

MEMO

VAN: Irma van den Berg

AAN: Gemeente Diemen
T.a.v. de heer J. Kelderman

CC:

DATUM	DOSSIER	PAGINA
21 december 2018	63.470	1/14
ONDERWERP	BETREFT	
Advies ivm aanvraag verklaring van geen bezwaar	Omgevingsvergunning biomassacentrale	

Geachte heer Kelderman,

N.V. Nuon Energy (hierna: Nuon) heeft een aanvraag ingediend tot verlening van een omgevingsvergunning voor het realiseren van een biomassaketel op de locatie Overdiemerweg 35 (1111PP) in Diemen. Deze aanvraag is ingediend bij de provincie Noord-Holland (hierna: provincie) en wordt namens de provincie behandeld door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (hierna: Omgevingsdienst). De Omgevingsdienst heeft aan de gemeente Diemen gevraagd een verklaring van geen bezwaar (vvgb) af te geven in verband met de benodigde afwijking van het bestemmingsplan.

In verband hiermee heeft u ons een aantal vragen gesteld. Deze zal ik hierna beantwoorden. Daarna zullen deze antwoorden op een aantal punten nader worden uitgewerkt en zal ik het kader schetsen voor de afgifte van een vvgb.

Vooraf merk ik het volgende op. De aanvraag omgevingsvergunning ziet op drie activiteiten: 1) bouwen, 2) afwijken van het bestemmingsplan en 3) het veranderen van een inrichting. De gemeenteraad hoeft zich alleen uit te laten over de aanvraag voor zover deze ziet op de afwijking van het bestemmingsplan. Dit advies gaat daarom alleen over deze activiteit.

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
2/14

Mijn voorlopige conclusie is dat ik vooralsnog geen aspecten ben tegengekomen die nopen tot afwijzing van de afgifte van vvgb. Op een enkel punt (Wet natuurbescherming) is echter nadere informatie nodig.

Vragen en antwoorden

1. Het beoordelen van de aanvraag; is deze correct / volledig?

De aanvraag voor afwijking van het bestemmingsplan is m.i. correct en volledig.

In de aanvraag wordt de afwijking van het bestemmingsplan beschreven. Het toepasselijke bestemmingsplan staat grootschalige elektriciteitsproductie toe met behulp van gas. De biomassaketel zal, in afwijking daarvan, biomassa gebruiken voor het opwekken van warmte. Het gaat dus om een wijziging van het gebruik. Uitsluitend de gevolgen van die wijziging, en de effecten daarvan op de omgeving en het milieu, behoeven door de gemeenteraad in het kader van de afgifte van de gevraagde vvgb te worden beoordeeld.

In artikel 2.3 van de Regeling omgevingsrecht staat welke gegevens met de aanvraag moeten worden aangeleverd. Die gegevens zijn te vinden in het aanvraagformulier en de daarbij behorende bijlagen. Bij die bijlagen zit het rapport ‘Wabo-aanvraag biomassaketel Nuon’, waarin een ruimtelijke onderbouwing is opgenomen, met als bijlagen een aantal onderzoeksrapporten naar onder meer de effecten van de biomassacentrale op het milieu. Daarmee is ook informatie aangeleverd die de gemeenteraad in staat stelt te beoordelen of op basis van artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a sub c Wabo de gevraagde vergunning kan worden verleend.

2. Het geven van een second opinion op het besluit m.e.r.-beoordeling en het advies dat de gemeente heeft gekregen van de Omgevingsdienst aangaande lucht, externe veiligheid, geluid en duurzaamheid;

Besluit m.e.r.-beoordeling (van GS van Noord-Holland van 14 mei 2018)

Ik kan mij vinden in het oordeel van de Omgevingsdienst dat de voorgenomen activiteit niet valt in onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (m.e.r.-plicht) maar in onderdeel D (m.e.r.-beoordelingsplicht).¹

Ook lijkt mij de uitkomst van de beoordeling juist, namelijk dat het opstellen van een MER niet nodig is. Dit oordeel is gebaseerd op de m.e.r.-beoordelingsnotitie biomassaketel Nuon van 9 mei 2018 (met bijlagen), opgesteld door Royal HaskoningDHV. Die notitie voldoet m.i.

¹ Zie naast de uitleg van Royal HaskoningDHV in het rapport Wabo-aanvraag (pag. 11-13) ook het Guidance document ‘Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive’, 2015, pag. 19.

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
3/14

aan de eisen die daaraan op grond van artikel 7.16 Wet milieubeheer (Wm) worden gesteld. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat de inhoud van die notitie onjuist is.

De motivering van het besluit is in het licht van artikel 7.17 Wm wat summier. Zo ontbreekt een uitdrukkelijke vermelding van het moment waarop bepaalde maatregelen getroffen moeten worden; zie bijvoorbeeld de maatregelen genoemd op pag. 4 van het besluit die noodzakelijk zijn om de grenswaarde voor geluid niet te overschrijden. Het volgt echter uit de aard der zaak dat deze maatregelen zullen moeten worden getroffen voordat de biomassacentrale in gebruik wordt genomen. De maatregelen zullen als voorschrift in de vergunning moeten worden opgenomen.

Advies Omgevingsdienst van 24 oktober 2018

Ik kan mij in grote lijnen vinden in het advies van de Omgevingsdienst. Dit zal hierna nader worden onderbouwd (pag. 9 e.v.).

Op één punt vind ik de analyse van de Omgevingsdienst onvolledig. Uit de Wabo-onderbouwing (pag. 14) blijkt dat eerder een vergunning is aangevraagd bij GS van Noord-Holland op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb). De Omgevingsdienst stelt terecht dat die procedure los staat van de aanvraag omgevingsvergunning, maar vermeldt niet dat de aanvraag wel een rol in de beoordeling voor afwijking van het bestemmingsplan, namelijk bij de vraag of het project uitvoerbaar is. Daarop wordt in de nadere uitwerking ingegaan (pag. 13/14).

3. Zijn er ontbrekende vragen die de gemeente had moeten stellen voor het advies dat de gemeente van de Omgevingsdienst heeft gekregen?

Er zijn twee vragen die naar mijn mening relevant zijn.

In de eerste plaats is relevant de vraag naar de stand van zaken met betrekking tot de aanvraag voor de vergunning op grond van de Wnb. Heeft Nuon wel of niet ontwikkelingsruimte nodig op grond van de Programmatische Aanpak Stikstof (PAS)? Indien Nuon wel ontwikkelingsruimte nodig heeft, is op dit moment – gelet op recente jurisprudentie van het Europees Hof van Justitie – de vraag of die vergunning kan worden verleend. Het antwoord op die vraag is relevant voor het oordeel van de gemeenteraad over de gevraagde vvgb (uitvoerbaarheid). Ik heb begrepen dat deze vraag inmiddels is gesteld. Hierop zal worden ingegaan in de nadere uitwerking (zie pag. 13/14).

In de tweede plaats zou de vraag kunnen worden voorgelegd welke voorschriften zullen worden verbonden aan de milieuvergunning. Dit is relevant om te kunnen beoordelen of er voorschriften zijn die in het kader van de ruimtelijke ordening aan het besluit moeten worden verbonden (bijvoorbeeld op het punt van geluid).

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
4/14

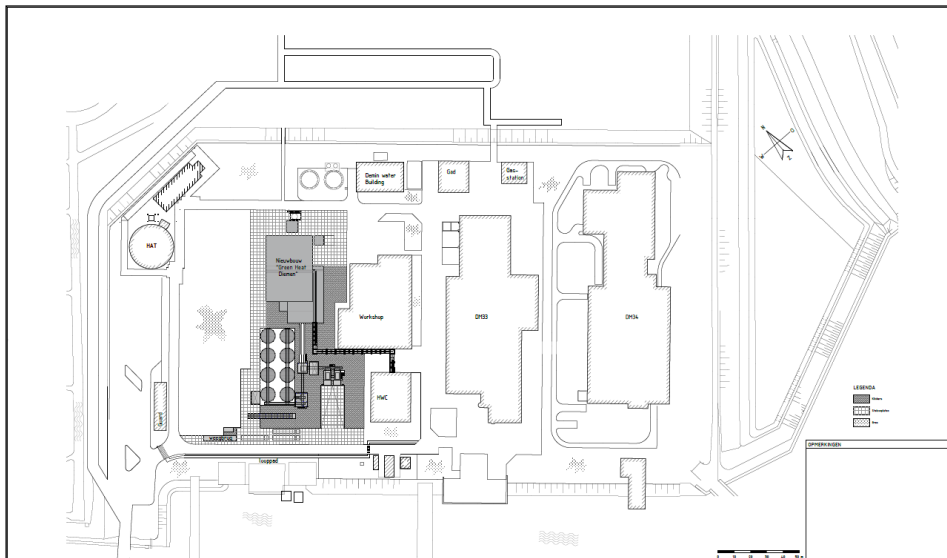
4. Welke aspecten kan en mag de gemeenteraad vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening meewegen voor het afgeven van een vvgb vanwege de strijdigheid met het bestemmingsplan?

De gemeenteraad kan en mag (en moet) ingaan op de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de afwijking, de vraag of het project past in het landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid, en de gevolgen van het project voor de omgeving en het milieu. De gemeenteraad moet alle betrokken belangen tegen elkaar afwegen.

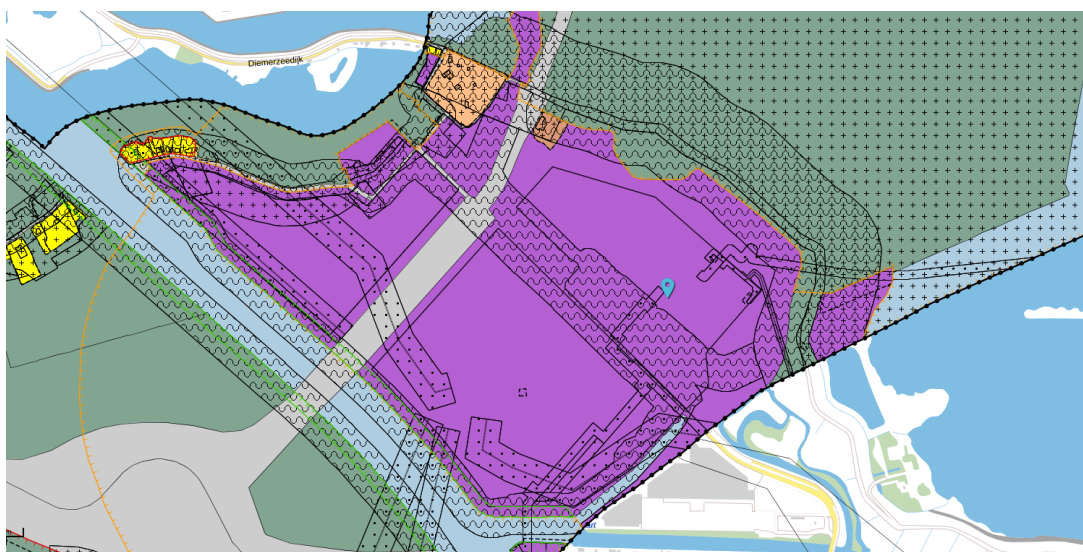
Uitgangspunt is dat de afweging van de gemeente alleen kan zien op de afwijking van het bestemmingsplan (biomassa t.b.v. de opwekking van warmte in plaats van gas t.b.v. de opwekking van elektriciteit), en dus niet op de biomassaketel als geheel. De beoogde locatie heeft al de bestemming 'elektriciteitscentrale'. Hoe minder ingrijpend de afwijking van het bestemmingsplan is, hoe minder snel er aanleiding is de afgifte van de vvgb te weigeren.

Verder is van belang dat uitsluitend de aanvraag kan worden beoordeeld zoals deze voorligt. De vraag is of de afwijking van het bestemmingsplan die met deze aanvraag wordt beoogd ruimtelijk aanvaardbaar is. Alternatieven – zoals een andere toepassing van houtpellets of een andere vorm van duurzaam opwekken van warmte – behoren niet in de afweging te worden betrokken.

4. In de nieuwe situatie ontstaat het volgende beeld:



5. De projectlocatie is gelegen in het plangebied van het bestemmingsplan Buitengebied. Zie de verbeelding, afkomstig van www.ruimtelijkeplannen.nl:



6. De projectlocatie heeft de bestemming Bedrijf-Elektriciteitscentrale. Gronden met die bestemming zijn – voor zover hier van belang - aangewezen voor het met gas

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
7/14

opwekken, transformeren en distribueren van elektrische energie (elektriciteit), met daarbij behorende bouwwerken en overige voorzieningen zoals koelwaterkanalen.⁴ Het bestemmingsplan staat dus alleen opwekking van elektriciteit met gas toe, en niet het opwekken van warmte met biomassa. Gelet op artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is daarom een omgevingsvergunning nodig voor afwijking van het bestemmingsplan.⁵

7. De nieuwe biomassaketel, een grote stookinstallatie en een IPPC-installatie, gaat deel uitmaken van de bestaande inrichting van Nuon. Gelet op artikel 2.1 lid 2 Besluit omgevingsrecht (Bor) in samenhang met artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e, Wabo is een omgevingsvergunning nodig voor de activiteit ‘veranderen van een inrichting’.
8. De aanvraag omgevingsvergunning heeft, in lijn met het voorgaande, betrekking op drie activiteiten: 1) bouwen, 2) afwijken van het bestemmingsplan, en 3) veranderen van een inrichting. Omdat het verzoek om een vvgb alleen betrekking heeft op de tweede activiteit, het afwijken van het bestemmingsplan, zal hierna alleen daarop verder worden ingegaan.

Procedurele aspecten

9. Op grond van artikel 2.27 Wabo in combinatie met artikel 6.5 Bor moet de Omgevingsdienst de gemeenteraad van Diemen vragen een vvgb af te geven voor activiteit ‘afwijken van het bestemmingsplan’. Een dergelijke verplichting bestaat alleen wanneer met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo van het bestemmingsplan moet worden afgeweken. Dat is hier het geval, nu het bestemmingsplan geen binnenplanse afwijkingsmogelijkheid kent en ook de kruimelregeling geen soelaas biedt.⁶
10. Nu de afwijking van het bestemmingsplan alleen met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a sub 3 Wabo kan worden vergund, moet het besluit worden gemotiveerd met een goede ruimtelijke onderbouwing en is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing (artikel 3.10 lid 1 aanhef en onder a Wabo).
11. In het kader van de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet gedurende zes weken een ontwerpbesluit ter inzage worden gelegd, samen met een ontwerp verklaring van

⁴ Artikel 4 van de planregels, www.ruimtelijkeplannen.nl.

⁵ Zie ook het rapport Wabo-aanvraag biomassaketel Nuon van Royal HaskoningDHV, pag. 13/14. Gelet op dit deskundigenrapport ga ik er van uit dat geen sprake is van strijd met de (ruime) bouwregels uit het bestemmingsplan.

⁶ Dit is een gevolg van het feit dat artikel 4 lid 9 Bijlage II bij het Bor (wijziging gebruik) niet van toepassing is nu de beoogde activiteit een activiteit is als bedoeld in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer (zie artikel 5 lid 6 Bijlage II Bor).

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
8/14

geen bedenkingen.⁷ Daartegen kan een ieder zienswijzen indienen. De verklaring moet worden opgesteld door het orgaan dat bevoegd is tot het geven van een vvgb⁸ – dus door de gemeenteraad, niet door het college - en moet deugdelijk worden gemotiveerd.⁹

12. De gemeenteraad kan bepalen dat aan de omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden die nodig zijn met het oog op een goede ruimtelijke ordening (artikel 2.27 lid 4 Wabo).
13. Het criterium waaraan de gemeenteraad de aanvraag moet toetsen is ruim: de vvgb kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening (artikel 6.5 lid 2 Bor). Daarop wordt hierna nader ingegaan.

Verklaring van geen bedenkingen (vvgb); een goede ruimtelijke ordening

14. Bij de beantwoording van de vraag of er redenen zijn om de vvgb te weigeren, speelt het rapport Wabo-aanvraag biomassaketel Nuon van Royal HaskoningDHV (hierna: het rapport) een belangrijke rol. Daarin is een ruimtelijke onderbouwing opgenomen. Als bijlagen bij het rapport zijn diverse onderzoeksrapporten gevoegd. De vraag is of met die documenten voldoende aannemelijk is dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.
15. De gemeenteraad zal alle relevante ruimtelijke belangen tegen elkaar moeten afwegen. Er moet worden bezien of het project past in rijks-, provinciaal en gemeentelijk beleid, of de (locatie)keuze afdoende is onderbouwd, er moet worden ingegaan op milieukwaliteitseisen indien deze van toepassing zijn (bijvoorbeeld externe veiligheid en lucht), en de relevante ruimtelijke en milieueffecten moeten worden onderzocht en meegewogen in een alomvattende belangenafweging. Voorafgaand daaraan moet de vraag worden beantwoord of het opstellen van een MER of een m.e.r.-beoordeling nodig is.
16. Op de m.e.r.-beoordelingsplicht is al voldoende ingegaan in het antwoord op vraag 2: het besluit van 14 mei 2018 van GS van Noord-Holland dat geen MER hoeft te worden gemaakt, lijkt mij terecht.
17. Hierna wordt ingegaan op de overige aspecten: 1) de in uw vraagstelling genoemde aspecten: lucht, externe veiligheid, geluid en duurzaamheid, en 2) Wet natuurbescherming. Daarbij komen verschillende aspecten langs die voor de beoordeling van belang zijn.

⁷ Vgl. ABRS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2734).

⁸ ABRS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1511, AB 2018/221 en Gst. 2018/137.

⁹ ABRS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1414.

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
9/14

18. Mijn voorlopige conclusie is dat ik vooralsnog geen aspecten ben tegengekomen die nopen tot afwijzing van de afgifte van vvgb. Op een enkel punt (Wet natuurbescherming, aan de vergunning te verbinden voorschriften) is echter nadere informatie nodig.

De in de vraagstelling genoemde aspecten lucht, externe veiligheid, geluid en duurzaamheid

Lucht

19. Gelet op artikel 5.16 lid 2 Wet milieubeheer (Wm) moeten bij de verlening van een omgevingsvergunning als hier bedoeld de effecten van het project op de luchtkwaliteit worden onderzocht.
20. Dat is in dit geval ook gebeurd: bij het rapport van Royal HaskoningDHV zit een luchtkwaliteitsonderzoek, waarin wordt geconcludeerd dat het aspect luchtkwaliteit geen belemmering vormt voor het verlenen van de gevraagde vergunning. Uit het rapport blijkt dat Royal HaskoningDVH alle in bijlage 2 bij de Wm genoemde stoffen heeft geadresseerd en de stoffen die mogelijk kritisch zijn (fijn stof en stikstofdioxide) in een aantal varianten heeft onderzocht. De conclusie is dat in geen van die varianten de grenswaarden voor deze stoffen worden overschreden en dat wordt voldaan aan de wettelijke eisen. Er is m.i. geen reden om aan te nemen dat het deskundigenrapport op dit punt onzorgvuldig is of inhoudelijk onjuist. Nu het rapport ziet op de realisatie van de biomassaketel als geheel, is ook aannemelijk dat met de wijziging van het gebruik (van elektriciteitsopwekking door middel van gas naar warmteopwekking door middel van biomassa) evenmin grenswaarden zullen worden overschreden.
21. Het voorgenomen project is dus niet in strijd met de milieukwaliteitseisen op het gebied van luchtkwaliteit. In uw adviesverzoek aan de Omgevingsdienst heeft u echter ook gevraagd naar de (uitstoot van) ultrafijn stof en roet (die onderdeel uitmaken van 'fijn stof'), omdat deze de grootste negatieve gezondheidseffecten hebben, en kwik en dioxines. Dit zijn stoffen die niet (afzonderlijk) in bijlage 2 bij de Wm worden genoemd. Kunnen deze stoffen in een ruimtelijke afweging worden meegenomen? Is er aanleiding om aan te nemen dat wat betreft deze stoffen de goede ruimtelijke ordening in het geding is?
22. Wat betreft ultrafijn stof en roet heeft de Omgevingsdienst laten weten dat daarvoor nog geen normering bestaat, zodat het niet mogelijk is om te toetsen aan een norm.¹⁰ De Omgevingsdienst wijst er op dat bij de biomassacentrale rookgasreiniging

¹⁰ Dit wordt bevestigd op de website van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), <https://www.rivm.nl/fijn-stof/ultrafijn-stof>

plaatsvindt, zodat ultrafijn stof en roet niet ongereinigd vrijkomen. Ook stelt de Omgevingsdienst – overigens zonder te verwijzen naar de bron – dat de concentratie fijn stof in het gebied waar de biomassacentrale zal komen ruim onder de grenswaarde is en rond de advieswaarde ligt van de World Health Organization (WHO).

23. Nu ultrafijn stof en roet deel uitmaken van fijn stof, deze stoffen aantoonbaar (nog) niet apart zijn genormeerd, en uit het luchtkwaliteitsonderzoek is gebleken dat de wettelijke grenswaarde voor fijn stof niet wordt overschreden, zie ik geen grondslag voor het oordeel dat deze stoffen in het kader van de ruimtelijke afweging kunnen worden meegenomen; los van het feit dat er geen aanwijzingen zijn dat er sprake is van een zodanig probleem dat de goede ruimtelijke ordening in het geding is.
24. Kwik en dioxines – die in het algemeen niet via ruimtelijke ordening maar via het milieuspoor worden gereguleerd - worden volgens de Omgevingsdienst bij de verbranding van houtpellets in beperkte mate geëmitteerd, welke emissie verder wordt beperkt door toepassing van actief kool in rookgasreiniging.¹¹ Volgens de Omgevingsdienst zijn de achtergrondconcentraties van kwik en dioxines laag en hebben zij geen gezondheidseffecten.
25. Uit het rapport ‘BBT-toets biomassaketel Nuon Diemen’ van Royal HaskoningDHV blijkt dat dioxinen bij de emissies naar de lucht buiten beschouwing zijn gelaten, omdat uit te sluiten is dat deze stoffen zich in de rookgassen bevinden. Op kwik wordt wel ingegaan; de brandstofkeuze voor houtpellets betekent volgens het rapport een zeer laag gehalte kwik. Er worden maatregelen beschreven die genomen zullen worden om emissie te voorkomen of te verminderen.¹² Ook hier zie ik geen aanleiding voor de conclusie dat sprake zou kunnen zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening.
26. Het ligt voor de hand dat de maatregelen die in het rapport ‘BBT-toets biomassaketel Nuon Diemen’ worden beschreven, waaronder het gebruik van rookgasreiniging dat juist ook voor deze stoffen van belang is, als voorschrift worden opgenomen in de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. Dit zou zekerheidshalve kunnen worden nagevraagd bij de Omgevingsdienst. Ook zou eventueel kunnen worden gevraagd naar de bron voor de opmerkingen over de achtergrondconcentraties.
27. De conclusie is dat er geen reden is om vanwege het aspect luchtkwaliteit af te zien van het verlenen van een vvgb. Wel zou navraag kunnen worden gedaan naar enkele losse eindjes.

¹¹ Zie ook het rapport ‘BBT-toets biomassaketel Nuon Diemen’, pag. 8.

¹² Zie het rapport, pag. 4 en 8.

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
11/14

Externe veiligheid

28. Externe veiligheid betreft de veiligheid rond bedrijven die met gevaarlijke stoffen werken. Dit onderwerp is gereguleerd in het Besluit externe veiligheid (Bevi).
29. Het Bevi bepaalt onder meer dat bij het nemen van ruimtelijke besluiten afstand wordt gehouden tussen risicovolle bedrijven en gevoelige objecten (zoals woningen) en beperkt kwetsbare objecten (zoals bepaalde kantoren) en dat rekening wordt gehouden met het groepsrisico (het risico dat bij een calamiteit een groep dodelijke slachtoffers zal vallen).
30. In het rapport van Royal HaskoningDHV is ingegaan op externe veiligheid¹³, maar niet op het Bevi. Dat is terecht. Het Bevi is alleen van toepassing op ruimtelijke besluiten waarmee de bouw of vestiging van kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten mogelijk wordt gemaakt, of op ruimtelijke besluiten die betrekking hebben op een gebied dat geheel of gedeeltelijk ligt binnen het invloedsgebied van een inrichting.¹⁴ Dit doet zich hier niet voor, nu de biomassaketel wordt gebouwd op het terrein van een al bestaande inrichting, waar blijkens het rapport dezelfde of vergelijkbare stoffen en opslagvoorzieningen al zijn vergund.
31. Het voorgenomen project is dus niet in strijd met de milieukwaliteitseisen gesteld in het Bevi. Evenmin is er aanleiding om aan te nemen dat op het punt van externe veiligheid anderszins sprake zou zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Royal HaskoningDHV beschrijft in zijn rapport de wijze van opslag van de gevaarlijke stoffen die in de biomassaketel aanwezig zullen zijn (gereguleerd in het Abm en PGS-richtlijnen) en de maatregelen die zullen worden genomen om de explosie- en brandveiligheid te waarborgen. Er is geen reden om aan te nemen dat het rapport op dit punt onzorgvuldig is of inhoudelijk onjuist.
32. De conclusie is dat er op het punt van externe veiligheid geen reden is om af te zien van de afgifte van een vvgb.

Geluid

33. Het industrieterrein waarop de biomassaketel moet worden gerealiseerd is gezoneerd op basis van de Wet geluidhinder. Uit het rapport ‘Akoestisch onderzoek vergunningaanvraag’ blijkt dat Royal HaskoningDHV verwacht dat de berekende geluidsniveaus inpasbaar zijn, mits een aantal maatregelen wordt getroffen. Het lijkt mij nuttig om na te gaan of de Omgevingsdienst deze maatregelen als voorschrift in de milieuvergunning opneemt.

¹³ Par. 4.5.1.

¹⁴ Artikel 5 Bevi in combinatie met artikel 2 Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi).

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
12/14

34. Indien dat niet het geval zou zijn, kan de gemeenteraad in de vvgb bepalen dat deze maatregelen in een voorschrift in de vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan worden vastgelegd. Dit kan echter alleen wanneer die maatregelen noodzakelijk zijn door de afwijking van het bestemmingsplan (biomassa ter opwekking van warmte in plaats van gas ter opwekking van elektriciteit). Dit zou met de Omgevingsdienst kunnen worden afgestemd.
35. De conclusie is dat er op het punt van geluid geen reden is om geen vvgb af te geven. Indien de genoemde maatregelen niet als voorschrift zouden worden opgenomen in de te verlenen vergunning voor de activiteit milieu, zou kunnen worden overwogen een voorschrift te verbinden aan de vergunning voor afwijking van het bestemmingsplan (als de geluidsoverschrijding een gevolg is van de verandering van gas ter opwekking van elektriciteit naar biomassa ter opwekking van warmte).

Duurzaamheid

36. Duurzaamheid is geen milieukwaliteitseis¹⁵, maar kan wel een rol spelen in de ruimtelijke belangenafweging.
37. In de eerste plaats moet worden beoordeeld of de ladder duurzame verstedelijking van toepassing is; dat is alleen het geval wanneer de activiteit moet worden gezien als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Een stedelijke ontwikkeling is o.a. de ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein.¹⁶ Royal HaskoningDHV heeft in de ruimtelijke onderbouwing gesteld dat in dit geval geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling. Ik kan mij in die stelling vinden, omdat de activiteit gaat plaatsvinden op een bestaand bedrijventerrein, er ten opzichte van het bestemmingsplan geen uitbreiding van de bedrijfsbebouwing mogelijk wordt gemaakt en er uitsluitend sprake is van een functiewijziging.¹⁷
38. In de tweede plaats moet in de ruimtelijke onderbouwing de keuze voor de (wijziging van de) bestemming worden verantwoord; in dit geval de keuze voor het toelaten van het opwekken van warmte met biomassa in plaats van elektriciteit met gas. Ook bepaalt artikel 33 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (PRV) dat bestemmingsplannen moeten beschrijven op welke wijze invulling wordt gegeven aan energiebesparing en aan inzet van duurzame energiebesparing en van duurzame energie, waaronder biomassa. Onder 'bestemmingsplan' wordt ook begrepen een omgevingsvergunning zoals hier in geding (artikel 3 PRV). De volgende aspecten spelen hierbij een rol.

¹⁵ Het speelt wel een rol in de aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen', omdat in het Bouwbesluit voorschriften daaromtrent zijn opgenomen (hoofdstuk 5).

¹⁶ Artikel 1.1.1, lid 1, aanhef en onder i, Besluit ruimtelijke ordening.

¹⁷ Vgl. ABRS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1075.

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
13/14

39. Het streven naar besparing en benutten van duurzame energie door gemeente, inwoners en bedrijven is een gemeentelijke prioriteit.¹⁸ De bouw van de biomassaketel past binnen dat streven, en draagt ook bij aan energiebesparing als bedoeld in artikel 33 PRV. In de afweging kan ook een rol spelen dat een biomassaketel op korte termijn de enige mogelijkheid is om grootschalige basislast groene warmte te produceren. Dat dit zo is, blijkt uit een alternatievenonderzoek naar verschillende warmtebronnen dat Nuon heeft verricht. Ook heeft Nuon de duurzaamheid van biomassa beschouwd.¹⁹
40. De Omgevingsdienst heeft gesteld dat met de afwegingen van Nuon voor de keuze van een biomassaketel slechts beperkt rekening kan worden gehouden. Dat is juist, in die zin dat de gemeenteraad de aanvraag moet beoordelen zoals deze is ingediend. Aan de orde is de vraag of de activiteit waarvoor vergunning wordt gevraagd ruimtelijk aanvaardbaar is. Indien dat het geval is, kunnen alternatieven slechts een rol spelen indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van een alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder (ruimtelijke) bezwaren.²⁰ Dat houtpellets op hoogwaardiger manieren kunnen worden toegepast dan in verbranding voor warmteproductie lijkt mij niet een ruimtelijk relevant argument omdat dat aspect geen effect heeft op de omgeving.
41. Op basis van de mij bekende informatie zie ik geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het realiseren van een biomassaketel ruimtelijk niet aanvaardbaar zou zijn, of dat er alternatieven zijn die een rol zouden moeten spelen in de afweging.

Wet natuurbescherming

42. In het memo van de Omgevingsdienst staat dat de aanvraag voor een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) eerder is ingediend en dat die vergunningprocedure los staat van die van de omgevingsvergunning. Dat lijkt mij juist, maar dat neemt niet weg dat de aanvraag wel een rol behoort te spelen in de beoordeling van de aanvraag omgevingsvergunning door de gemeenteraad ten behoeve van het al dan niet afgeven van een vvgb. Uit jurisprudentie blijkt dat de beoordeling of de Wnb-vergunning naar verwachting kan worden verleend, in het kader van de ruimtelijke afweging (uitvoerbaarheid) moet worden gemaakt.²¹
43. Op dit moment is de vraag of de gevraagde vergunning (zonder meer) kan worden verleend. Dat komt door het arrest van het Europees Hof van Justitie van 7 november

¹⁸ <https://www.diemen.nl/inwoner/publicatie/milieu-en-duurzaamheid>. Zie ook pag. 10 van de toelichting op het bestemmingsplan.

¹⁹ Bijlagen 1 en 2 bij het rapport Wabo-aanvraag biomassaketel Nuon.

²⁰ Vgl. ABRS 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1123, r.o. 7.8.

²¹ ABRS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3198, r.o. 5 en ABRS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2833, r.o. 17.

DATUM
21 december 2018

DOSSIER
63.470

PAGINA
14/14

2018, waarin prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State zijn beantwoord. Op basis van dit arrest is op dit moment onduidelijk of, en zo ja, onder welke voorwaarden, gebruik kan worden gemaakt van de PAS. De Afdeling streeft er naar om in het eerste kwartaal van 2019 een zitting houden in de zaken waarin de vragen zijn gesteld en daarna uitspraak doen. Tot die tijd is sprake van onduidelijkheid.²²

44. De vraag is of Nuon gebruik moet maken van het PAS om het project mogelijk te maken. Ik heb begrepen dat de RUD NHN (die de aanvraag voor de Wnb-vergunning namens GS van de provincie Noord-Holland behandelt) inmiddels nadere informatie over de aanvraag heeft aangeleverd waaruit blijkt dat dit niet nodig is. Nuon heeft besloten geen ontwikkelingsruimte aan te vragen in het kader van het PAS en zal de aanvraag Wnb-vergunning daarop aanpassen. Door het gebruik van de gasgestookte hulpketel DM33 in de inrichting te verminderen, zal geen extra ruimte nodig zijn ten opzichte van de huidige vergunde situatie. Deze optie is al benoemd in de M.e.r.-beoordelingsnotitie (pag. 18). De RUD verwacht op basis hiervan dat de Wnb-vergunning zal kunnen worden verleend.
45. Indien de hiervoor beschreven optie mogelijk blijkt te zijn, en de aanvraag dienovereenkomstig wordt aangepast, is m.i. voldoende aannemelijk dat de Wnb-vergunning zal kunnen worden verleend, zodat de uitvoerbaarheid van het project niet in het geding is en deze kwestie dus geen reden is om de vvgb niet af te geven. In dit verband verwijs ik naar het onderzoeksrapport 'Natuurtoets biomassaketel Nuon Diemen' (bijlage 9 bij het rapport Wabo-aanvraag).
46. Zekerheidshalve zou de raad kunnen overwegen te bepalen dat aan de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan het voorschrift wordt verbonden dat de biomassaketel slechts in gebruik mag worden genomen indien en nadat is aangetoond dat er geen toename is van de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden.²³

o0o

²² https://www.raadvanstate.nl/pers/persberichten/tekst-persbericht.html?id=1193&summary_only=&category_id=8

²³ Vgl. ABRS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3866, r.o. 6.