

Behandelend secretaris

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
15 juli 2025

Ons kenmerk
RB-2025-55

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Uw kenmerk

Onderwerp

Advies bezwarencommissie inzake bezwaarschrift van
coöperatie Mobilisation for the Environment en stichting
Mobilisation for the Environment

Bijlagen
Verslag hoorzitting

Geachte college,

Hierbij doet de bezwarencommissie u haar advies toekomen over het door
 namens coöperatie Mobilisation for the Environment en stichting Mobilisation for
the Environment (hierna tezamen en in enkelvoud: bezwaarde) ingediende
bezwaarschrift van 28 maart 2025 tegen uw besluit van 27 maart 2025, kenmerk
2903977_7723768, over de afwijzing van het verzoek van bezwaarde om handhavend
op te treden jegens EP NL Rijnmond 1 B.V. (hierna: het bedrijf).

Beoordeling ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is ingediend binnen de wettelijke termijn van zes weken en is dus op
tijd ingediend. Het belang van bezwaarde is rechtstreeks bij het besluit betrokken, zodat
bezwaarde belanghebbende is. Bovendien is het bezwaarschrift gemotiveerd en voldoet
het aan de verdere eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de
Awb). Het bezwaarschrift is daarmee ontvankelijk.

Voorgeschiedenis en bestreden besluit

Bij besluit van 2 juli 2001 heeft uw college aan Rotterdam Energy Company Ltd. aan de
Petroleumweg 46 te Vondelingenplaat Rotterdam (een rechtsvoorganger van het
bedrijf) vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een
aardgasgestookte warme/krachtcentrale met een capaciteit van 800 MW.

Bij besluit van 25 januari 2023 heeft uw college aan Rijnmond Power Holding B.V. (een
volgende rechtsvoorganger van het bedrijf) een veranderingsvergunning verleend voor
het vervangen van bestaande Dry Low NOx(DLN)-branders door de nieuwste generatie
DLN-branders van Siemens en voor het tijdelijk verruimen van de emissiegrenswaarde
voor stikstofoxide (hierna: NOx) van maximaal 50 mg/Nm₃ bij 15% O₂ uiterlijk tot en met

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9. Vanaf station
Den Haag CS is het tien
minuten lopen. De
parkeerruimte voor
auto's is beperkt.



31 december 2024, dan wel zoveel eerder als de nieuwe DLN-branders in bedrijf zijn genomen.

Bij besluit van 7 augustus 2024 heeft uw college aan het bedrijf een veranderingsvergunning verleend. De verandering houdt in dat de DLN-branders in plaats van uiterlijk op 31 december 2024 bij maximaal 100.000 draaiuren (moment van groot onderhoud) moeten worden vervangen.

Bij brief van 19 september 2024 heeft bezwaarde uw college onder verwijzing naar het KE-onderzoek van 28 mei 2021 verzocht om handhavend op te treden tegen het bedrijf vanwege overschrijding van de emissiegrenswaarde voor NO_x.

In een (ongedateerd) advies van de DCMR, genoemd "Standaard advies Lucht EP-NL analyse van emissie gegevens 2022-2023 Definitief" is geconcludeerd dat geen sprake is van overschrijding van de emissiegrenswaarde voor NO_x als rekening wordt gehouden met de meetonzekerheid.

Bij besluit van 27 maart 2025 heeft uw college het verzoek van bezwaarde om handhavend op te treden tegen het bedrijf afgewezen. Volgens het besluit is uit onderzoek naar voren gekomen dat géén overtredingen vallen af te lezen uit het KE-onderzoek van 28 mei 2021 en is uit eigen onderzoek van de opgevraagde data over de jaren 2022 en 2023 gebleken dat geen sprake is van een overtreding. De twee overschrijdingen van de emissiegrenswaarde voor NO_x op 10 mei 2023 en 13 juli 2023 zijn veroorzaakt doordat het opstarten relatief lang heeft geduurd wat bepalend is geweest voor het daggemiddelde. Op grond van de Memo "Meetonzekerheid bij continue metingen - Bepaling meetonzekerheid en correctie van gemiddelden" van Rijkswaterstaat van 26 juli 2018 (hierna: de Memo) kan bij de korte termijn gemiddelden (uur- en daggemiddelde) een meetonzekerheid worden aangehouden van 66% van de maximaal toegestane meetonzekerheid. Wanneer de daggemiddelden van 10 mei 2023 en 13 juli 2023 worden gecorrigeerd met deze meetonzekerheid is er geen sprake van overschrijding van de dagwaarde emissie-eis van 55 mg/Nm₃ bij 15% O₂, aldus het besluit.

Op 28 maart 2025 heeft bezwaarde een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 27 maart 2025 (hierna: het bestreden besluit).

Bezwaren

Bezwaarde heeft gesteld dat uw college het bestreden besluit ondeugdelijk heeft voorbereid. Daartoe heeft zij aangevoerd dat uw college bij de vastgestelde overschrijding van de voor het bedrijf geldende emissiegrenswaarde voor NO_x ten onrechte een aftrek van 66% van de maximaal toegestane meetonzekerheid heeft gehanteerd. Dit is in strijd met artikel 4.48, tweede lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: het Bal). Uit deze bepaling volgt dat het bedrijf de meetonzekerheid moet aantonen. Uw college dient vervolgens van deze aangetoonde meetonzekerheid uit te gaan.

Bezwaarde heeft verder aangevoerd dat het e-MJV 2024 nog niet is openbaargemaakt, waardoor zij niet beschikt over dezelfde gegevens als uw college. Het komt bezwaarde voor dat na de brand bij AVR in 2024 weer sprake was van een hoger gerealiseerd vermogen dan in de jaren 2022-2023. Volgens bezwaarde heeft uw college ten onrechte niet de emissiegegevens van NOx over 2024 in aanmerking genomen. Zij heeft uw college verzocht om dit alsnog te doen.

Mondelinge behandeling

Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt op de (digitale) hoorzitting van 26 juni 2025 mondeling toe te lichten en hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Juridisch kader

Awb

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Bal

Artikel 4.48, tweede lid

Het resultaat van de continue meting of periodieke meting zijn de gevalideerde meetresultaten. Dat zijn de meetresultaten van de uurgemiddelden of de deelmetingen, verminderd met de aangetoonde meetonzekerheid, die niet meer is dan het percentage van de emissiegrenswaarde, bedoeld in tabel 4.48.

Het percentage van de emissiegrenswaarde in tabel 4.48 is voor NOx 20.

Inhoudelijke beoordeling

In het verweerschrift staat dat in de onderzochte periode zich vier overschrijdingen van de emissiegrenswaarde voor NOx hebben voorgedaan, te weten op 1 maart 2022, 19 april 2022, 10 mei 2023 en 13 juli 2023. Uw college is in het verweerschrift niet ingegaan op overschrijdingen van de emissiegrenswaarde op 1 maart 2022 en 19 april 2022. Volgens uw college werden deze overschrijdingen veroorzaakt door een storing en ziet het bezwaarschrift hier niet op. Omdat bezwaarde dit niet heeft bestreden, blijven in dit advies deze overschrijdingen buiten beschouwing.

Naar aanleiding van hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd over de door uw college voor de overschrijdingen op 10 mei 2023 en 13 juli 2023 gehanteerde meetonzekerheid heeft uw college in het verweerschrift vermeld dat het klopt dat de meetonzekerheid moet worden aangetoond door het bedrijf en dat dit is gebeurd. Uw college heeft in dit verband verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1737. Uw college heeft toegelicht dat de gehanteerde meetonzekerheid van 66% van de maximaal toegestane meetonzekerheid was afgestemd met het bedrijf. Vanwege het bezwaar over dit gebruikte percentage heeft het bedrijf de gegevens hieromtrent op papier gezet in de notitie "95% meetonzekerheid emissie metingen (CEMS) Rijnmond 1" van 5 juni 2025.

Voorts heeft uw college verwezen naar een bijgesloten aanvullend advies van de Milieudienst Rijnmond (DCMR) van 12 juni 2025, waarin een berekening is opgenomen waaruit volgt dat als de NO_x daggemiddelden van 10 mei 2023 en 13 juli 2023 worden gecorrigeerd met de meetonzekerheid van 66% van de maximaal toegestane meetonzekerheid geen sprake is van een overschrijding van de daggemiddelde NO_x-eis van 55 mg/Nm₃.

De bezwarencommissie overweegt dat in de notitie van het bedrijf van 5 juni 2025 staat dat er een standaardcorrectie voor de meetonzekerheid wordt toegepast zoals beschreven in de Memo en dat dit is toegestaan omdat de korte termijn emissie-eisen nauwelijks worden overschreden. Vermeld is dat de maximaal toegestane meetonzekerheid 20% is en de toegepaste correctie 66% bedraagt.

Bezwaarde heeft ter hoorzitting onder verwijzing naar overweging 6.2 van de hiervoor genoemde Afdelingsuitspraak van 29 mei 2019 naar voren gebracht dat het toepassen van een standaardcorrectie in strijd is met de terzake geldende regelgeving. De meetonzekerheid moet volgens bezwaarde worden bepaald door een meting.

In deze overweging 6.2 is het volgende is overwogen:

“Het ligt met het oog op de bescherming van het milieu niet voor de hand om het meetresultaat met de maximale waarde van het 85%-betrouwbaarheidsinterval te verminderen. Vermindering met de onzekerheidseis in plaats van met de werkelijke meetonzekerheid, betekent immers dat in feite een grotere uitstoot van stoffen in de lucht wordt toegestaan. Bovendien zijn in de bepalingen, het doel en de totstandkomingsgeschiedenis van de RIE, waarbij beoogd is aan te sluiten, geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat het toegestaan is om zonder meer de maximale waarde af te trekken. De Afdeling is daarom nu van oordeel, anders dan zij oordeelde in de hierboven aangehaalde uitspraak van 15 juli 2015, dat uit artikel 5.19, vierde lid, van de Activiteitenregeling volgt dat de gemeten waarden slechts mogen worden verminderd met de vastgestelde meetonzekerheid.”

Uit deze overweging volgt naar de mening van de bezwarencommissie dat voor de meetonzekerheid niet mag worden uitgegaan van de maximale waarde in de terzake geldende regelgeving, dus in dit geval niet van het in de tabel bij artikel 4.48, tweede lid, van het Bal genoemde percentage van 20% voor NO_x. In plaats daarvan moet worden uitgegaan van de vastgestelde meetonzekerheid.

In de Memo staat onder 1.1 “Meetonzekerheid in de individuele waarneming” dat een onzekerheid in de individuele meting kan worden gehanteerd van 66% van de onzekerheidseis in de regelgeving in gevallen dat de korte termijn emissie-eisen niet of nauwelijks worden overschreden.

De bezwarencommissie is van oordeel dat in deze zaak van de in de Memo vastgestelde meetonzekerheid van 66% van de onzekerheidseis in de regelgeving (dus van de

onzekerheidseis van 20% in de tabel bij artikel 4.48, tweede lid van het Bal) mocht worden uitgegaan. Hierbij neemt de bezwarencommissie in aanmerking dat bezwaarde niet heeft bestreden dat de korte termijn emissie-eisen nauwelijks waren overschreden. Dat in artikel 4.48, tweede lid, van het Bal “aangetoonde meetonzekerheid” staat, doet aan het voorgaande voor de bezwarencommissie niet af. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 mei 2019 over een in de Memo beschreven methode voor het vaststellen van de meetonzekerheid (de methode van een voorgeschreven uitgebreide berekening) overwogen dat die methode volgens de STAB een weergave is van de geldende wetenschappelijke inzichten en dat de Afdeling geen aanleiding ziet om hieraan te twijfelen. Hieruit volgt volgens de bezwarencommissie dat voor het aantonen van de meetonzekerheid niet is vereist dat een bedrijf de meetonzekerheid zelf vaststelt door middel van een eigen berekening, meting of anderszins, maar dat een beroep kan worden gedaan op de in de Memo beschreven methode.

Voor zover het bestreden besluit op dit punt zorgvuldiger kon worden voorbereid, dan wel beter kon worden gemotiveerd, kan dat gebrek met het nemen van een besluit op het bezwaar worden hersteld. De bezwarencommissie geeft uw college in overweging dit te doen.

In hetgeen bezwaarde heeft aangevoerd over het ontbreken van emissiegegevens van NOx over het jaar 2024, ziet de bezwarencommissie geen grond voor het oordeel dat het bestreden besluit onzorgvuldig is voorbereid, gelet op het volgende. Het handavingsverzoek van bezwaarde was gebaseerd op het KE-onderzoek van 28 mei 2021. Bezwaarde heeft haar handavingsverzoek als volgt gemotiveerd: “Op 7 augustus 2024 heeft u een besluit genomen (...), waarin de emissiegrenswaarde voor NOx bij voorschrift is vastgesteld op 50 mg/Nm3. (...) Uit het KE-onderzoek d.d. 28 mei 2021 blijkt echter dat zelfs deze veel te hoge emissiegrenswaarde zeer regelmatig wordt overschreden. (...)” Omdat uw college op basis van het KE-onderzoek geen overtredingen heeft geconstateerd, is uit een oogpunt van zorgvuldigheid tevens onderzoek gedaan naar de door het bedrijf beschikbaar gestelde emissiegegevens van NOx in de jaren 2022 en 2023. Uw college heeft gesteld dat het op het moment van het nemen van het bestreden besluit niet beschikte over de emissiegegevens van NOx in het jaar 2024. De bezwarencommissie ziet geen aanknopingspunten om hieraan te twijfelen. De bezwarencommissie gaat er daarom van uit dat uw college bij het nemen van het bestreden besluit niet beschikte over meer emissiegegevens van NOx dan bezwaarde.

Het standpunt van bezwaarde ter hoorzitting dat uw college tussentijdse emissiegegevens over het jaar 2024 had behoren op te vragen, volgt de bezwarencommissie niet. Hierbij neemt de bezwarencommissie in aanmerking dat uw college heeft toegelicht dat het gebruikelijk is dat emissiegegevens door het bedrijf worden verstrekt na afloop van een kalenderjaar. Voorts neemt de bezwarencommissie in aanmerking dat er volgens uw college geen aanleiding was om de emissiegegevens tussentijds op te vragen, omdat er geen overtredingen bij het bedrijf zijn geconstateerd. Bij een overschrijding is het bedrijf verplicht om daarvan bij uw college melding te doen. Uw college heeft op de hoorzitting onweersproken verklaard dat een dergelijke melding

in het jaar 2024 niet is gedaan. De enige melding betrof een storing op 16 mei 2024, die als calamiteit moet worden gezien.

De bezwarencommissie overweegt voorts dat zij in de omstandigheid dat de heroverweging in bezwaar in beginsel moet plaatsvinden aan de hand van het recht en de feiten en omstandigheden zoals deze gelden op het moment van het besluit op bezwaar geen aanleiding ziet voor het oordeel dat uw college de emissiegegevens van NOx over 2024 bij het nemen van het besluit op bezwaar alsnog dient te betrekken. Hiertoe acht de bezwarencommissie redengevend dat uw college op de hoorzitting heeft gesteld dat er een groot aantal adviesaanvragen op behandeling wacht en het geen aanleiding ziet om de emissiegegevens van NOx over 2024 van het bedrijf met voorrang te beoordelen. De bezwarencommissie kan uw college hierin volgen, te meer nu in de voorgaande jaren geen overschrijdingen van de emissiegrenswaarde van NOx zijn geconstateerd.

Volledigheidshalve overweegt de bezwarencommissie tot slot dat zij het standpunt van uw college niet deelt dat bezwaarde met haar verzoek in bezwaar om de emissiegegevens van NOx over 2024 in de procedure te betrekken de reikwijdte van haar handhavingsverzoek na het bestreden besluit heeft uitgebreid. In uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4517, waarnaar uw college ter ondersteuning van uw standpunt heeft verwezen, is geoordeeld dat de beslissing op bezwaar geen betrekking kon hebben op de handhaving van geluidsnormen, omdat de handhavingsverzoeken hierop geen betrekking hadden. De situatie in die uitspraak is niet vergelijkbaar met de situatie in deze zaak, nu hierin het handhavingsverzoek (reeds) betrekking had op handhaving van de emissiegrenswaarde voor NOx.

Advies

De bezwarencommissie adviseert om met inachtneming van hetgeen hiervoor is overwogen het bestreden besluit in stand te laten.

Verzoek vergoeding van proceskosten

Bezwaarde heeft op voet van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb verzocht om vergoeding van kosten die zij in verband met haar bezwaarschrift heeft moeten maken. Indien uw college het bestreden besluit in stand laat, zoals de bezwarencommissie adviseert, volgt uit artikel 7:15, tweede lid, van de Awb dat dit verzoek moet worden afgewezen.

De bezwarencommissie ontvangt te zijner tijd graag een afschrift van uw besluit op bezwaar.

Hoogachtend,

De bezwarencommissie,

(voorzitter) (lid), (lid)

(secretaris)