centrale geen afbreuk doet aan de mogelijkheden om een gunstige staat van instandhouding van de beschermde habitattypen te bereiken.

2.4.13. Voorschrift 23b van beide vergunningen bepaalt dat het uitvoeringsplan uiterlijk zes maanden na het in werking treden van de besluiten ter schriftelijke instemming aan de vergunningverlener dient te worden voorgelegd.

Het betoog van MOB en SNM dat het uitvoeringsplan al deel had moeten uitmaken van de vergunning faalt reeds om de reden dat de aanleg- en bouwwerkzaamheden enkele jaren in beslag nemen, waarmee vaststond dat de centrale niet binnen zes maanden na de inwerkingtreding van de besluiten op bezwaar in gebruik zou worden genomen en derhalve in die periode geen stikstof zou worden uitgestoten. Bij besluiten van 16 maart 2010 en 18 maart 2010 hebben verweerders overigens schriftelijk ingestemd met de uitvoeringsplannen voor Ameland en Schiermonnikoog, tegen welke besluiten rechtsmiddelen hebben opengestaan.

2.4.14. Wat betreft het betoog van Greenpeace en anderen dat de oorspronkelijke voorschriften 23 en 24 gehandhaafd hadden moeten worden, overweegt de Afdeling als volgt. Voorschrift 23, zoals dat bij de primaire besluiten aan de vergunningen was verbonden, bepaalde dat de energiecentrale niet eerder in werking mocht worden gesteld alvorens de zekerheid bestond dat de depositie op de gevoelige habitats door het gebruik van de energiecentrale niet zou toenemen. Voorschrift 24, zoals dat bij de primaire besluiten aan de vergunningen was verbonden, bevatte de verplichting om binnen negen maanden een plan over te leggen waaruit moest blijken dat door de in het plan vermelde maatregelen de depositie van verzurende en vermestende stoffen op de daarvoor gevoelige habitattypen aantoonbaar niet zou toenemen. Verweerders vonden deze voorwaarden te stringent, omdat uit het Arcadisrapport volgt dat wel enige toename van de stikstofdepositie zal plaatsvinden, maar slechts in geringe mate. De Afdeling acht het om die reden en gezien hetgeen in 2.4.13 is overwogen niet onjuist dat verweerders bij de bestreden besluiten aangepaste voorschriften 23 en 24 aan de vergunningen hebben verbonden.

2.4.15. Ten aanzien van het door MOB en SNM aangevoerde dat zij zich niet kunnen verenigen met de vergunde grenswaarden van de emissie van stikstofdioxide (NO_x), overweegt de Afdeling dat de Nbw-vergunningen, in tegenstelling tot de vergunning op grond van de Wet milieubeheer, geen voorschriften bevatten waarin grenswaarden ten aanzien van de emissie van NO_x zijn vastgelegd. Voor zover MOB en SNM zich richten tegen het in de vergunning krachtens de Wet milieubeheer opgenomen voorschrift waarin de grenswaarden van de emissie van stikstofdioxide (NO_x) zijn vastgelegd, wordt overwogen dat dit in deze procedure niet aan de orde kan komen. Verder overweegt de Afdeling dat bij het verlenen van de Nbw-vergunningen niet de uitstoot van stikstof als zodanig bepalend is, maar de gevolgen van de depositie daarvan op de beschermde habitattypen. Ten behoeve van de bescherming van de habitattypen zijn in de vergunningen de voorschriften 23 tot en met 23e en 24 opgenomen. Verweerders hebben in het aangevoerde geen aanleiding hoeven zien om in het belang van de bescherming van de habitattypen in de Nbw-vergunningen voorschriften op te nemen met betrekking tot de maximaal toegestane uitstoot van stikstof.

Rottumeroog en Rottumerplaat

2.4.16. De toename van stikstofdepositie is blijkens het Arcadisrapport het grootst op Rottumerplaat en Rottumeroog, namelijk 3,47 mol/ha/jaar respectievelijk 4,73 mol/ha/jaar. Paragraaf 5.1 van het Arcadisrapport vermeldt dat de feitelijke depositie, die inclusief de bijdrage van beide centrales ongeveer 800 mol/ha/jaar bedraagt, op Rottumeroog en Rottumerplaat aanzienlijk lager is dan de kritische depositiewaarden van de habitattypen, zoals grijze duinen, die daar voorkomen. De kritische depositiewaarde van grijze duinen bedraagt 1.240 mol/ha/jaar voor subtype A en 940 mol/ha/jaar voor subtype B. In een naar aanleiding van het deskundigenbericht opgestelde aanvulling op het Arcadisrapport, die dateert van 8 februari 2011, staat dat de omstandigheden ter plaatse zodanig zijn dat een goede staat van instandhouding van het habitatype grijze duinen kan worden gegarandeerd. De reden hiervoor is dat er voldoende kalk aanwezig is om het verzurende aspect van stikstof te neutraliseren, terwijl vanwege de grote dynamiek het ontstaan van een substantiële stikstofvoorraad in de duinen is uitgesloten.

Onder verwijzing naar deze rapportage hebben verweerders zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het habitatype grijze duinen op Rottumeroog en Rottumerplaat door de toename van stikstofdepositie niet zal worden aangetast.

Tussenconclusie

2.4.17. De Afdeling is, gelet op hetgeen in 2.4.5 tot en met 2.4.16 is overwogen, van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de toename van stikstofdepositie als gevolg van de vergunde centrale niet in de weg staat aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de habitattypen grijze duinen (H2130), heischrale graslanden (H6230) en vochtige duinvalleien (H2190) in de relevante Natura 2000-gebieden in Nederland.

Duitse Waddeneilanden

2.4.18. Verweerders wijzen er in het verweerschrift terecht op dat de Duitse Natura 2000-gebieden niet onder de reikwijdte van artikel 19d van de Nbw 1998 vallen. De vergunningplicht op grond van dit artikel, zoals dat luidde ten tijde van het besluit op bezwaar van 5 december 2008, geldt indien zich gevolgen van een project in een op grond van artikel

10a, eerste lid, van de Nbw 1998 aangewezen gebied kunnen voordoen, terwijl de vergunningplicht ten tijde van het besluit op bezwaar van 13 maart 2009, gelet op tekst van artikel 19d van de Nbw 1998 zoals dat per 1 februari 2009 luidt, geldt indien zich gevolgen in een Natura 2000-gebied kunnen voordoen. Hieruit volgt, te minder nu de Nbw 1998 noch het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 een bevoegdheidstoedeling bevat ten aanzien van buiten Nederland gelegen gebieden, dat artikel 19d, zowel vóór als na 1 februari 2009, geen grondslag bood voor het verlenen van een vergunning voor zover het gaat om de mogelijke schadelijke gevolgen van de centrale voor de Duitse gebieden. Het vorenstaande laat echter onverlet dat, anders dan in het geval dat aan de orde was in de uitspraak van 31 maart 2010 in zaak nr. [200807906/1/R2](#), verweerders bij de voorbereiding van de bestreden besluiten dienden te beoordelen of vergunningverlening in overeenstemming is met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn (arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 januari 2004, C-201/02, Wells, (www.curia.europa.eu)). In artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn is bepaald dat voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar significante gevolgen kan hebben voor het gebied, een passende beoordeling wordt gemaakt van de gevolgen voor het gebied en dat door de bevoegde nationale instanties slechts toestemming voor het plan of project wordt gegeven nadat zij de zekerheid hebben verkregen dat het de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied niet zal aantasten.

2.4.19. In het Arcadisrapport is aandacht besteed aan de Duitse Waddeneilanden. Daarin staat dat voor deze Waddeneilanden dezelfde conclusies gelden als de conclusies ten aanzien van de onderzochte Waddeneilanden. In het deskundigenbericht is vermeld dat uit de memo van 25 september 2008, die ten grondslag ligt aan het Arcadisrapport, blijkt dat de stikstofdepositie op de Duitse eilanden Borkum, Memmert, Juist, Norderney en Baltrum hoger is dan op de Nederlandse Waddeneilanden. Deze depositie varieert van 5 mol/ha/jaar tot 8 mol/ha/jaar. In het deskundigenbericht is voorts opgemerkt dat voormelde conclusie uit het Arcadisrapport niet wordt geconcretiseerd, nu geen analyse is gemaakt van de habitattypen, de achtergronddepositie, de staat van instandhouding van de habitattypen in deze gebieden en de eventuele accumulatie van stikstof. Het enkel in de beoordeling betrekken van de Duitse Waddeneilanden, zoals RWE in reactie op het deskundigenbericht stelt, is gelet op artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn niet toereikend. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de gevolgen van de toename van stikstof door de vergunde centrale op de Duitse Waddeneilanden in het Arcadisrapport onvoldoende zijn onderzocht. Derhalve hebben verweerders niet de zekerheid verkregen dat de centrale de natuurlijke kenmerken van de beschermde gebieden in Duitsland niet zal aantasten. De bestreden besluiten zijn derhalve in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

Zwavel

2.5. Greenpeace en anderen betwisten de conclusie in het Arcadisrapport dat zwavel bij de huidige lage achtergronddepositie in geen van de beschouwde natuurtypen een ecologische factor van betekenis is. In dit verband voeren zij aan dat onduidelijk is of in het onderzoek rekening is gehouden met de toename van scheepvaartverkeer en de daarmee samenhangende toename van verzurende stoffen.

2.5.1. Verweerders verwachten van de zuurdepositie geen significante gevolgen voor de aangrenzende Natura 2000-gebieden, omdat de zwaveldepositie in de afgelopen decennia zeer

sterk is afgenomen tot bijna natuurlijke waarden en de achtergronddepositie daardoor dusdanig laag is dat de invloed op duingebieden en hoogvenen verwaarloosbaar is.

2.5.2. In het Arcadisrapport staat dat een verhoging van de zwaveldepositie de verzuring van ecosystemen en beschermde habitats versterkt en dat hier bij het vaststellen van de kritische depositiewaarden rekening mee is gehouden door zwavel mee te wegen, in die zin dat gerekend wordt met een vaste waarde voor de bijdrage van zwaveldepositie aan de verzuring. Volgens het Arcadisrapport is de extra zwaveldepositie in de Natura 2000-gebieden als gevolg van de vergunde centrales dusdanig klein (1 tot 2 mol/ha/jaar) dat de kritische depositiewaarde voor stikstofdepositie hierdoor niet wordt beïnvloed. Geconcludeerd wordt dat het uitgesloten is dat er bij de huidige lage achtergronddeposities voor zwavel op de Natura 2000-gebieden negatieve effecten zullen optreden die het gevolg zijn van de extra depositie van de in geding zijnde centrale.

In het deskundigenbericht is vermeld dat RWE in een nadere mondelinge en schriftelijke toelichting heeft gesteld dat Arcadis in de beoordeling alle emissies heeft meegenomen, inclusief de scheepvaart van en naar de centrale. Greenpeace en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat dit niet het geval is. In het deskundigenbericht wordt geen reden gezien om de beoordeling van Arcadis over zwavel in twijfel te trekken. De Afdeling ziet geen aanleiding voor een andersluidend oordeel.

Overige deposities

2.6. Greenpeace en anderen betogen dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de achtergrondniveaus van fluoriden, dioxinen, furanen en zware metalen en naar de gevolgen van het lozen van die stoffen op de natuurwaarden rond de Eemshaven.

2.6.1. MOB en SNM voeren aan dat vergunningverlening ertoe leidt dat de maximaal toelaatbare risico waarden (hierna: MTR-waarde) voor fluoriden wordt overschreden. Volgens hen is ten onrechte niet onderzocht of deze overschrijding toelaatbaar is.

2.6.2. Volgens verweerders zal de toename van dioxinen, furanen en zware metalen in het water van het Eems-Dollardgebied niet meetbaar zijn, waardoor geen gevolgen te verwachten zijn voor het ecosysteem. Ten aanzien van fluoriden stellen verweerders dat een mogelijke overschrijding van een MTR-waarde geen grond behoeft te zijn om een Nbw-vergunning te weigeren, zolang de overschrijding geen gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het gebied. Het is uitgesloten dat de toename van fluoriden, die de vergunningen mogelijk maken, tot een dergelijke aantasting leidt, aldus verweerders.

2.6.3. Voor de achtergrondconcentraties van dioxinen, furanen en zware metalen verwijzen verweerders in het verweerschrift naar tabel 5.3.4 van het Milieueffectrapport van de centrale van Nuon. De hierin genoemde achtergrondconcentraties kunnen naar het oordeel van de Afdeling ook gelden voor de beoordeling van de onderhavige Nbw-vergunningen, aangezien de centrale van RWE op korte afstand van de centrale van Nuon is voorzien. Nu de achtergrondconcentraties van dioxinen, furanen en zware metalen zijn onderzocht, kan het betoog van Greenpeace en anderen dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de achtergrondniveaus van deze stoffen niet slagen. De Afdeling ziet geen aanleiding om te oordelen dat verweerders zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de soorten en habitattypen die voorkomen in de

Waddenzee niet in gevaar komen door de toename van de uitstoot van dioxinen, furanen en zware metalen.

2.6.4. De in de vorige overweging bedoelde tabel geeft eveneens inzicht in de achtergrondconcentratie van fluoriden in de omgeving van de centrale. Voor zover Greenpeace en anderen, MOB en SNM onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 3 december 2008 (zaak nr. [200706095/1](#)) betogen dat de achtergrondconcentratie van fluoriden niet deugdelijk is onderzocht, overweegt de Afdeling dat dit een zaak betrof over een aan Nuon verleende vergunning op grond van de Wet milieubeheer. De Afdeling oordeelde daarin dat aan de bepaling van de achtergrondconcentratie van fluoriden geen actueel en op de locatie van de inrichting betrekking hebbend onderzoek ten grondslag lag, hetgeen tot vernietiging van het bestreden besluit leidde. Naar aanleiding van deze vernietiging is in opdracht van RWE en Nuon nader onderzoek verricht naar de achtergrondconcentratie van fluoriden in Nederland en in het bijzonder het Eemshavengebied. Tevens is de fluoridebelasting van de geplande centrales van zowel RWE als Nuon in het Eemshavengebied onderzocht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport 'Fluoridenconcentraties Eemshavengebied in perspectief' van Wageningen Universiteit en Researchcentrum, Royal Haskoning en Tauw van 2 april 2009 en het rapport 'Ecologische betekenis van fluoriden voor het Natura 2000-gebied Waddenzee' van Wageningen Universiteit en Researchcentrum van april 2009. Volgens deze rapporten bedraagt de jaargemiddelde achtergrondconcentratie $0,05 \mu\text{g}/\text{m}^3$. De juistheid hiervan is door Greenpeace en anderen niet betwist. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat voldoende onderzoek is gedaan naar de achtergrondconcentratie van fluoriden.

2.6.5. De jaargemiddelde bijdrage van de vergunde centrales aan de fluoridebelasting op agrarisch gebied bedraagt blijkens die rapporten ongeveer $0,002 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Op enkele kilometers afstand van de locaties daalt de jaargemiddelde bijdrage tot minder dan $0,001 \mu\text{g}/\text{m}^3$. In het rapport 'Ecologische betekenis van fluoriden voor het Natura 2000-gebied Waddenzee' is specifiek ingegaan op de gevolgen voor de beschermde soorten en habitattypen. De conclusie daarvan is dat op grond van de beschikbare wetenschappelijke kennis en inzichten mag worden aangenomen dat op het overgrote deel van het Natura 2000-gebied Waddenzee geen negatieve effecten zullen optreden als gevolg van de additionele fluoridebelasting van beide centrales. Voorts staat in de conclusie dat op een zeer beperkt deel van het Natura 2000-gebied de MTR-waarde als jaargemiddelde wordt overschreden. Geconcludeerd wordt echter dat niet aannemelijk is dat er als gevolg van die overschrijding ook daadwerkelijk negatieve effecten bij planten en dieren zullen optreden, omdat de blootstellingsduur van organismen in een getijdengebied aan fluoriden via de lucht beperkt is en eventueel opgenomen fluoriden gedeeltelijk weer kunnen uit- of afspoelen.

2.6.6. De Afdeling overweegt dat MTR-waarden niet-wettelijke normen zijn, waarvoor een inspanningsverplichting geldt. Overschrijding van een MTR-waarde brengt niet per definitie met zich dat sprake is van significante effecten voor de in de Waddenzee voorkomende habitattypen en/of soorten. Uit de verrichte onderzoeken blijkt dat rekening is gehouden met de MTR-waarde en dat slechts op een zeer beperkt deel van het Natura 2000-gebied de MTR-waarde als jaargemiddelde zal worden overschreden. In het deskundigenbericht wordt geconstateerd dat de MTR-waarde in de beoordeling is betrokken, maar dat de conclusie is getrokken dat de te verwachten geringe overschrijding van deze waarde niet zal leiden tot nadelige effecten voor de te beschermen natuurwaarden. Verder is in het deskundigenbericht opgemerkt dat er geen argumenten naar voren zijn gebracht die deze conclusie ontkrachten. De Afdeling ziet gelet op hetgeen in 2.6.5 is vermeld en gelet op het deskundigenbericht geen

aanleiding om te oordelen dat verweerders zich niet op het standpunt hebben mogen stellen dat de instandhoudingsdoelstellingen voor de soorten en habitattypen die voorkomen in de Waddenzee niet in gevaar komen door de toename van de uitstoot van fluoriden.

2.7. Volgens Greenpeace en anderen is ten onrechte geen rekening gehouden met andere stoffen die een verzurend effect hebben, zoals waterstoffluoride en chloorverbindingen.

2.7.1. Ter zitting is van de zijde van verweerders meegedeeld dat waterstoffluoride onder fluoride valt, waarnaar onderzoek is verricht. Nu - zoals blijkt uit 2.6.4 - in afzonderlijke onderzoeken is ingegaan op het aspect fluoriden, mist het betoog van Greenpeace en anderen in zoverre feitelijke grondslag. Verder hebben verweerders ter zitting uitgelegd dat chloorverbindingen een zuurcomponent bevatten. Zij hebben zich op het standpunt gesteld dat de bijdrage van de centrale van RWE aan de uitstoot van chloorverbindingen zeer gering is. Dit standpunt is door Greenpeace en anderen niet afdoende weersproken en komt de Afdeling niet onaannemelijk voor.

Geluid

2.8. Volgens Greenpeace en anderen is het onderzoek door TNO betreffende geluid waarop verweerders de bestreden besluiten mede hebben gebaseerd, niet volledig. Voorts zijn, volgens Greenpeace en anderen, de voorschriften 6 en 7 behorende bij de vergunning op onjuiste gronden verruimd, is deze verruiming niet onderbouwd en in strijd met de overwegingen uit het primaire besluit. Zij stellen tevens dat uit de stukken volgt dat in het rapport van Buro Bakker "Passende beoordeling in het kader van de Natuurbeschermingswet in verband met de aanleg van een kolencentrale in de Eemshaven" uit 2007 (hierna: passende beoordeling) en andere rapporten de gevolgen van geluid zijn niet bezien voor de verruimde, maar voor een kleinere geluidcontour. Verweerders hebben, volgens Greenpeace en anderen, niet onderbouwd of door deze wijziging de berekende gevolgen en cumulatieve geluidsbelasting door de bouwactiviteiten van RWE en Nuon veranderen. Ten slotte stellen Greenpeace en anderen dat onduidelijk is wat de cumulatieve effecten zijn van de bouwactiviteiten van RWE en Nuon en alle andere bouwwerkzaamheden in de Eemshaven, zoals de bouw van een windmolenpark en de werkzaamheden aan de Wilhelminahaven.

2.8.1. Ingevolge voorschrift 6 zoals opgenomen in de besluiten van 14 augustus 2008 mag het geluidsniveau tijdens het heien voor binnendijkse bouwwerken, de geluidcontouren zoals opgenomen in vermelde bijlagen niet overschrijden. Deze bijlagen betreffen het rapport "Geluidmetingen Eemshaven" van TNO, van januari 2008, en het rapport van Consulmij "Notitie nieuwe geluidcontouren Eemshaven" van 24 januari 2008.

Ingevolge voorschrift 7 zoals opgenomen in de besluiten van 14 augustus 2008 mag, onverlet de geluidnorm inzake binnendijks heien zoals opgenomen in voorgaand voorschrift, tijdens de bouw- en aanlegwerkzaamheden de bronsterkte van 128 dB(A) voor incidentele piekgeluiden (dus exclusief heien) niet worden overschreden, gemeten op een bronhoogte van 2,5 meter en conform methode II van de 'Handleiding meten en rekenen industrielaawaai, uitgave 1999'.

In de bestreden besluiten zijn, naar aanleiding van bezwaren van RWE dat voornoemde voorschriften technisch niet haalbaar zijn, deze voorschriften verruimd. Daartoe is voorschrift 6 gewijzigd in die zin dat de geluidcontour zoals opgenomen in bijlage 6b van de passende beoordeling wordt voorgeschreven. Voorschrift 7 is gewijzigd in die zin dat de bronsterkte voor incidentele piekgeluiden 135 dB(A) bedraagt. Verweerders hebben zich in hun bestreden

besluiten, naast de eerder genoemde rapporten, gebaseerd op het rapport "Geluidmetingen heiwerkzaamheden Eemshaven, inclusief technische bijlagen", van TNO, van april 2008.

2.8.2. Ten aanzien van hetgeen is gesteld betreffende het onderzoek van TNO, overweegt de Afdeling het volgende. In het deskundigenbericht wordt enkel twijfel geuit over de in voornoemde rapporten van TNO aangenomen afstand van de bouwwerkzaamheden tot de Waddenzee van ongeveer 500 meter. De StAB betwijfelt of uitgesloten is dat er bouwwerkzaamheden dicht bij de Waddenzee kunnen plaatsvinden en de daadwerkelijke geluidbelasting daardoor anders zal zijn dan in het onderzoek is berekend. In de reactie op het verweerschrift van RWE, van 8 februari 2011, is verzekerd dat er geen werkzaamheden op kortere afstand van de Waddenzee zullen worden uitgevoerd dan waarmee is gerekend in de geluidonderzoeken. Dit is door Greenpeace en anderen niet weersproken. De Afdeling acht deze twijfel derhalve weggenomen. In het deskundigenbericht zijn voornoemde rapporten voor het overige onderschreven en voldoende geacht. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het standpunt dat de rapporten van TNO onvolledig dan wel onjuist zijn zodat verweerders deze niet aan de besluiten ten grondslag hadden mogen leggen.

2.8.3. Niet is in geschil dat de geluidcontour betreffende het heien voor binnendijkse bouwwerken is verruimd in de bestreden besluiten. De door verweerders bij deze besluiten aan RWE individueel voorgeschreven contour, is de contour die in de passende beoordeling is aangemerkt als 'cumulatieve contour voor het gelijktijdig plaatsvinden van werkzaamheden door RWE, NUON en LNG'. Uit de passende beoordeling blijkt dat het gebied waarover deze contour zich uitstrekt, ook het gebied is waarvoor de gevolgen van de centrale passend zijn beoordeeld. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat bij de beoordeling van de gevolgen vanwege de centrale, slechts is uitgegaan van de oorspronkelijke geluidcontour die een kleiner gebied beslaat.

De Afdeling stelt vast dat voornoemde geluidcontour ziet op piekgeluiden die tijdens de bouw van de centrale bij het heien worden geproduceerd. Hoewel cumulatie van piekgeluiden waardoor die contour wordt overschreden mogelijk is, kan dit zich alleen - zo blijkt onder meer uit het deskundigenbericht - voordoen indien piekgeluiden exact op hetzelfde moment op eenzelfde locatie samenvallen en het geluidsniveau van beide pieken van dezelfde orde van grootte is. De cumulatie bestaat in dat geval uit een zogenoemde 'opslag op het hardste geluid'. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de kans dat zich cumulatie van bedoelde piekgeluiden zal voordoen, waaronder zowel piekgeluiden vanwege de bouwactiviteiten van RWE en Nuon als alle andere bouwwerkzaamheden in de Eemshaven worden begrepen, verwaarloosbaar is. Greenpeace en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat cumulatie van piekgeluiden, als daarvan al sprake zou zijn, zich meer dan incidenteel zal voordoen waardoor de natuurwaarden, in dit geval de kwalificerende vogelsoorten en de kwalificerende zeezoogdieren die gevoelig zijn voor verstoring, kunnen worden aangetast.

Gelet hierop hebben Greenpeace en anderen niet aannemelijk gemaakt dat verweerders de voorschriften 6 en 7 behorende bij de vergunningen niet hadden mogen verruimen, noch hebben zij aannemelijk gemaakt dat RWE zich in zoverre niet aan de voorschriften kan houden.

2.9. Greenpeace en anderen voeren aan dat onduidelijk is of in de geluidcontour rekening is gehouden met geluid dat afkomstig zal zijn van de werkzaamheden aan de koelwateruitlaat.

2.9.1. De koelwateruitlaat zal worden aangelegd door het plaatsen van tijdelijke damwanden in de dijk en het plaatsen van steen. Ten behoeve van de aanleg hiervan zullen geen heiwerkzaamheden plaatsvinden. In het deskundigenbericht is vermeld dat niet is uitgesloten dat piekgeluiden zullen optreden bij de werkzaamheden voor de aanleg van de koelwateruitlaat en dat uit het geluidonderzoek niet valt af te leiden of met deze werkzaamheden rekening is gehouden. Door RWE is in de reactie op het deskundigenbericht uiteengezet dat het plaatsen en verwijderen van damwanden dient te voldoen aan het bepaalde in de gelijkkluidende voorschriften 7 van de vergunningen, waarin is vastgelegd dat de bouw- en aanlegwerkzaamheden de bronsterkte van 135 dB(A) voor piekgeluiden niet mag worden overschreden. Dit biedt volgens RWE de zekerheid dat aan de in de voorschriften 6 van beide vergunningen vastgestelde geluidcontour wordt voldaan. Uit het voorgaande volgt dat in de geluidcontour geen rekening is gehouden met geluid dat afkomstig is van de werkzaamheden voor de aanleg van de koelwateruitlaat. Deze omstandigheid geeft geen aanleiding om de bestreden besluiten in zoverre te vernietigen, aangezien de voorschriften 6 en 7, zoals die in 2.8.1 zijn aangehaald, bij de werkzaamheden ten behoeve van de koelwateruitlaat door RWE in acht dienen te worden genomen. De Afdeling acht aannemelijk dat daarbij aan deze voorschriften kan worden voldaan.

Zeezoogdieren

2.10. Greenpeace en anderen, MOB en SNM stellen zich op het standpunt dat de vergunning ten onrechte is verleend gelet op de gevolgen vanwege de centrale voor de kwalificerende habitatsoorten de gewone en grijze zeehond en de bruinvis. MOB en SNM voeren daartoe aan dat de besluiten in zoverre onvoldoende zijn gemotiveerd en tegenstrijdig zijn met een aantal rapporten dat aan die besluiten ten grondslag is gelegd. Greenpeace en anderen voeren aan dat de geconstateerde kennisleemtes ten aanzien van gewone en grijze zeehonden en bruinvis ten onrechte niet zijn onderzocht vóór het verlenen van de vergunning. Daarbij is het wel uitgevoerde onderzoek naar de gevolgen van geluid door heien op de habitatsoorten onvolledig, volgens Greenpeace en anderen.

2.10.1. Verweerders stellen zich, samengevat weergegeven, op het standpunt dat uit de passende beoordeling en de bijbehorende rapporten blijkt dat met zekerheid een bepaald effect zal uitgaan vanwege de centrale op de zeezoogdieren. Het is echter niet duidelijk wat deze effecten zullen zijn en hoe groot deze effecten zullen zijn. Gelet daarop achten verweerders monitoring van de gevolgen voor de zeezoogdieren aangewezen. Het monitoringsplan dient tijdig ingrijpen om negatieve effecten te voorkomen, mogelijk te maken. Verweerders nemen, gelet op de monitoring, aan dat zich voor de zeezoogdieren geen significante effecten zullen voordoen.

2.10.2. Het gebied Waddenzee is, naar blijkt uit het aanwijzingsbesluit, onder meer aangewezen vanwege de aanwezigheid van de soorten grijze zeehond (H1364) en gewone zeehond (H1365). In het aanwijzingsbesluit is voor de grijze zeehond als doelstelling "behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor behoud populatie" opgenomen, voor de gewone zeehond "behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor uitbreiding populatie".

Het gebied Noordzeekustzone is onder meer aangewezen vanwege de aanwezigheid van de soorten grijze zeehond (H1364), gewone zeehond (H1365) en bruinvis (H1351). In het aanwijzingsbesluit zoals dat luidt na wijziging, is voor elk van deze soorten als doelstelling "behoud omvang en kwaliteit leefgebied voor behoud populatie" opgenomen.

2.10.3. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van die wet, slechts worden verleend indien de minister dan wel gedeputeerde staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, van die wet, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

In zijn arrest van 7 september 2004 in zaak nr. C-127/02 (Kokkelvisserij; www.curia.europa.eu) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen overwogen dat een passende beoordeling van de gevolgen van een plan of project voor het betrokken gebied meebrengt dat, voordat voor dit plan of project toestemming wordt verleend, op basis van de beste wetenschappelijke kennis ter zake, alle aspecten van het plan of het project die op zichzelf of in combinatie met andere plannen of projecten de instandhoudingsdoelstellingen van dit gebied in gevaar kunnen brengen, moeten worden geïnventariseerd. De bevoegde nationale autoriteiten geven, op basis van de passende beoordeling van de gevolgen van een activiteit voor het betrokken gebied, in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen daarvan, slechts toestemming voor deze activiteit wanneer zij de zekerheid hebben verkregen dat de activiteit geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied. Dit is het geval wanneer er wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn.

2.10.4. In de passende beoordeling is ten aanzien van de aanleg van de centrale vermeld dat, voor zover thans van belang, de kennis over de gevoeligheid van zeehonden voor geluid en trillingen beperkt is. Tijdens de werkzaamheden liggen de dichtstbijzijnde zeehondenligplaatsen (op 6 kilometer afstand) tussen de 35 en 40 dB(A)contour, hetgeen in de buurt ligt van het achtergrondgeluid in het Waddengebied. Op basis van dat geluidsniveau kan verwacht worden dat geen effecten op zeehonden optreden. Wel is bekend dat het Doekegat als trekroute wordt gebruikt door de gewone zeehond van de Dollardpopulatie. Het Doekegat wordt ook gebruikt als uitwisselingsroute tussen andere populaties. De Dollardpopulatie behoort qua voortplantingssucces tot de productiefste van de gehele Nederlandse Waddenzee. Onbekend is echter hoeveel gewone zeehonden van de route door het Doekegat gebruik maken en in welke perioden dit in hoofdzaak gebeurt. Onbekend is ook hoe de zeehonden gaan reageren op de heiwerkzaamheden en, belangrijker, het geheel aan geplande activiteiten in en bij het Eemshavengebied. Het gevaar is aanwezig dat door het geheel aan activiteiten, met name als deze na elkaar plaatsvinden, de gewone zeehonden het Doekegat niet meer zullen gebruiken als migratieroute en dat de Dollard door deze soort wordt verlaten. Puur kijkend naar de voor de RWE-centrale noodzakelijke heiwerkzaamheden is dit gevaar naar alle waarschijnlijkheid veel minder aanwezig, zeker wanneer de heiwerkzaamheden integraal in een beperkte periode uitgevoerd worden. De kennis over het effect op zeehonden is te beperkt om betrouwbare uitspraken te kunnen doen, zo is vermeld in de passende beoordeling.

Voorts is hierin ten aanzien van het later gebruik van de centrale vermeld dat, voor zover thans van belang, op voorhand niet geheel is uit te sluiten dat de toename van het scheepsverkeer met circa 5% op de betreffende route van en naar de Eemshaven bijdraagt aan de versnippering van de Waddenpopulatie van de zeehond, waarbij het Nederlandse deel van de populatie in meer of mindere mate geïsoleerd raakt van het Duitse en Deense deel van de populatie. Als dat effect zou optreden, zou dat indirect kunnen leiden tot een afname van de kwaliteit van de populatie in de Waddenzee.

In hoofdstuk 8, "Leemten in kennis" van de passende beoordeling is, voor zover thans van belang, vermeld dat ten aanzien van de effecten van de scheepvaart op zeehonden en de effecten van het totaal aan hei- en baggeractiviteiten op de gewone zeehond in het Doekegat op dit moment enige onzekerheid bestaat over de omvang van deze effecten door de cumulatieve werking bij de inrichting van de Eemshaven. Verder bestaat onzekerheid over de gevoeligheid van bruinvissen en zeehonden voor trillingen en geluid. Hierdoor is het niet mogelijk harde uitspraken te doen over de effecten van het trillen van damwanden, het heien en de toename van de scheepvaart op deze soorten, zo is vermeld in dat hoofdstuk.

In het rapport van IMARES, "Zeezoogdieren in de Eems, cumulatieve effecten van de activiteiten rond de ontwikkeling van de Eemshaven, C102/07" van 24 oktober 2007, dat aan de passende beoordeling ten grondslag is gelegd, is vermeld dat het ontbreekt aan voor dit gebied specifieke gegevens over het migratie- en foeragegedrag van de gewone zeehonden, en dat daarnaast de slechts anekdotische informatie over de verspreiding van de dieren in de maanden dat er niet wordt geteld (september-mei), belangrijke kennisleemten veroorzaakt. Voor de grijze zeehond en de bruinvissen zijn nagenoeg geen gegevens specifiek voor het doelgebied beschikbaar. Vooral het belang van het gebied voor bruinvissen kan hierdoor worden onderschat. Dit geldt in mindere mate voor grijze zeehonden in de winter/lentemaanden. Het ontbreekt veelal aan wetenschappelijk gedocumenteerde informatie (onderzoeksgegevens) over de relatie tussen specifieke ingrepen (activiteiten) en de effecten op zeezoogdieren. Het ontbreekt in het geheel aan (goed gedocumenteerde) studies van effecten die zich voordoen bij dergelijke langdurig versturende activiteiten. Voorts is in dit rapport een overzicht opgenomen van vragen, leemten in kennis en de noodzaak van invulling daarvan.

2.10.5. Uit artikel 19g zoals hierboven weergegeven, de aangehaalde rechtspraak van het Hof van Justitie en jurisprudentie van de Afdeling (zoals de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2007, in zaak nr. 200606028/1; www.raadvanstate.nl) volgt dat ten tijde van het nemen van een besluit tot het verlenen van een vergunning de beoordeling van de gevolgen van het project moet hebben plaatsgevonden en de zekerheid over het uitblijven van aantasting van de natuurlijke kenmerken van het gebied ten gevolge van dit project zijn verkregen. Dit laat onverlet dat er enige marge kan zijn in de te verwachten gevolgen van een project, waarin verweerders aanleiding kunnen zien een zogenoemd monitoringsysteem voor te schrijven. Een dergelijk systeem kan, gelet op voormelde rechtspraak, enkel aanvaardbaar worden geacht indien deze marge een na de beoordeling van de significantie van de te verwachten gevolgen overblijvend overzienbaar restrisico betreft, de voorgeschreven monitoring ziet op dat risico en geen andere mogelijkheid bestaat om dat risico uit te sluiten.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat sprake is van kennisleemtes, in die zin dat niet duidelijk is of de voorziene centrale schadelijke gevolgen zal hebben voor zeezoogdieren, welke gevolgen dit zijn en in welke omvang deze gevolgen zich zullen voordoen. De door verweerders aan hun besluiten ten grondslag gelegde passende beoordeling en daarbij behorende rapporten, bevatten op dit punt geen gegevens die als de beste wetenschappelijke kennis ter zake kunnen worden aangemerkt en waaruit blijkt dat wetenschappelijk gezien redelijkerwijs geen twijfel bestaat dat er geen schadelijke gevolgen zijn. Deze stukken bevatten echter wel aanknopingspunten voor de vooronderstelling dat in ieder geval verstoring van zeezoogdieren aan de orde kan zijn. Verweerders hebben niet aannemelijk gemaakt dat geen mogelijkheden bestaan om op grond van bestaand of uit te voeren onderzoek schadelijke gevolgen uit te sluiten, gelet op de onweersproken stelling van Greenpeace en anderen dat dergelijk onderzoek in vergelijkbare gevallen wel is verricht.

Verweerders hebben dan ook niet de zekerheid als bedoeld in artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998 verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden, in dit geval het voorkomen van de genoemde zeezoogdieren in met de instandhoudingsdoelstellingen overeenkomende aantallen, niet zullen worden aangetast. In een dergelijke situatie is het voorschrijven van een monitoringsysteem, zoals dat in de voorschriften behorende bij de besluiten onder "Monitoring en rapportage" is opgenomen, gelet op hetgeen eerder is overwogen niet voldoende.

Het door verweerders ter zitting overgelegde rapport van IMARES, "Zeezoogdieren in de Eems; studie naar de effecten van bouwactiviteiten van GSP, RWE en Nuon in de Eemshaven in 2009", van 23 december 2010, maakt dit niet anders, nu uit dit rapport niet blijkt dat de geconstateerde kennisleemtes door het uitgevoerde onderzoek zijn ingevuld.

Het betoog van Greenpeace en anderen, MOB en SNM slaagt. De bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998, en de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb.

Vissen

Heiwerkzaamheden

2.11. Greenpeace en anderen betogen dat significante effecten op de vissoorten de fint en de zee- en rivierprik als gevolg van het bouwen en exploiteren van de centrale niet zijn uitgesloten. Hiertoe voeren zij allereerst aan dat onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de bouwwerkzaamheden voor deze vissoorten. Volgens hen is niet uitgesloten dat de voor geluid gevoelige fint schade oploopt door heiwerkzaamheden en dat de fint en de zee- en rivierprik het gebied rond de centrales zullen mijden, waardoor paai- en opgroeigebieden niet kunnen worden bereikt. Greenpeace en anderen betwisten het standpunt van verweerders dat significante effecten uitblijven door een dagelijkse heistop van acht uur. In dit verband wijzen zij er op dat deze heistop niet in de voorschriften is vastgelegd.

2.11.1. Volgens verweerders zullen zich ten gevolge van de heiwerkzaamheden geen significante effecten voordoen op de fint en de zee- en rivierprik. De staat van instandhouding van de fint is ongunstig, maar volgens verweerders is de uitbreiding van de fintenpopulatie afhankelijk van te treffen maatregelen in Duitsland, omdat de paaigebieden voornamelijk in Duitsland liggen. Het is niet de verwachting dat verbeteringen als gevolg van de maatregelen worden doorgevoerd voordat de heiwerkzaamheden zijn afgerond, zodat de mogelijk versturende werking van het heien volgens verweerders geen invloed zal hebben op de staat van instandhouding van de fint. Daarnaast wijzen zij erop dat de heiwerkzaamheden 's nachts stilliggen, waardoor de fint de mogelijkheid heeft de geluidsbarrière te passeren.

2.11.2. In het ontwerp-aanwijzingsbesluit van het Natura 2000-gebied Waddenzee is voor de fint (H1103) en de zee- en rivierprik (H1095 onderscheidenlijk H1099) als instandhoudingsdoelstelling het behoud van de omvang en van de kwaliteit van het leefgebied opgenomen. In de toelichting bij de instandhoudingsdoelstelling van de zee- en rivierprik, zoals die in het ontwerp-aanwijzingsbesluit is vermeld, staat dat de Waddenzee als doortrekgebied van groot belang is. Voor de fint is de Waddenzee als doortrek- en opgroeigebied van zeer groot belang. Bij besluit van 26 februari 2009 is het definitieve aanwijzingsbesluit vastgesteld waarin deze instandhoudingsdoelstellingen ongewijzigd zijn gebleven.

2.11.3. In paragraaf 4.3.2 van de passende beoordeling is ingegaan op mogelijke effecten op de vissen tijdens de bouwfase van de centrale. Uit studies rond de aanleg van offshore windparken blijkt dat geen blijvende negatieve effecten op de onderzochte vispopulaties optreden, maar dat er hooguit sprake is van een tijdelijke verstoring. De passende beoordeling vermeldt verder dat de fint en de zee- en rivierprik in het algemeen kort in de Waddenzee verblijven en dit deel ervan voornamelijk gebruiken als doortrekroute. Met name de fint is gevoelig voor onderwatergeluiden. De fint gebruikt het Doekegat als doortrekroute naar de mogelijke paaiplaats in het Eems-Dollardestuarium en het Duitse deel van de Waddenzee. Voor heien in open water wordt volgens de passende beoordeling uitgegaan van een verstoringsafstand van 1000 tot 1100 meter. In de passende beoordeling staat dat de geluidsverstoring de vissen dwingt hun trekweg te verleggen, in ieder geval om de verstoringszone heen, hetgeen mogelijk is omdat de stroomgeul van het Doekegat ruim 2 kilometer breed is. Voorts is opgemerkt dat de feitelijke verstoringsafstand kleiner zal zijn dan genoemde afstand, omdat gedempt zal worden geheid op land. Gezien de relatief kortdurende en lokale verstoring tijdens de heiwerkzaamheden worden permanente negatieve effecten op de rivier- en zee- en rivierprik niet verwacht, zo staat in de passende beoordeling. Om te garanderen dat er geen negatieve effecten op de migratiemogelijkheden van de fint zullen optreden zal per etmaal een periode van acht uur zonder heien in acht worden genomen. Geconcludeerd wordt dat de fint en de zee- en rivierprik zich vrij gemakkelijk aan de verstoring zullen onttrekken, zodat geen sprake zal zijn van negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen.

2.11.4. Gelet op paragraaf 4.3.2 van de passende beoordeling ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat onduidelijkheid bestaat over de gevolgen van de heiwerkzaamheden voor de fint en de zee- en rivierprik. Voorts hebben Greenpeace en anderen niet aannemelijk gemaakt dat verweerdere bij de besluitvorming niet van de gegevens uit voormelde paragraaf van de passende beoordeling mochten uitgaan. Niet gebleken is dat de heistop niet toereikend is voor de fint om paai- en opgroeigebieden te bereiken. In de omstandigheid dat de dagelijkse heistop zoals deze staat vermeld in de passende beoordeling niet expliciet in de voorschriften is vastgelegd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerdere zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat geen significante effecten voor de fint zullen optreden. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het tijdstip en de tijdsduur van geluidproducerende werkzaamheden op grond van voorschrift 8 van beide vergunningen zodanig dient te worden afgestemd dat hierdoor de kwetsbare tijdstippen en perioden van de diersoorten, waarvoor de Waddenzee is aangemeld als Habitatrictlijn, zoveel mogelijk worden ontzien en de mogelijk optredende verstoring wordt beperkt. Met inachtneming van de heistop van acht uur per dag kan naar het oordeel van de Afdeling aan dit voorschrift worden voldaan, aangezien de heistop bedoeld is om te voorkomen dat negatieve effecten op de migratiemogelijkheden van de fint zullen optreden. Derhalve wordt daarmee de mogelijk optredende verstoring beperkt.

2.12. Greenpeace en anderen stellen dat de vissen negatieve gevolgen zullen ondervinden van de vertroebeling van het water door baggerwerkzaamheden. Nu zij deze stelling in het beroepschrift noch ter zitting hebben onderbouwd, kan deze beroepsgrond niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden.

Inname koelwater

2.13. Greenpeace en anderen voeren aan dat de inname van koelwater ernstige gevolgen kan hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de fint en de zee- en rivierprik. Zij stellen

dat een ingrijpend en onomkeerbaar effect voor deze vissen niet valt uit te sluiten. In dit kader wijzen zij erop dat in het rapport "Eerste analyse passende beoordeling en vergunningen RWE-centrale Eemshaven" van Bureau Waardenburg bv Adviseurs voor ecologie & milieu van 8 december 2008 is vermeld dat de Eemshaven bij uitstek geschikt is als opgroeigebied voor vissen en dat het Eems-Dollardestuarium belangrijk is voor trekvis. Daarnaast betogen zij dat ten onrechte geen zogenoemd nulonderzoek is voorgeschreven. Omdat de effecten niet in kaart zijn gebracht is het niet mogelijk om vast te stellen of en zo ja, welke mitigerende maatregelen genomen dienen te worden. Ook is het voorschrijven van een onderzoeksverplichting naar hun mening niet toereikend. In de voorschriften over visinzuiging is wel nader onderzoek voorgeschreven als uit andere verplichte onderzoeken naar voren komt dat sprake is van significante hoeveelheden ingezogen vis, maar volgens Greenpeace en anderen is niet duidelijk welke gevolgen daaraan verbonden zullen worden als blijkt dat mitigatie niet of onvoldoende mogelijk is. Greenpeace en anderen betogen daarnaast dat verweerders ten onrechte zijn uitgegaan van eenzelfde effect op de vispopulaties van de centrales van Nuon en RWE, terwijl de centrale van RWE meer koelwater inneemt en een hogere inzuigingsnelheid heeft dan de centrale van Nuon.

2.13.1. Verweerders zetten in de bestreden besluiten uiteen dat uit de passende beoordeling blijkt dat de zeeprrik goed in staat is zich aan de aanzuigende werking van de koelwaterinlaat te onttrekken en dat aangenomen kan worden dat de in fysiek opzicht vergelijkbare rivierprrik eenzelfde weerstand tegen stroming heeft en daarom ook de inzuigingsnelheid kan weerstaan. Wat betreft de fint stellen verweerders dat deze hooguit sporadisch in het havenbekken zal worden aangetroffen, zodat in zoverre geen substantiële nadelige effecten te verwachten zijn.

2.13.2. Volgens de passende beoordeling zijn zeeprikken schaars in het gebied en vanwege hun lengte betrekkelijk ongevoelig voor inzuiging. Ook volwassen rivierprikken kunnen zich vanwege hun lengte gemakkelijk onttrekken aan inzuiging. In vergelijking met de aantallen die bij de reeds bestaande Eemscentrale worden ingezogen, wordt voor rivierprikken verwacht dat deze bij de inlaat van de nieuwe centrale aanzienlijk lager zullen zijn, omdat de koelwaterinlaat, anders dan bij de Eemscentrale waar de koelwaterinlaat in de Waddenzee is gelegen, is voorzien in de haven. Door het inzuigen van koelwater zal volgens de passende beoordeling een onbekend aantal exemplaren van de fint naar binnen worden gezogen en naar verwachting sterven. Op basis van de huidige kennis en met toepassing van mitigerende maatregelen is in de passende beoordeling de inschatting gemaakt dat er geen negatieve effecten op de instandhoudingsdoelstellingen zullen optreden. Omdat absolute zekerheid niet bestaat, wordt dit aspect ook in het monitoringsprogramma meegenomen.

Ter bescherming van de vissen zijn in de vergunningen voorschriften opgenomen die mitigerende maatregelen bevatten. In deze voorschriften is onder meer voorgeschreven dat de koelwaterinlaat dient te worden voorzien van een zeefinstallatie en een afdoende werkend visretoursysteem. Tevens is een maximale inlaatsnelheid ter hoogte van het inlaatpunt vastgelegd.

2.13.3. Wat betreft het betoog dat ten onrechte geen nulonderzoek is voorgeschreven in de voorschriften, overweegt de Afdeling allereerst dat de gevolgen van de inname van koelwater op de fint en de zee- en rivierprrik in de passende beoordeling zijn onderzocht. De passende beoordeling gaf aanleiding om in de vergunning specifieke voorschriften met betrekking tot visinzuiging op te nemen. Voorschrift 55 van de vergunning zoals deze door de minister is verleend (hierna: vergunning A) en voorschrift 51 van de vergunning zoals deze door de colleges van gedeputeerde staten is verleend (hierna: vergunning B) bevatten de verplichting

te onderzoeken of de Wilheminahaven een paaigebied en/of een opgroeigebied voor de juveniele vis is. Tevens is het uitvoeren van een onderzoek naar het algemeen voorkomen van vissoorten op grond van deze voorschriften verplicht, waarbij de populatiedichtheid en leeftijdsopbouw van populaties van de desbetreffende vissoorten in de Wilheminahaven en het Eems-estuarium dienen te worden meegenomen. In voormelde voorschriften is bepaald dat in het onderzoek specifiek aandacht dient te worden besteed aan de fint en de zee- en rivierprik. Het voorgeschreven onderzoek, dat kan worden aangemerkt als een aanvulling op de passende beoordeling, is inmiddels verricht door Bioconsult. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "Aanwezigheid van vissen en vislarven in de Wilheminahaven, Eemshaven en omgeving" van december 2009 (hierna: het Bioconsult-rapport). Ten aanzien van dit onderzoek staat in het deskundigenbericht dat dit, nu de centrale nog niet in werking is, als een nulonderzoek kan worden beschouwd.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de uitgangssituatie voldoende is komen vast te staan.

2.13.4. De Afdeling overweegt dat de in de passende beoordeling gemaakte inschatting dat de inname van koelwater geen negatieve effecten heeft op de instandhoudingsdoelstellingen van de fint en de zee- en rivierprik wordt bevestigd met het Bioconsult-rapport. Daarin staat dat de Waddenzee voor veel aangetroffen vissen een kraamkamer en/of belangrijk opgroeigebied is. De Wilhelminahaven - waar de koelwaterinlaat is voorzien - heeft volgens het Bioconsult-rapport weliswaar een open verbinding met de Waddenzee, maar maakt daar geen deel vanuit. Geconcludeerd wordt dat de Wilhelminahaven geen noemenswaardige functie als paaigebied heeft. Verder volgt uit het Bioconsult-rapport dat in de periode van juli tot en met oktober 2008 en in de periode van februari tot en met juni 2009 de aanwezigheid van juveniele en volwassen vissen, viseieren en vislarven in het havenbekken, het Eems-estuarium en het Doekegat 14 keer is onderzocht. Tijdens deze onderzoeken is de fint niet aangetroffen in de genoemde gebieden. De rivierprik en de zee-prik zijn niet aangetroffen in het havenbekken. In het Doekegat zijn drie zee-prikken en één rivierprik aangetroffen en in het Eems-estuarium werden drie zee-prikken waargenomen.

In hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het door Bioconsult verrichte onderzoek niet deugdelijk is uitgevoerd. Anders dan Greenpeace en anderen veronderstellen is niet gedurende slechts twee maanden onderzoek verricht naar het voorkomen van de soorten en de aantallen daarvan, maar twee keer gedurende een periode van vier maanden. In het rapport van Bureau Waardenburg, waar Greenpeace en anderen naar verwijzen, staat dat de Wilheminahaven een uitstekende kraamkamer vormt voor de eerste levensstadia van vissen die in het estuarium opgroeien, waaraan de conclusie wordt verbonden dat de kans reëel is dat er jonge finten opgroeien. De Afdeling overweegt dienaangaande, dat het onderzoek van Bioconsult aantoonde dat thans geen (jonge) finten in de Wilheminahaven voorkomen. In dit verband is voorts van belang dat RWE een aanvullend memo door Buro Bakker heeft laten opstellen waarin is ingegaan op de vraag wat de gevolgen zijn van de visinzuiging door de koelwaterinname in het havenbekken indien de fint en de zee-prik in populatie zijn uitgebreid. In deze memo wordt geconcludeerd dat het havenbekken ongeschikt is als

leef-, paai-, doortrek- en opgroeigebied van de fint en de zee-prik en dat de uitbreiding van deze populatie geen effect heeft op de geschiktheid van het havenbekken voor voormelde functies. Greenpeace en anderen hebben de conclusie uit dit memo niet betwist. Naar het

oordeel van de Afdeling hebben verweerders er in redelijkheid van uit kunnen gaan dat het havenbekken ongeschikt is als doortrek- en opgroeigebied voor bedoelde vissoorten.

2.13.5. Voor zover de fint en de zee- en rivierprik mogelijk in de toekomst wel aanwezig zullen zijn in de Wilheminahaven, acht de Afdeling van belang dat op grond van de voorschriften monitoring dient plaats te vinden en dat de invloed van de centrale op de populatie van de vissoorten fint, zee- en rivierprik in het verplicht voorgeschreven monitoringsplan dient te worden beschreven. Daarnaast dient ingevolge voorschrift 56 (vergunning A) en voorschrift 52 (vergunning B) jaarlijks steekproefsgewijs tijdens het biologische voor- en najaar de significantie tussen de vanuit de Wilheminahaven te verwachten ingezogen hoeveelheid vis en de grootte van de vispopulatie in het Eems-estuarium te worden vastgesteld. De resultaten daarvan dienen te worden gerapporteerd in de voorgeschreven monitoringsrapportage. Voorschrift 57 (vergunning A) en voorschrift 53 (vergunning B) bepalen dat, indien uit de voorgeschreven onderzoeken en uit de resultaten van het monitoringsplan blijkt dat sprake is van significante hoeveelheden ingezogen vis, de vergunninghouder een onderzoek naar aanvullende maatregelen dient te verrichten. Dit onderzoek betreft de technische mogelijkheden om intrek van mariene organismen tegen te gaan en (de technische mogelijkheden om) de overlevingskansen van mariene organismen te vergroten.

Ten aanzien van het door Greenpeace en anderen aangevoerde dat niet duidelijk is wat de gevolgen zijn indien uit het in de voorschriften 57 en 53 bedoelde onderzoek naar voren komt dat mitigatie niet of onvoldoende mogelijk is, overweegt de Afdeling als volgt. In de passende beoordeling is ingegaan op de mogelijkheden van mitigatie indien de inzuiging van vis, in het bijzonder de fint, onverhoopt beduidend boven de verwachting ligt, omdat gegarandeerd moet kunnen worden dat maatregelen mogelijk zijn om negatieve effecten op het systeem van de Waddenzee uit te sluiten. De door KEMA onderzochte meest kansrijke methoden om vis af te leiden bij de centrale staan beschreven in de passende beoordeling. Het gaat om het plaatsen van geluidsschermen, het toepassen van verlichting en het gebruik van een luchtbellenscherm, waarbij de methode met geluid als meest kansrijk wordt beschouwd. Gelet hierop zijn verweerders er terecht vanuit gegaan dat mitigatie tot de mogelijkheden behoort.

2.13.6. Uit 2.13.4 volgt dat het havenbekken niet geschikt is als doortrek- en opgroeigebied voor de fint en de zee- en rivierprik en dat deze soorten blijkens het Bioconsult-rapport niet aanwezig zijn in de Wilhelminahaven en nauwelijks in de omliggende wateren. Onder verwijzing naar het in 2.13.5 overwogene, stelt de Afdeling vast dat indien uit monitoring naar voren komt dat deze vissen toch zullen worden ingezogen, de voorschriften verplichten om aan de resultaten van monitoring gevolgen te verbinden door het nemen van mitigerende maatregelen. De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat verweerders zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de inname van koelwater geen gevolgen zal hebben voor de instandhoudingsdoelstellingen van de fint en de zee- en rivierprik.

2.13.7. Wat betreft het gestelde dat verweerders bij de koelwaterinzuiging ten onrechte zijn uitgegaan van eenzelfde effect op de vispopulatie van de centrales van RWE en Nuon, terwijl de centrale van RWE meer koelwater per seconde inneemt en daardoor een hogere inzuigingsnelheid heeft dan de centrale van Nuon, overweegt de Afdeling dat in de onderhavige procedure uitsluitend de effecten van de inname van koelwater van de centrale van RWE op de beschermde vissen aan de orde kunnen komen. Voor zover Greenpeace en anderen bedoelen dat bij de beoordeling een onjuiste inzuigingsnelheid is gehanteerd, wordt overwogen

dat er in de passende beoordeling vanuit is gegaan dat 65 m³ water per seconde wordt ingenomen, hetgeen een maximale innamesnelheid van 0,3 meter per seconde ter hoogte van het inlaatpunt tot gevolg heeft. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat in de passende beoordeling van een onjuiste inzuigingsnelheid is uitgegaan.

Warmtelozing en thermoshockmethode

2.14. Volgens Greenpeace en anderen is onduidelijk welke gevolgen de lozingen van grote hoeveelheden warm water hebben voor de vissen. Daarnaast kunnen deze lozingen gevolgen hebben voor de enige populatie van groot zeegras die in de directe nabijheid van de Eemshaven is gelegen en voor andere kweldervegetaties, zo stellen zij. Vanwege het ontbreken van een 3D-model voor alle projecten waarbij warm water zal worden geloosd, bestaat volgens hen onvoldoende inzicht in de cumulatieve effecten van deze lozingen. Verder voeren zij onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2008 met zaak nr. [200706675/1](#) aan dat onvoldoende onderzoek is verricht naar het gebruik van de zogeheten thermoshockmethode. Het naar aanleiding van de heroverwegingen opgenomen aanvullende voorschrift 30a is volgens Greenpeace en anderen niet toereikend om significante effecten van de warmtelozingen te voorkomen.

2.14.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de watertemperatuur van het Eems-Dollardgebied door de koelwaterlozingen niet wijzigt en dat de gevolgen van deze lozingen alleen zeer lokaal merkbaar zijn, zodat het groot zeegras op de Hond daarvan geen gevolgen zal ondervinden. Verder stellen zij dat de vissen de warmwaterpluim die ontstaat door de lozingen kunnen ontwijken.

2.14.2. De gevolgen van het lozen van koelwater voor de vissen zijn beoordeeld in de passende beoordeling. Daarin staat dat gezien de omvang van minder dan 1% van het estuarium en de samenstelling van de warmwaterlaag (overwegend ongeveer 10 centimeter dik, drijvend op koud water) de warmwaterpluim gemakkelijk door vissen te omzeilen is. De passende beoordeling vermeldt dat de koelwaterlozing voldoet aan de richtlijnen zoals deze zijn opgesteld door de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW), waarbij wordt verwezen naar een modelstudie waarin de thermische effecten van koelwaterlozing van de centrale in kaart zijn gebracht. In deze modelstudie is getoetst of de lozingen voldoen aan de CIW-beoordelingssystematiek voor koelwaterlozingen. Volgens deze systematiek mogen de gezamenlijke lozingen in het beschouwde systeem geen temperatuursverhoging groter dan 2°C (daggemiddeld) boven de achtergrondtemperatuur tot een maximum van 25°C veroorzaken. Hieraan wordt volgens de modelstudie voldaan. Greenpeace en anderen hebben daartegen aangevoerd dat ten onrechte niet de situatie in de lente is onderzocht, terwijl de temperatuurverschillen dan groter zijn dan de onderzochte situatie in de late zomer. Daarbij hebben zij erop gewezen dat de CIW-beoordelingssystematiek uitgaat van het handhaven van een hoog beschermingsniveau gedurende de lente. Verweerders en RWE hebben ter zitting desgevraagd niet kunnen toelichten waarom de lozingen enkel zijn getoetst aan de meteorologische omstandigheden in de periode van 10 tot en met 13 augustus 2003. Evenmin is duidelijk gemaakt dat de lozingen ook in andere perioden van het jaar, zoals de lente, geen temperatuurverhoging groter dan 2°C zullen veroorzaken. Voor zover verweerders ter zitting naar voren hebben gebracht dat ter zake voorschriften zijn opgenomen, wordt overwogen dat in voorschrift 29 (vergunning A) is bepaald dat wat betreft de maximale warmtevracht van het koelwater het gestelde in de vigerende vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet op de waterhuishouding in acht dient te worden genomen. Op grond van voorschrift 27a (vergunning B) mag de gemiddelde warmtevracht per etmaal van

het te lozen koelwater de waarde van 1650 MWth niet overschrijden, waarbij voor het bepalen van de warmtevracht gebruik dient te worden gemaakt van de formule zoals opgenomen in de bij dit besluit behorende nadere overweging. Met deze voorschriften is onvoldoende inzichtelijk of kan worden voldaan aan de voorwaarde dat de gezamenlijke lozingen geen temperatuurverhoging groter dan 2°C (daggemiddeld) boven de achtergrondtemperatuur tot een maximum van 25°C mogen veroorzaken, zodat ook onvoldoende gemotiveerd is waarom de koelwaterlozingen geen gevolgen hebben voor de fint en de zee- en rivierprik. Gelet op het vorenstaande kan evenmin worden uitgesloten dat de koelwaterlozingen tot een verslechtering van de kwaliteit van groot zee gras zullen leiden. Daarbij is van belang dat een verhoogde watertemperatuur tot schade aan groot zee gras kan leiden. De bestreden besluiten berusten in zoverre niet op een deugdelijke motivering en zijn in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden met betrekking tot dit onderdeel geen bespreking meer.

PKB

2.15. Greenpeace en anderen betogen dat de aanleg van de koelwateruitlaat in de Waddenzee in strijd is met de planologische kernbeslissing Derde Nota Waddenzee (hierna: PKB), omdat op grond van de PKB bouwen in zee en het zeewaarts uitbreiden van activiteiten niet is toegestaan. Zij betwisten het standpunt van verweerders dat bij de Nbw-vergunning niet aan de PKB hoeft te worden getoetst.

2.15.1. Verweerders stellen dat de PKB een ruimtelijk instrument betreft en dat toetsing daaraan in het kader van de Wet ruimtelijke ordening dient plaats te vinden. Zij stellen dat, voor zover de PKB mede vorm geeft aan beleidskaders van de Nbw 1998, de koelwateruitlaat daarmee niet in strijd is, omdat de koelwateruitlaat niet valt aan te merken als bouwwerk.

2.15.2. In de PKB is vermeld dat in de Waddenzee geen bebouwing mag worden opgericht of geplaatst en dat bestaande havens en bedrijventerreinen direct grenzend aan de Waddenzee, uitgezonderd Den Helder, niet zeewaarts mogen worden uitgebreid.

2.15.3. Daargelaten het antwoord op de vraag of de PKB slechts een ruimtelijk instrument betreft waaraan in de vergunningprocedure op grond van de Nbw 1998 niet kan worden getoetst, hebben verweerders zich terecht op het standpunt gesteld dat geen sprake is van strijd met de PKB. Daartoe overweegt de Afdeling onder verwijzing naar de uitspraak van 3 november 2010 in zaak nr. [201000404/1/H1](#) dat het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat van de centrale van RWE geen constructie is die als bouwwerk moet worden aangemerkt. Nu het buitendijkse deel van de koelwateruitlaat geen bouwwerk betreft, is ook geen sprake van een zeewaartse uitbreiding van de haven. Verder is gebleken dat het binnendijkse deel van de koelwateruitlaat buiten de begrenzing van de PKB valt.

Pulse-chlorering

2.16. Verder betogen Greenpeace en anderen dat de voorschriften ten onrechte ontheffing van het verbod op pulse-chlorering toestaan. Ook indien de thermoshockmethode niet het gewenste resultaat oplevert, zou geen pulse-chlorering mogen worden toegepast, omdat daardoor significante effecten kunnen optreden, aldus Greenpeace en anderen.

2.16.1. Op grond van voorschrift 33 (vergunning A) en voorschrift 29 (vergunning B) is het gebruik van 'pulse-chlorering' door gebruik van chloorbleekloog in het koelwatersysteem niet

toegestaan. In voorschrift 34 (vergunning A) en voorschrift 30 (vergunning B) is bepaald dat indien onomstotelijk door vergunninghouder wordt aangetoond dat toepassing van speciale coating in het koelwaterkanaal, in combinatie met de thermoshockmethode niet leidt tot afdoende bestrijding van aangroei, ontheffing kan worden verleend voor het gebruik van pulse-chlorering.

2.16.2. De effecten van pulse-chlorering, waarbij gedurende vier weken chloorbleekloog aan het water wordt toegevoegd door afwisselend 10 minuten te doseren en te stoppen, op vogels, habitattypen en vissoorten zijn in de passende beoordeling beschreven. Hierin is uiteengezet dat chlorering in de BREF koelwater als best beschikbare techniek voor aangroeibestrijding is aangewezen. De conclusie van onderzoek door KEMA is dat geen acute toxische effecten konden worden aangetoond van de gevormde chloreringsproducten in zowel vogels, vissen als mosselen en plankton. Daarnaast staat in de passende beoordeling dat de langetermijneffecten van chloreringsbijproducten volgens onderzoek niet ongunstig zijn. Ten gevolge van pulse-chlorering zijn geen significante effecten te verwachten op de instandhoudingsdoelstellingen voor habitattypen en vogels, die foerageren op vis, schelpdieren en andere waterorganismen. Voorts wordt in de passende beoordeling gesteld dat op basis van de huidige inzichten verwacht wordt dat de effecten van de combinatie van de thermoshockmethode en chemische reiniging op de fint en de zee- en rivierprik verwaarloosbaar zullen zijn.

In hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding de conclusies uit de passende beoordeling niet aannemelijk te achten. Verweerders hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat door het gebruik van pulse-chlorering geen significante effecten te verwachten zijn voor de beschermde vogels, habitattypen en soorten. Derhalve hebben verweerders een ontheffingsmogelijkheid van het verbod op pulse-chlorering in de voorschriften mogen opnemen.

Staal- en fosforslakken

2.17. Greenpeace en anderen voeren aan dat onduidelijk is welke stoffen door de aanleg van de koelwateruitlaat in het water terecht zullen komen. Zij vrezen dat de veranderde zuurgraad door afgifte van kalk als gevolg van het gebruik van staal- en fosforslakken gevolgen heeft voor nabijgelegen kweldervegetaties.

2.17.1. De Afdeling overweegt dat in de voorschriften niet is vastgelegd met welke materialen de koelwateruitlaat moet worden gerealiseerd. In voorschrift 41 (vergunning A) en voorschrift 37 (vergunning B) is wel bepaald dat de definitieve uitvoering en materiaalkeuze van het buitendijkse deel van het koelwateruitlaatsysteem vooraf ter goedkeuring dient te worden voorgelegd aan het bevoegde gezag. RWE heeft in haar schriftelijke reactie op het deskundigenbericht opgemerkt dat geen staal- en fosforslakken zullen worden toegepast. Ter zitting is door RWE bevestigd dat bij de uitvoering van de koelwateruitlaat geen staal- en fosforslakken zullen worden toegepast. Gelet hierop acht de Afdeling de vrees van Greenpeace en anderen ongegrond.

Materialen koelwatersysteem

2.18. Greenpeace en anderen richten zich verder tegen het in bezwaar gewijzigde voorschrift 32 van vergunning B. Volgens hen moet het oorspronkelijk aan de vergunning verbonden voorschrift 32 worden gehandhaafd. Zij betogen dat, anders dan RWE in bezwaar heeft

aangevoerd, het voorschrijven van materialen in het koelwatersysteem niet in strijd is met jurisprudentie van de Afdeling.

2.18.1. In voorschrift 32 (vergunning B), zoals deze in het primaire besluit aan de vergunning was verbonden, was voorgeschreven dat de in het koelwatersysteem toegepaste materialen dienen te voldoen aan de hoogste corrosiviteitseisen (zoals toepassing van (gecoat) koolstofstaal, glasvezel, gecoat beton en gebruik van titanium en hoog kwaliteit RVS). Naar aanleiding van het bezwaar van RWE tegen dit voorschrift heeft de Algemene Kamer van de Commissie voor bezwaar- en beroepschriften en klachten geadviseerd het voorschrift aan te passen omdat doelvoorschriften de voorkeur verdienen boven middelvoorschriften. Het doel van het voorschrift is het voorkomen van corrosievorming. Bij besluit op bezwaar van 13 maart 2009 is het voorschrift vervangen door het volgende voorschrift: "De in het koelwatersysteem toegepaste materialen dienen te voldoen aan de hoogste corrosiviteitseisen (zoals bijvoorbeeld toepassing van (gecoat) koolstofstaal, glasvezel, (gecoat) beton en gebruik van titanium en hoge kwaliteit RVS)." De Afdeling stelt vast dat door de wijziging de in het voorschrift genoemde materialen als een niet-limitatieve opsomming dienen te worden beschouwd. Zoals verweerders in het verweerschrift terecht hebben gesteld, is het voorschrift verder qua inhoud en strekking ongewijzigd gebleven. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerders het gewijzigde voorschrift 32 niet in redelijkheid aan de vergunning hebben kunnen verbinden.

Onderhoud koelwateruitlaatsysteem

2.19. Greenpeace en anderen voeren aan dat verweerders de wijziging van de voorschriften 44 en 40 die betrekking hebben op het onderhoud van het buitendijkse deel van het koelwateruitlaatsysteem ten onrechte niet hebben gemotiveerd.

2.19.1. Voorschriften 44 en 40 (vergunning A onderscheidenlijk vergunning B) zijn in bezwaar gewijzigd in die zin dat regulier gepland onderhoud aan het buitendijkse deel van het koelwateruitlaatsysteem alleen mag plaatsvinden in perioden buiten het broed- en vogeltrekseizoen. In het besluit op bezwaar van 5 december 2008 staat dat voorschrift 44 wordt gewijzigd zoals voorgesteld in het bezwaarschrift van RWE. Uit het besluit op bezwaar van 13 maart 2009 volgt dat de Algemene Kamer van de Commissie voor bezwaar- en beroepschriften met verweerders van mening waren dat voorschrift 40 geherformuleerd diende te worden. Voor het oordeel dat de bestreden besluiten op deze punten een motivering ontberen, bestaat geen aanleiding. Greenpeace en anderen hebben verder niet onderbouwd waarom de gewijzigde voorschriften niet juist zijn, zodat verweerders deze voorschriften in redelijkheid aan de vergunningen hebben kunnen verbinden.

Vogels

2.20. Greenpeace en anderen, MOB en SNM stellen zich op het standpunt dat de vergunningen ten onrechte zijn verleend gelet op de gevolgen voor kwalificerende vogelsoorten.

MOB en SNM voeren daartoe aan dat de besluiten in zoverre onvoldoende zijn gemotiveerd en tegenstrijdig zijn met een aantal rapporten dat aan de besluiten ten grondslag is gelegd.

Greenpeace en anderen stellen zich op het standpunt dat verweerders zich niet hebben kunnen baseren op de passende beoordeling, omdat deze onvolledig is waar het de gevolgen voor de

kwalificerende vogelsoorten betreft. Daartoe voeren Greenpeace en anderen aan dat uit de passende beoordeling onvoldoende blijkt welke gevolgen het oprichten van de centrale op deze locatie waardoor een belangrijk broedgebied verdwijnt, zal hebben voor welke vogelsoorten, dat daarin geen gebruik is gemaakt van actuele gegevens over het voorkomen van populaties en dat in de passende beoordeling niet is uitgegaan van de in het bestreden besluit gewijzigde geluidcontour. Voorts stellen Greenpeace en anderen dat uit de bestreden besluiten, noch uit de daaraan ten grondslag gelegde passende beoordeling en rapporten, blijkt dat habitatype H1110A - dat deels zal verdwijnen ten gevolge van de centrale - niet van belang is voor kwalificerende vogelsoorten.

2.20.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat de gronden waarop de centrale zal worden opgericht, geen deel uitmaken van het Natura 2000-gebied. Het verlies aan gronden is enkel van belang als hierdoor significante gevolgen ontstaan voor de vogelsoorten waarvoor het gebied is aangewezen, omdat die gronden thans in gebruik zijn als bijvoorbeeld hoogwatervluchtplaats of foerageergebied. Voor de kwalificerende vogelsoorten blauwe kiekendief, velduil en scholekster nemen verweerders aan dat sprake is van significante effecten. Voor een groot aantal vogels geldt echter, volgens verweerders, dat de relatie tussen de op het Eemshaventerrein broedende vogels en de natuurwaarde van de aangrenzende gebieden te beperkt is en de bijdrage die dit broedgebied aan de instandhouding levert te gering, om te stellen dat het verlies aan gronden een aantasting van de natuurlijke kenmerken oplevert.

Ten aanzien van het verdwijnen van een deel van habitatype H1110A stellen verweerders niet te verwachten dat zich effecten voor de vogels zullen voordoen.

2.20.2. MOB en SNM volstaan, ter toelichting van de stelling dat de besluiten niet deugdelijk zijn gemotiveerd, met een opsomming van gestelde tegenstrijdigheden in rapporten, dan wel tussen rapporten en besluiten, zonder daarbij aan te geven waarom de beoordeling van de gevolgen voor kwalificerende vogelsoorten in de bestreden besluiten onjuist of onvolledig is. De betogen van MOB en SNM zijn in zoverre onvoldoende onderbouwd en falen dan ook.

2.20.3. In hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat uit de passende beoordeling onvoldoende blijkt wat de gevolgen van het verdwijnen van broedgebied zijn en welke aantallen en soorten vogels zich ter plaatse bevinden. Daartoe is van belang dat uit de stukken, waaronder de passende beoordeling en het rapport van Buro Bakker "Leeswijzer met betrekking tot ecologische effecten van de RWE centrale in de Eemshaven" uit 2008, blijkt welke vogelsoorten zich ter plaatse bevinden en in welke aantallen, en daarin is onderbouwd dat het verlies van het gebied dat is gelegen buiten het Natura 2000-gebied Waddenzee geen gevolgen heeft voor de als kwalificerend aangewezen soorten, afgezien van de blauwe kiekendief, velduil en scholekster, voor dat natuurgebied. Verweerders hebben daarbij mogen bezien of het gebied van belang is voor de vogelsoorten, of er andere foerageer- en broedgebieden zijn die als uitwijkmogelijkheid kunnen dienen en de mate waarin dit gebied wordt gebruikt ten opzichte van andere foerageer- en broedgebieden in de nabijheid van het Natura 2000-gebied. In hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders niet op goede gronden een doorslaggevend gewicht aan voornoemde stukken hebben toegekend.

Ten aanzien van de stelling van Greenpeace en anderen betreffende de actualiteit van de door verweerders gebruikte gegevens, overweegt de Afdeling het volgende. Uit de stukken en het

verhandelde ter zitting is gebleken dat in recente rapporten waarin gebruik wordt gemaakt van recente datasets, zoals voornoemd rapport van Buro Bakker, de conclusies ten aanzien van vogels zoals neergelegd in de passende beoordeling, worden onderschreven. De Afdeling ziet daarom, daargelaten of de gegevens die ten grondslag zijn gelegd aan de passende beoordeling nog voldoende actueel waren ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten, geen aanleiding om deze besluiten in zoverre onjuist te achten.

2.20.4. Het betoog van Greenpeace en anderen dat verweerders bij hun beoordeling van de gevolgen van geluid vanwege de centrales voor kwalificerende vogelsoorten, ten onrechte niet zijn uitgegaan van de in het bestreden besluit gewijzigde geluidcontour, faalt. De Afdeling ziet, gelet op hetgeen in 2.8.3 is overwogen, geen aanleiding voor het oordeel dat het gebied waarin de bedoelde gevolgen zijn gezien te klein is geweest.

2.20.5. Ten aanzien van de stelling van Greenpeace en anderen betreffende habitatype H1110A, overweegt de Afdeling dat zowel in de passende beoordeling als het deskundigenbericht is geconcludeerd dat de gevolgen van het verdwijnen van een deel van bedoeld habitatype voor kwalificerende vogelsoorten, niet tot significante effecten voor die soorten zal leiden. Daartoe wordt gesteld dat het gebied geen betekenis heeft als rust- of foerageergebied voor kwalificerende vogelsoorten, en dat het oppervlak dat verloren gaat zo gering is dat het daarom geen effecten voor die vogelsoorten kan hebben. De Afdeling ziet in hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders niet op goede gronden een doorslaggevend gewicht aan de passende beoordeling in zoverre hebben toegekend.

2.20.6. Gelet hierop falen de betogen van Greenpeace en anderen, MOB en SNM betreffende de kwalificerende vogelsoorten.

Compensatie

2.21. Greenpeace en anderen, MOB en SNM stellen dat de voorschriften betreffende compensatie onvoldoende en onduidelijk zijn. Zij voeren daartoe onder meer aan dat uit de besluiten en de daaraan ten grondslag liggende rapporten niet alle gevolgen van de centrale voor de kwalificerende vogelsoorten zijn gezien.

2.21.1. Zoals weergegeven in 2.20 en verder is niet aannemelijk gemaakt dat verweerders de gevolgen van de centrale voor de kwalificerende vogelsoorten onjuist of onvolledig hebben beoordeeld. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de compensatie betreffende die soorten reeds daarom ontoereikend zou moeten worden geacht. Het betoog faalt in zoverre.

2.21.2. Greenpeace en anderen stellen dat in de bestreden besluiten de oppervlakte van het compensatiegebied voor de kwalificerende vogelsoorten en het aantal te compenseren broedparen velduil zoals neergelegd in voorschriften behorende bij de vergunningen ten onrechte zijn beperkt van 69 naar 50 hectare, respectievelijk van 2-4 broedparen naar 2 broedparen. Voorts is de compensatie van de aantasting die de vogelsoorten ondervinden niet dekkend, doordat ten onrechte een onderscheid wordt gemaakt tussen vogelsoorten en de voor die soort benodigde compensatie.

2.21.3. Het gebied Waddenzee is, naar blijkt uit het aanwijzingsbesluit, onder meer aangewezen vanwege de aanwezigheid van de vogelsoorten blauwe kiekendief (A082),

velduil (A222) en de trekkende vogelsoort scholekster (A130). In het aanwijzingsbesluit is voor de velduil als doelstelling "behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 5 paren" opgenomen, voor de blauwe kiekendief "behoud omvang en kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van ten minste 3 paren". In het aanwijzingsbesluit is voor de scholekster als doelstelling opgenomen "behoud omvang en verbetering kwaliteit leefgebied met een draagkracht voor een populatie van 140.000-160.000 vogels (seizoensgemiddelde)".

In de passende beoordeling is vermeld dat de velduil en blauwe kiekenduif het gebied waar de centrale wordt opgericht gebruikten/konden gebruiken als broedgebied. Daarin is eveneens vermeld dat de scholekster dat gebied als hoogwatervluchtplaats en foerageergebied gebruikte.

2.21.4. Ingevolge de voorschriften behorende bij de vergunningen dient "de aantasting van de natuurlijke kenmerken in de genoemde relevante beschermde gebieden als gevolg van de vergunde werkzaamheden, tijdig, dat wil zeggen conform het bepaalde in artikel 19h van de Nbw 1998, door of vanwege vergunninghouder te worden gecompenseerd. Daartoe dienen in ieder geval, alvorens met de werkzaamheden die de aantasting van de relevante beschermde natuurwaarden, als beschreven in het compensatieplan, veroorzaken een aanvang wordt genomen, door of vanwege de vergunninghouder de volgende onderdelen te zijn gerealiseerd; a). Terrestrische natuurcompensatie: ten minste een oppervlak van 50 hectare compensatiegebied dient te zijn gerealiseerd als hoogwatervluchtplaats (hvp) en foerageer- en broedgebied voor pionier-vogelsoorten [...]"

Voorts dient ingevolge de voorschriften behorende bij de vergunningen "ten behoeve van de populatie velduilen (broed- en leefgebied) en de populatie blauwe kiekendieven in het compensatieplan voor de terrestrische natuur een gebiedsdeel te worden ingericht dat voldoet aan de voor deze vogelsoorten benodigde biotoop. De oppervlakte en de inrichting van dit leefgebied dient voldoende te zijn voor ten minste 2 broedparen velduil en 1 broedpaar blauwe kiekendief."

2.21.5. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat verweerders de op te leggen compensatieverplichting ten aanzien van de kwalificerende vogelsoorten hebben gezien vanuit de instandhoudingsdoelstelling voor de desbetreffende soorten voor het Natura 2000-gebied Waddenzee en de functie die het te verdwijnen gebied had voor betreffende soorten. Gelet hierop is de compensatie voor de blauwe kiekendief en velduil gericht op broedparen en de compensatie voor de scholekster op oppervlakte aan foerageergebied. De Afdeling acht dit uitgangspunt niet onredelijk en ziet geen aanleiding voor het oordeel dat voor elke soort enkel door een doelvoorschrift aan de compensatieverplichting kan worden voldaan.

Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het oppervlak aan compensatiegebied overeen moet komen met het oppervlak dat ten gevolge van de centrale zal verdwijnen, nu verweerders deugdelijk hebben onderbouwd dat ook aan de compensatieverplichting kan worden voldaan met een kleiner oppervlak. In hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders bij deze onderbouwing niet op goede gronden een doorslaggevend gewicht aan voornoemde stukken hebben toegekend.

In hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd betreffende de velduil, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan de compensatieverplichting kan worden voldaan

door de benodigde compensatie die eerst zag op 2-4 broedparen velduil terug te brengen tot 2 broedparen. Niet aannemelijk is gemaakt dat verweerders in dit geval niet tot wijziging van de bij de vergunning behorende voorschriften konden besluiten.

Het betoog van Greenpeace en anderen faalt.

2.21.6. Volgens Greenpeace en anderen is de compensatie niet dekkend, nu ten onrechte de gronden door hen omschreven als moerasgronden in de oostlob van de Eemshaven die reeds in 2006/2007 bouwrijp zijn gemaakt voor de aanleg van de centrale van RWE, en de oppervlakte aan habitatype H1110A dat verloren gaat door de aanleg van de koelwaterconstructie, niet worden gecompenseerd dan wel onduidelijk is hoe volledige compensatie kan worden verwezenlijkt.

2.21.7. Ingevolge de voorschriften in de bestreden besluiten betreffende compensatie, dient de compensatie, zowel de tijdelijke, de terrestrische als de mariene compensatie, te worden uitgevoerd conform de aan de vergunningaanvragen toegevoegde rapporten en documenten. Dit betreft de rapporten "Inventarisatie van te compenseren natuurwaarden", Eelerwoude/Altenburg&Wymenga, van 11 november 2007, "Inrichtings- en faseringsplan terrestrische natuurcompensatie Eemshaven", Eelerwoude/Altenburg&Wymenga, van 23 januari 2008, de Nederlandstalige samenvatting daarvan van 25 januari 2008, "Maatregelen- en faseringsplan mariene natuurcompensatie Eemshaven", Altenburg&Wymenga/Ziltwater, van 22 januari 2008 en "Realisatie tijdelijke compensatie GSP (Groningen Seaports)", Eelerwoude/Altenburg&Wymenga, van 24 januari 2008.

2.21.8. Uit voornoemde rapporten, onder andere op daarin opgenomen weergaven, en de bestreden besluiten blijkt dat de gronden van RWE daarin zijn gezien en op deze gronden natuurwaarden, specifiek riet-, moeras- en plasgebied, zijn aangenomen. Tevens is daaruit gebleken dat dit riet-, moeras- en plasgebied in de uit te voeren compensatie is meegenomen. In de voorschriften behorende bij de vergunning is voorts opgenomen dat in compensatie van bedoeld riet-, moeras- en plasgebied dient te worden voorzien. Greenpeace en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de door hen als moerasgronden in de oostlob van de Eemshaven aangeduide gronden hier niet onder begrepen zijn. Daarbij acht de Afdeling ook van belang dat uit het deskundigenbericht afdoende blijkt dat bedoeld gebied is betrokken in de compensatie. Het betoog van Greenpeace en anderen faalt in zoverre.

2.21.9. De Afdeling stelt vast dat ten gevolge van de aanleg van de centrale 3,1 hectare, en tezamen met de Nuon-centrale 4,7 hectare, van habitatype H1110A verloren gaat. Dit is door verweerders niet als significant effect voor dit habitatype beoordeeld, maar zij achten het aangewezen de aanwezige niet-significante effecten te compenseren. Uit voornoemde rapporten, met name het "Maatregelen- en faseringsplan mariene natuurcompensatie Eemshaven", blijkt dat het verlies aan oppervlak van dit habitatype volledig moet worden gecompenseerd en dat dit kan gebeuren door een kwaliteitsverbetering in de Dollard door de aankoop van kwelders, beheer daarvan en het beëindigen van de garnalenvisserij in de Kerkeriet. Dit is door verweerders in de vergunningen gewaarborgd. Gelet hierop ziet de Afdeling in hetgeen Greenpeace en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat niet is voorzien in compensatie voor dit habitatype, noch dat onduidelijk is op welke manier gecompenseerd dient te worden. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat verweerders zich niet op het standpunt hebben kunnen stellen dat volledige compensatie in dit geval haalbaar is, nu verweerders doorslaggevend gewicht aan voornoemde rapporten hebben toegekend. Dit betoog van Greenpeace en anderen faalt.

2.21.10. Greenpeace en anderen stellen tevens dat, nu RWE voor de uitvoering van de compensatiemaatregelen moet samenwerken met andere partijen en onduidelijk is bij welke partij de verantwoordelijkheid rust, verweerders ten onrechte niet hebben getoetst of alle opgelegde compensatiemaatregelen uitvoerbaar zijn.

2.21.11. De Afdeling stelt vast dat de te nemen compensatiemaatregelen zijn opgenomen in de voorschriften behorende bij de vergunningen en de rapporten waarop deze zijn gebaseerd deel uitmaken van die vergunningen. Gelet hierop rust de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van die compensatie conform de vergunningen bij de aanvrager van de vergunningen, RWE. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat onduidelijk is welke partij de verantwoordelijkheid draagt voor het uitvoeren van de compensatie. In de omstandigheid dat RWE voor het uitvoeren van de compensatiemaatregelen samenwerkt met andere partijen, ziet de Afdeling in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de uitvoerbaarheid van die maatregelen indringender hadden moeten toetsen. Daarbij wijst de Afdeling er op dat RWE gedurende de procedure overeenkomsten heeft gesloten met andere partijen, zoals Groningen Seaports, betreffende de uitvoering van de compensatie waarvan verweerders op de hoogte waren.

Het betoog faalt.

2.21.12. Ten slotte stellen Greenpeace en anderen dat de in de voorschriften behorende bij de vergunning opgenomen mogelijkheid om tijdelijk te compenseren, in strijd is met de Nbw 1998.

2.21.13. Voor zover Greenpeace en anderen vrezen dat de compensatiemaatregelen slechts voor beperkte tijd zouden mogen worden verwezenlijkt, berust dit op een verkeerde lezing van de bestreden besluiten. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is namelijk gebleken dat het aanmerken van compensatie als 'tijdelijk' enkel inhield dat het gebruik van als zodanig aangeduide gebieden voor compensatie, niet in overeenstemming was met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Verweerders hebben hierin echter geen aanleiding hoeven zien om de verwezenlijking van de in die gebieden voorziene compensatie, onvoldoende verzekerd te achten. Daartoe is van belang dat ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten een bestemmingsplan waarin het gebruik van de gebieden voor compensatie planologisch werd verankerd, in voorbereiding was en een voorontwerp daarvan ter inzage was gelegd.

Het betoog faalt.

2.21.14. Hetgeen overigens is aangevoerd met betrekking tot compensatie en verbetermaatregelen geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de bestreden besluiten zijn voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Licht

2.22. RWE stelt dat in voorschrift 15 behorende bij de vergunningen ten onrechte is opgenomen dat de lichtsterkte, afkomstig van de verlichting van de centrale, op de grens van Natura 2000-gebied Waddenzee maximaal 0 lux mag bedragen. Daartoe betoogt RWE dat enkel voorschriften kunnen worden opgelegd die praktisch en technisch naleefbaar zijn. Het is naar de huidige technische inzichten onmogelijk om dit voorschrift na te leven, omdat enig - zelfs niet waarneembaar - licht niet uit te sluiten is, aldus RWE. Daarbij is de strikte formulering van het voorschrift, door het gebruik van het woord "maximaal", niet deugdelijk

onderbouwd en onzorgvuldig, nu ook met minder ingrijpende eisen, zoals een grens van 0,1 lux of zelfs 0,01 lux, de doelstelling kan worden bereikt.

2.22.1. Ingevolge voorschrift 15 behorende bij de vergunningen mag de lichtsterkte, afkomstig van de verlichting van de centrale, op de grens van het Natura 2000-gebied en het beschermd natuurmonument Waddenzee maximaal 0 lux bedragen.

In de passende beoordeling is vermeld dat het lichtniveau vanwege de RWE-centrale op de grens van het Natura 2000-gebied 0 lux bedraagt. Dit niveau wordt bereikt door het plaatsen van schaarse, naar beneden gerichte, schakelbare, groene verlichting, het niet toepassen van verlichte logo's etc., en het afschermen van o.a. het rode positielicht.

In het deskundigenbericht is vermeld dat de eis van 0 lux ter plaatse van de Waddenzee [...], gelijk staat aan de volledige afwezigheid van illuminatie vanwege verlichting op de centrale ter plaatse van de grens van de Waddenzee. Een dergelijke afwezigheid is vergelijkbaar met een situatie waarin, op een geheel donkere nacht (zonder maan en met bewolking), een voorwerp ter hoogte van de dijk langs de Waddenzee in het geheel niet wordt belicht door verlichting op de centrale van RWE. Met het oog op de korte afstand tussen de centrale van RWE en de Waddenzee [...] is [...] niet zonder meer aannemelijk dat aan een dergelijke eis kan worden voldaan, zelfs niet in het geval dat op de verlichting op de centrale van RWE afschermende armaturen worden toegepast, aangezien ook dan de reflectie van de met licht beschenen oppervlakten zal optreden, aldus het deskundigenbericht.

2.22.2. Ter zitting is komen vast te staan dat verweerders met voornoemd voorschrift willen bereiken dat op de grens van het Natura 2000-gebied een volledige afwezigheid is van illuminatie vanwege verlichting op de centrale. Gelet daarop is voorgeschreven dat de lichtsterkte op voornoemde plaats maximaal 0 lux mag bedragen. Verweerders zijn van mening dat, met de maatregelen genoemd in de passende beoordeling en gelet op het uit onderzoek gebleken feit dat op 100 meter van een centrale de invloed van het licht al 0 lux bedraagt en de centrale op grotere afstand van de grens van het Natura 2000-gebied is gelegen, aan de voorgeschreven lichtsterkte kan worden voldaan.

Ter zitting is door RWE onweersproken gesteld dat de in de passende beoordeling en het door verweerders geciteerde onderzoek, genoemde lichtsterkte van 0 lux niet het getal 0 betreft, maar een afronding van de geproduceerde lichtsterkte op 0 lux. Dit betekent dat de in deze rapporten als haalbaar aangemerkte lichtsterkte van 0 lux een variabele grootte is die lichtsterktes omvat tussen 0 lux en 0,49 lux. Naar het oordeel van de Afdeling hebben verweerders het standpunt dat een lichtsterkte van maximaal 0 lux op de grens van het Natura 2000-gebied de Waddenzee haalbaar is, dan ook niet kunnen baseren op deze rapporten. Voorts is niet anderszins aannemelijk geworden dat de voorgeschreven lichtsterkte haalbaar is. Daarbij acht de Afdeling van belang dat in het deskundigenbericht is vermeld dat de haalbaarheid van een lichtsterkte van maximaal 0 lux op de grens van het Natura 2000-gebied wordt betwijfeld.

De bestreden besluiten zijn op dit punt niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd en derhalve zijn de bestreden besluiten in zoverre in strijd met de artikelen 3:46 en 7:12 van de Awb.

2.22.3. Greenpeace en anderen stellen dat de wijziging van voorschrift 12 behorende bij de vergunningen ten onrechte niet is gemotiveerd. Zij hebben deze beroepsgrond niet nader

onderbouwd, dan wel anderszins aannemelijk gemaakt dat de wijziging van dit voorschrift onjuist is. Alleen al daarom faalt dit betoog.

Natuurschoon

2.23. Greenpeace en anderen voeren aan dat de centrale een significant negatief effect heeft op het beschermde natuurschoon van de Waddenzee.

2.23.1. Zoals vermeld in 2.2 is het gebied de Waddenzee bij besluit van 26 februari 2009 aangewezen als Habitatrictlijngebied. Voorheen was het gebied aangewezen als staatsnatuurmonument. In de toelichting bij de besluiten tot aanwijzing van het staatsnatuurmonument Waddenzee is onder meer opgenomen dat het gebied is aangewezen omdat het Waddenzeegebied wordt ervaren als een gebied van bijzondere landschappelijke schoonheid. Essentieel voor het weidse karakter is dat de invloed van menselijke activiteiten in het niet zinkt bij het stempel dat de natuurlijke elementen op de Waddenzee drukken. Verder staat in de toelichting dat het landschap zich kenmerkt door een vrijwel ongeschonden en open karakter.

2.23.2. Verweerders dienden bij de besluitvorming rekening te houden met de zogenoemde nationale doelstellingen, omdat deze op grond van artikel 15a, derde lid, van de Nbw 1998 onderdeel uitmaken van het toetsingskader van vergunningverlening krachtens artikel 19d van de Nbw 1998. Niet in geschil is dat de centrale invloed heeft op de open- en weidsheid van de Waddenzee. In de passende beoordeling is ingegaan op de effecten van de centrale op de Waddenzee als natuurmonument. Volgens de passende beoordeling verdient het aanbeveling bij de definitieve inrichting van de centrale zorg te dragen voor maximale inpassing in de omgeving, hetgeen mogelijk is door de centrale in grauwe kleurtinten (lichtgrijs tot lichtblauw) uit te voeren. Ter bescherming van de waarden van het open landschap zijn in de vergunningen voorschriften opgenomen ten aanzien van het gebruik van kleuren en materialen. In de enkele stelling van Greenpeace en anderen dat deze voorschriften onvoldoende zijn, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders de centrale uit het oogpunt van bescherming van het weidse, ongeschonden en open karakter van het gebied in redelijkheid niet toelaatbaar hebben kunnen achten. Daarbij betreft de Afdeling dat de centrale volgens de passende beoordeling een beperkte negatieve invloed heeft op het ongerepte karakter van het oostelijke Waddengebied en dat deze invloed beperkt is omdat de centrale onderdeel zal worden van een al bestaand industrieterrein.

Cumulatieve effecten

2.24. Greenpeace en anderen betogen dat niet alle relevante ontwikkelingen zijn meegewogen bij de beoordeling van de cumulatieve effecten. Allereerst voeren zij daartoe aan dat, indien niet geoordeeld wordt dat de uitbreiding van de Wilhelminahaven, de verdieping van de vaargeul en de centrale één project vormen, de gevolgen daarvan in ieder geval bij de cumulatieve effecten beoordeeld hadden dienen te worden. Volgens hen is onduidelijk hoe bij de beoordeling van de cumulatieve effecten met deze ontwikkelingen rekening is gehouden. Ten tweede is volgens hen ten onrechte geen rekening gehouden met andere ontwikkelingen in de omgeving van de Eemshaven. In dit verband noemen zij onder meer de kolencentrales in Duitsland, een derde elektriciteitscentrale in het Eemshavengebied, een olieopslag, een glastuinbouwgebied en de vergroting van het vermogen van de centrale van Nuon.

2.24.1. Nu de Afdeling in 2.2.4 heeft geoordeeld dat de uitbreiding en de verdieping van de haven en de centrale zodanig met elkaar verbonden zijn dat deze als één project voor de beoordeling van de vergunningplicht krachtens de Nbw 1998 dienen te worden aangemerkt, behoeft de beroepsgrond in zoverre geen bespreking. Onder verwijzing naar het in 2.2.3 overwogene overweegt de Afdeling dat de bouw en exploitatie van de centrale en de verdieping van de vaargeul niet zijn aan te merken als één project, zodat moet worden ingegaan op het betoog dat een en ander bij de cumulatieve effecten beoordeeld had dienen te worden.

2.24.2. De cumulatieve effecten waarmee in de beoordeling rekening is gehouden zijn opgenomen in paragraaf 6.1 van de passende beoordeling. Hierin staan vermeld, voor zover relevant, het glastuinbouwgebied, de elektriciteitscentrale van Nuon en de verdieping en verbreding van de vaargeul. De mogelijke invloeden en effecten van deze ontwikkelingen zijn in de passende beoordeling omschreven. Greenpeace en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat bij de beoordeling van de cumulatieve effecten van onjuiste invloeden en effecten is uitgegaan. Ter zitting hebben Greenpeace en anderen meegedeeld dat de kolencentrales in Duitsland niet meer ter zake doen, omdat deze niet zullen worden gerealiseerd. Verweerders hebben dit bevestigd. De Afdeling overweegt verder dat onzekere toekomstige gebeurtenissen bij de beoordeling van de cumulatieve effecten buiten beschouwing kunnen blijven. Wat betreft de overige ontwikkelingen is niet gebleken dat daarvoor vergunningen zijn aangevraagd. Omdat in afwachting van een aanvraag voor een vergunning doorgaans niet zeker is of, en zo ja met welke voorschriften, vergunning verleend zal worden, moeten de door Greenpeace en anderen genoemde ontwikkelingen, zijnde een derde elektriciteitscentrale, een olieopslag en de vergroting van het vermogen van de centrale van Nuon, worden aangemerkt als onzekere toekomstige gebeurtenissen. Gelet hierop zijn deze ontwikkelingen terecht buiten beschouwing gelaten.

Coördinatie

2.25. SNM en MOB voeren aan dat de verlening van de Nbw-vergunningen ten onrechte niet is gecoördineerd met de procedure voor de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Zij wijzen daarbij op artikel 7 van de Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (hierna: de IPPC-richtlijn).

2.25.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 december 2008 in zaak nr. [200706095/1](#)) betreft de coördinatie als bedoeld in artikel 7 van de IPPC-richtlijn, gelet op de definitie van het begrip "vergunning" in artikel 2, aanhef en onder 9, van de IPPC-richtlijn, enkel de coördinatie tussen die besluiten of gedeelten van (een) besluit(en) die hun grondslag vinden in de regelgeving die de implementatie vormt van de IPPC-richtlijn. Nu de Nbw 1998, die is gericht op implementatie van de Richtlijn 79/409/EEG van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand en de Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, niet tot die regelgeving behoort, ziet artikel 7 van de IPPC-richtlijn niet op coördinatie tussen de hier aan de orde zijnde besluiten op aanvraag om vergunning krachtens de Nbw 1998 en een besluit op een aanvraag om vergunning krachtens de Wet milieubeheer. Gelet hierop faalt het betoog. Alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang

2.26. Greenpeace en anderen stellen zich op het standpunt dat het uitgevoerde alternatievenonderzoek te beperkt is en de beoordeling van een aantal alternatieven door

verweerders onjuist. Voorts is volgens hen niet aangetoond dat er sprake is van dwingende redenen van groot openbaar belang die kunnen rechtvaardigen dat de centrale wordt gerealiseerd ondanks een aantasting van het Natura 2000-gebied De Waddenzee. Ten slotte stellen zij dat ten onrechte geen belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang en de aantasting van de Natura 2000-gebieden.

2.26.1. Gelet op de tekst en strekking van artikel 19g, tweede lid, van de Nbw 1998 dient in een geval als het onderhavige te worden onderzocht of een alternatieve oplossing voor het project of handeling bestaat die geen of een geringere aantasting van het Natura 2000-gebied betekent. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan alternatieve plaatsen voor het project of aan alternatieve manieren waarop eenzelfde resultaat kan worden bereikt. Bij de beoordeling van de alternatieven dient de bescherming van het Natura 2000-gebied voorop te staan.

Voorts dient, gelet op de tekst van voornoemd artikel, in een geval als dit te worden onderzocht of bij ontstentenis van alternatieve oplossingen er dwingende redenen van groot openbaar belang zijn die kunnen rechtvaardigen dat de vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van deze wet wordt verleend als op basis van de passende beoordeling, zoals bedoeld in artikel 19f, eerste lid, van deze wet, niet de zekerheid is verkregen dat het project geen schadelijke gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied.

De dwingende reden van groot openbaar belang zal overtuigend moeten worden aangetoond. Hierbij dient ondubbelzinnig vast te staan dat het belang van de verwezenlijking van het plan of project op lange termijn zwaarder weegt dan het belang van het behoud van de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied.

2.26.2. De Afdeling komt in onderhavige procedure niet toe aan een beoordeling van de alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang. Daartoe stelt zij vast dat voor een dergelijke beoordeling en een beoordeling van de afweging van het belang van de realisatie van het project enerzijds en het belang van het behoud van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden anderzijds, de precieze omvang en aard van de effecten op de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied moet zijn vastgesteld. Gelet op 2.4.19, 2.10.5 en 2.14.2 is dat thans niet het geval. Een beoordeling van de alternatieven en dwingende redenen van groot openbaar belang zal dan ook pas aan de orde kunnen zijn als de geconstateerde gebreken zijn hersteld en, voor zover noodzakelijk, de door verweerders naar voren gebrachte en gemotiveerde alternatieven en dwingende redenen overeenkomstig zijn aangepast.

Artikel 19g, derde lid, Nbw 1998

2.27. MOB en SNM stellen dat ten onrechte niet een advies is gevraagd zoals bedoeld in artikel 19g, derde lid, van de Nbw 1998, nu ten aanzien van de habitattypen H2130 en H6230 sprake is van significante effecten.

2.27.1. Ingevolge artikel 19g, derde lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998 kan de minister dan wel gedeputeerde staten ten aanzien van Natura 2000-gebieden, waar een prioritair type natuurlijke habitat of een prioritaire soort voorkomt, bij ontstentenis van alternatieve oplossingen voor een project, in afwijking van het eerste lid, een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, voor het realiseren of verrichten van het desbetreffende project om

andere dwingende redenen van groot openbaar belang slechts verlenen na advies van de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

2.27.2. De gebieden Duinen Terschelling, Duinen Ameland en Duinen Schiermonnikoog zijn, naar blijkt uit de aanwijzingsbesluiten, onder meer aangewezen vanwege de aanwezigheid van het prioritare habitatype vastgelegde kustduinen met kruidvegetatie ("grijze duinen") (H2130).

De gebieden Duinen Terschelling en Duinen Ameland zijn, naar blijkt uit de aanwijzingsbesluiten, onder meer aangewezen vanwege de aanwezigheid van het prioritare habitatype soortenrijke heischrale graslanden op arme bodems van berggebieden (en van submontane gebieden in het binnenland van Europa) (H6230).

2.27.3. De Afdeling is van oordeel dat artikel 19g, derde lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998 zo moet worden gelezen dat het bestaan van een verplichting tot het vragen van een advies aan de Commissie ingevolge dit artikel alleen dan moet worden aangenomen indien uit de passende beoordeling niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van een prioritair habitatype niet worden aangetast vanwege een of meer projecten. Deze uitleg stemt overeen met de uitleg die de Europese commissie geeft ten aanzien van artikel 6, vierde lid, tweede alinea, van de Habitatrictlijn, waarvan artikel 19g, derde lid, aanhef en onder b, van de Nbw 1998 de implementatie vormt (zie paragraaf 5.5, p. 48 e.v., van de leidraad "Beheer van Natura 2000-gebieden, de bepalingen van artikel 6 van de habitatrictlijn (Richtlijn 92/43/EEG)" van de Europese commissie, uit 2000).

Gelet op 2.4.17 zullen zich ten aanzien van de habitatypen H2130 en H6230 geen significante effecten voordoen ten gevolge van de voorziene centrale. Verweerders hebben zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat bedoelde verplichting in dit geval niet bestond. Hierbij merkt de Afdeling op dat, gelet op 2.4.19, thans nog niet kan worden overzien of ten aanzien van de Duitse Waddeneilanden eensluidend kan worden geoordeeld.

Dit betoog faalt.

Conclusie

2.28. Gezien hetgeen hiervoor is overwogen onder 2.2.4, 2.4.19, 2.10.5, 2.14.2 en 2.22.2 zijn de beroepen gegrond. De bestreden besluiten dienen te worden vernietigd wegens strijd met artikel 19d, eerste lid, en artikel 19g, eerste lid, van de Nbw 1998, artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn, artikel 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Gelet op het in 2.2.4 geconstateerde gebrek dat meebrengt dat voor het eventueel opnieuw verlenen van vergunning een andere aanvraag noodzakelijk is, ziet de Afdeling aanleiding de besluiten van 14 augustus 2008 te herroepen en de gevraagde vergunningen alsnog te weigeren.

Proceskosten

2.29. De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de colleges dienen op hierna te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij worden de zaken met nummers [200900425/1/R2](#) en [200902744/1/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 omvang en 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).

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 5 december 2008, kenmerk DRR&R/2008/8112 en het besluit van de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân van 13 maart 2009, kenmerk 153855;

III. verklaart de bezwaren gegrond;

IV. herroept de besluiten van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en het college van gedeputeerde staten van Fryslân van 14 augustus 2008, kenmerk DRZ/08/3056/BB/SM onderscheidenlijk 00777930, en weigert de gevraagde vergunningen;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van de onder IV. genoemde besluiten;

VI. veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân tot vergoeding van bij de stichting Stichting Greenpeace Nederland en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.850,18 (zegge: tweeduizend achthondervijftig euro en achttien cent), waarvan € 1.529,50 (zegge: vijftienhonderdnegenentwintig euro en vijftig cent) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat de staatssecretaris en de colleges ieder de helft van het volledige bedrag dienen te vergoeden en betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân tot vergoeding van bij RWE Power AG in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.529,50 (zegge: vijftienhonderdnegenentwintig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat de staatssecretaris en de colleges ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden;

veroordeelt de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân tot vergoeding van bij de onderlinge waarborgmaatschappij de stichting Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Stichting Natuur en Milieu in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.529,50 (zegge: vijftienhonderdnegenentwintig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat de staatssecretaris en de colleges ieder de helft van het bedrag dienen te vergoeden en betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VII. gelast dat de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 585,00 (zegge: vijfhonderdvijfentachtig euro) ieder vergoedt, waarvan een bedrag van € 288,00 (zegge: tweehonderdachtentachtig euro) vergoed dient te worden door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en een bedrag van € 297,00 (zegge: tweehonderdzevenennegentig euro) vergoed dient te worden door de colleges van gedeputeerde staten van Groningen en Fryslân, met dien verstande dat betaling aan stichting Stichting Greenpeace Nederland en anderen en betaling aan de onderlinge waarborgmaatschappij de stichting Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. en Stichting Natuur en Milieu bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. H.G. Sevenster en mr. Th.C. van Sloten, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Klein Nulent
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 augustus 2011