

TEN AANZIEN VAN DRAAGVLAK

1. De leefomgeving in de gemeente Diemen is in een aantal opzichten al zwaar belast (zeer veel verkeersbewegingen, veel fijnstof, veel stikstof). Uit de aanvraag blijkt dat aangevraagde biomassacentrale die belasting alleen maar verder zal doen toenemen.
2. Binnen de gemeente Diemen bestaat geen, althans zeer weinig draagvlak voor de aangevraagde biomassacentrale. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak d.d. 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064, overweging 24.1, is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling alleen mag worden mogelijk gemaakt als daarvoor voldoende draagvlak bestaat bij de bewoners, ondernemers en belangenorganisaties in het gebied, maar betekent dit echter niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming.
3. De Raad heeft zowel met het eerste als met het tweede rekening gehouden bij zijn overwegingen en belangenafweging, of de aangevraagde biomassacentrale in overeenstemming is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

TEN AANZIEN VAN HET ASPECT CO2

Beoordelingskader

4. Voor de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van de aangevraagde biomassacentrale heeft de Raad zich – met name waar het gaat om de CO₂-uitstoot en de implicaties daarvan voor klimaatverandering - in belangrijke mate gebaseerd op de hieronder nader te noemen studies/commentaren/adviezen van de European Academies Science Advisory Council (EASAC). De EASAC is het samenwerkingsverband van de nationale wetenschappelijke academies of adviesraden binnen Europa. Omdat alle door de EASAC uitgebrachte studies en commentaren door onafhankelijke deskundigen met specifieke wetenschappelijke kennis op het betreffende kennisgebied zijn opgesteld ten behoeve van politieke besluitvorming, en daarbij gebaseerd zijn op een breed overzicht van de wetenschappelijke literatuur¹ (en dus niet op één of twee individuele wetenschappelijke studies waaraan het risico van 'cherry-picking' kleeft), is de Raad van oordeel dat aan de studies en commentaren van de EASAC een bijzonder gewicht toekomt.

¹ In de EASAC studies wordt ook uitgebreid naar de grote hoeveelheid aan onderliggende relevante wetenschappelijke literatuur verwezen

5. Voor zover de Raad zal verwijzen naar rapporten van het Intergovernmental Panel for Climate change (IPCC) geldt eveneens dat het hier gaat om documenten die bedoeld zijn om objectieve, door breed wetenschappelijk onderzoek gedragen, feitelijke informatie aan te dragen om te dienen als basis voor een goede politieke besluitvorming.
6. Voor de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van de aangevraagde biomassacentrale vindt de Raad eveneens relevant dat op dit moment bij de Tweede Kamer aanhangig is het wetsvoorstel 'Wet verbod op kolen bij elektriciteitsproductie'. Dit wetsvoorstel voorziet in een algeheel verbod op het gebruik van kolencentrales voor elektriciteitsproductie. Uit de Memorie van Toelichting blijkt² dat het de bedoeling is om dit wettelijk verbod zo snel mogelijk te laten ingaan. Voor de thans reeds bestaande kolencentrales voorziet in een (gedifferentieerde) overgangstermijn tot uiterlijk 2030. De reden voor het verbod, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting, is enerzijds de noodzaak om zo snel mogelijk te komen tot een vermindering van de nationale CO₂ uitstoot om een gevaarlijke klimaatverandering te (helpen) voorkomen en anderzijds bij verbranding van steenkool voor energieopwekking, de hoeveelheid uitgestoten CO₂ per eenheid opgewekte energie onaanvaardbaar groot is en alternatieve vormen van energieopwekking mogelijk zijn. De overgangstermijnen die aan de bestaande kolencentrales worden toegestaan, is bedoeld³ om de exploitanten in de gelegenheid te stellen hun investeringen terug te verdienen en, indien gewenst, hun installaties om te bouwen naar een andere wijze van elektriciteitsproductie, door bijvoorbeeld waterstof te gebruiken. Door het toestaan van zo'n overgangstermijn wordt eventuele schadeplichtigheid van de nationale overheid vanwege de opgelegde sluiting, voorkomen of althans sterk verminderd, aldus de Memorie van Toelichting. Voor het bestaan van schadeplichtigheid is, nog steeds volgens de Memorie van Toelichting, eveneens relevant dat voor de exploitanten al lang voorzienbaar was dat de CO₂ uitstoot van kolencentrales zeer onwenselijk is en beëindigd zou moeten worden, en ook het beginsel 'de vervuiler betaalt'.
7. De Raad trekt uit deze Memorie van Toelichting de conclusie, dat installaties waarin steenkolen worden verbrand voor de opwekking van energie, door de wetgever op geen enkele locatie in Nederland meer aanvaardbaar worden geacht en niet meer toegestaan kunnen worden vanwege de grote CO₂-uitstoot die vrijkomt bij de verbranding van steenkolen. Slechts de thans reeds bestaande installaties hoeven, maar dit uitsluitend om financiële redenen, nog niet onmiddellijk te sluiten maar wordt een beperkte overgangstermijn toegestaan.
8. Dit oordeel van de wetgever c.q. regering over de aanvaardbaarheid van het verbranden van steenkool voor de opwekking van energie, is naar het oordeel

² Tweede Kamer, 2018-2019, 35 167, nr. 3, p.3

³ Tweede Kamer, 2018-2019, 35 167, nr. 3, p.11

van de Raad relevant voor de planologische aanvaardbaarheid van de aangevraagde biomassacentrale, om de volgende redenen.

Toepassing van het beoordelingskader op de aangevraagde biomassacentrale

9. Biomassa heeft een lagere energiedichtheid en lagere verbrandingsefficiëntie dan steenkool, olie of gas. Dat heeft tot gevolg dat om dezelfde hoeveelheid energie (warmte, elektriciteit) te kunnen produceren, de feitelijke, daadwerkelijke CO₂-uitstoot van biomassa 1,2 keer *groter* is dan wanneer *steenkool* wordt gebruikt, 1,5 keer *groter* is dan wanneer olie wordt gebruikt en 2 keer *groter* is dan wanneer gas wordt gebruikt⁴.
10. Met andere woorden: een biomassacentrale heeft per eenheid geproduceerde energie een zelfs nog *grotere* feitelijke, daadwerkelijke CO₂-uitstoot dan de kolencentrales waarvan de wetgever vindt dat ze vanwege hun CO₂-uitstoot, algeheel – dus op elke locatie in Nederland - zo snel mogelijk verboden moeten worden. Naar het oordeel van de Raad moet dit dan ook betekenen, dat de oprichting van een nieuwe biomassacentrale eveneens niet meer aanvaardbaar moet worden geacht vanwege de bijbehorende CO₂-uitstoot, en dus ook binnen de gemeente Diemen planologisch niet aanvaardbaar is.
11. De Raad is zich bewust van de complicatie dat binnen de EU (met name in de Richtlijn Hernieuwbare Energie) verbranding van biomassa, in afwijking van hetgeen de Raad hierboven heeft overwogen, integendeel juist wordt aangemerkt als een CO₂-neutrale vorm van energieopwekking en daarom als een hernieuwbare/duurzame vorm van energieopwekking wordt aangemerkt.
12. Aan die gedachte van carbonneutraliteit van biomassa-verbranding voor de opwekking van energie, ligt de aanname ten grondslag, vereenvoudigd gezegd, dat als een boom wordt verbrand om energie op te wekken weliswaar CO₂ wordt uitgestoten naar de atmosfeer, maar dat bij herplant van een vervangende boom precies dezelfde hoeveelheid CO₂ weer uit de atmosfeer wordt opgenomen/geabsorbeerd⁵ (omdat bomen CO₂ absorberen). Op deze aanname komt vanuit wetenschappelijke hoek echter steeds sterker de kritiek dat ze te simplistisch⁶ is, en daarmee neemt ook de wetenschappelijke kritiek toe op de EU-rekenregels die verbranding van biomassa aanmerken als carbonneutraal, omdat als gevolg van die rekenregels een beleid wordt gestimuleerd dat op papier goed is voor het klimaat, maar in

⁴ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 22.

⁵ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 21.

⁶ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 21

werkelijkheid juist leidt tot een beleid dat slechter is voor het klimaat.

13. In de eerste plaats is de wetenschappelijke kritiek, dat het lang tot bijzonder lang kan duren voordat de herplante boom (al aangenomen dat herplant verzekerd is) dezelfde hoeveelheid CO₂ zal hebben geabsorbeerd als door de verbrande boom is uitgestoten (de zogeheten 'payback time') en dat dit van geval tot geval moet worden bekeken⁷. Een lange payback time betekent dat het moment van veronderstelde carbonneutraliteit pas (ver) in de toekomst wordt bereikt terwijl op de korte termijn biomassa zelfs leidt tot een grotere CO₂-uitstoot dan steenkolen.
Gebruik van biomassa leidt er daarom toe dat de doelen voor uitstootvermindering op een termijn van korter dan 10 jaar of 10-50 jaar in gevaar komen en juist deze doelstellingen zijn belangrijk voor het nog kunnen halen van het klimaatdoel dat in het Klimaatverdrag van Parijs is afgesproken (streven naar beperking van de opwarming tot minder dan 1,5C)⁸.
14. Bovendien, aldus de EASAC, zou de boom die geogst is om te worden verbrand, indien hij niet zou zijn geogst nog doorgedaan zijn met het absorberen van CO₂ uit de atmosfeer. Door de boom te verbranden is dus niet alleen de in die boom reeds opgeslagen CO₂ in de atmosfeer terecht gekomen, maar blijft ook in de atmosfeer een hoeveelheid CO₂ aanwezig die anders door de boom zou zijn geabsorbeerd⁹. Om werkelijk op carbonneutraliteit ('parity') uit te komen zal de herplante boom dus een langere tijd ('parity pay back time') nodig hebben dan alleen de payback time¹⁰.
15. Het is, aldus nog steeds de EASAC, om deze reden niet correct om (zonder meer) uit te gaan van carbonneutraliteit bij het gebruik van biomassa voor energieopwekking. Bij gebruik van hout afkomstig uit houtresten of van uitdunning van bos kan biomassa na ongeveer 10 jaar klimaatwinst opleveren vergeleken met het gebruik van fossiele brandstoffen, maar als de vraag naar biomassa zich uitbreidt naar hele bomen dan kan dit leiden tot scenario's die klimaatverandering voor eeuwen verergeren¹¹.
16. De hierboven geschetste bezwaren en risico's die kleven aan het gebruik van biomassa voor opwekking van energie, zijn erkend door de Europese

⁷ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 21

⁸ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, Summary, p. 2, r.kolom, 2e bulletpoint.

⁹ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 22.

¹⁰ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 22/23

¹¹ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 23, r. kolom

Commissie¹².

17. Omdat bij de huidige emissietrends het streefdoel van maximaal 1,5 °C opwarming dat in het Klimaatverdrag van Parijs is overeengekomen reeds bereikt kan zijn over een decennium, concludeerde de EASAC in 2017 dat de uitstoot van CO₂ op korte termijn sterk moet worden verminderd, maar dat het gebruik van biomassa voor energieopwekking juist op diezelfde korte termijn leidt tot een grotere CO₂-uitstoot dan bij gebruik van fossiele brandstoffen¹³.
18. In juni 2018 publiceerde de EASAC een commentaar ('Commentary by the European Academies' Science Advisory Council (EASAC) on Forest Bioenergy and Carbon Neutrality') waarin de bevindingen uit het EASAC-rapport van april 2017 nog eens indringend onder de aandacht werden gebracht. Herhaald werd dat de CO₂ emissies van biomassa per eenheid opgewekte energie (warmte, elektriciteit) groter zijn dan die van steenkolen en dat het daarom onvermijdelijk is dat de vervanging van steenkolen door biomassa in energiecentrales aanvankelijk zal leiden tot een toename van CO₂ concentratie in de atmosfeer en dat het decennia tot eeuwen kan duren voordat de carbonneutraliteit van biomassa die in de EU regelgeving wordt aangenomen en verondersteld, daadwerkelijk wordt gerealiseerd¹⁴.
19. Naar aanleiding van nieuw verschenen wetenschappelijke studies heeft de EASAC in februari 2019 een update¹⁵ uitgebracht van haar eerdere advies over biomassa (tevens inhoudend een update van een eerder advies over negatieve emissies).
20. In deze update van februari 2019 wordt de eerdere EASAC analyse herhaald dat de vervanging van fossiele brandstoffen door biomassa afkomstig van bossen, de atmosferische concentratie van CO₂ doet *toenemen* en daarmee het tempo van *mondiale opwarming versnelt*; en dat rekenregels waarmee de emissies van verbranding van biomassa op nihil worden gerekend en daarmee het gebruik van biomassa stimuleren, aan die trend van versnelde opwarming bijdragen. Die rekenregels worden daarom door de EASAC 'pervers' genoemd¹⁶. De meest recente wetenschappelijke bevindingen vergroten volgens de EASAC de urgentie om zowel in het Europese als nationale beleid

¹² EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 26, Box 6, eerste twee bulletpoints

¹³ EASAC policy report 32, 'Multi-functionality and sustainability in the European Union's forests', April 2017, p. 34. Herhaald in EASAC, 'Forest bioenergy, carbon capture and storage, and carbon dioxide removal: an update', February 2019, p.2, r.kolom

¹⁴ EASAC, June 2018, Commentary by the European Academies' Science Advisory Council (EASAC) on Forest Bioenergy and Carbon Neutrality', 1^e bulletpoint.

¹⁵ EASAC, 'Forest bioenergy, carbon capture and storage, and carbon dioxide removal: an update', February 2019.

¹⁶ EASAC, 'Forest bioenergy, carbon capture and storage, and carbon dioxide removal: an update', February 2019, p.3, r.kolom

maatstaven te ontwikkelen die in overeenstemming zijn met de wetenschappelijke inzichten omtrent het gebruik van biomassa. De EASAC vraagt daarbij in het bijzonder aandacht voor het gebruik van biomassa waarbij sprake is van import van houtpellets uit andere landen¹⁷. Biomassa zou in de EU-richtlijn Hernieuwbare Energie niet aangemerkt moeten worden als hernieuwbare energie tenzij de vervanging van fossiele brandstoffen door biomassa leidt tot daadwerkelijke vermindering van de atmosferische CO₂ concentratie binnen ongeveer een decennium, aldus de EASAC¹⁸.

21. De bevindingen van de EASAC zijn overigens in lijn met een rapport uit Augustus 2013 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en Alterra, Wageningen University and Research Centre¹⁹. Ze stemmen tevens overeen met het – overigens summiere - visiedocument van de Koninklijk Nederlandse Akademie voor de Wetenschappen 'visiedocument biobrandstof en hout als energiebronnen, effect op uitstoot van broeikasgassen' uit 2015.
22. Op 20 december 2018 publiceerde het PBL het rapport 'Trends in global CO₂ and total Greenhouse Gas Emissions' 2018 Report²⁰. Uit tabel A.2 (p.39) van dat rapport blijkt dat in 2017 de Nederlandse CO₂-uitstoot per inwoner 10,26 ton was. Dat is aanzienlijk hoger dan het EU-gemiddelde (6,97 ton) en ook hoger dan vergelijkbare landen als Frankrijk (5,20 ton), Duitsland (9,70 ton), Polen (8,36 ton), Spanje (6,09 ton) en het Verenigd Koninkrijk (5,73 ton). Het impliceert dat Nederland een grote inspanning moet verrichten om de CO₂-uitstoot te verminderen om de doelstellingen van het Klimaatverdrag van Parijs te realiseren.
23. De Raad constateert dat er een grote discrepantie bestaat tussen de feitelijke, daadwerkelijke CO₂-uitstoot van een biomassacentrale, en de CO₂-uitstoot die een biomassacentrale op papier, volgens de toepasselijke regelgeving en rekenregels, heeft.
24. De Raad is van oordeel dat de planologische aanvaardbaarheid van de aangevraagde biomassacentrale moet worden getoetst op basis van de feitelijke, daadwerkelijke effecten van die biomassacentrale op de omgeving (in dit geval met name: de atmosfeer), en niet op ficties en aannames omtrent die nadelige effecten die niet door wetenschappelijke inzichten worden

¹⁷ EASAC, 'Forest bioenergy, carbon capture and storage, and carbon dioxide removal: an update', February 2019, Summary, p.3, l.kolom

¹⁸ EASAC, 'Forest bioenergy, carbon capture and storage, and carbon dioxide removal: an update', February 2019, Summary, p.1

¹⁹ PBL/Alterra Note, 'Climate effects of wood used for bioenergy', PBL/Alterra (Ros, Van Minnen, Arets). Zie met name de Summary p.3.

²⁰ De daarin opgenomen cijfers zijn (mede) verkregen van het Internationaal Energie Agentschap (IEA), het Global Carbon Project, en mede verzameld met het EDGAR EC-JRC team dat de mondiale emissiegegevens beheert die relevant zijn voor het VN Klimaatverdrag en het Klimaatverdrag van Parijs.

- ondersteund maar zelfs in strijd daarmee zijn.
25. De Raad neemt daarom als vertrekpunt dat het feitelijke, daadwerkelijke effect van verbranding van biomassa voor energieopwekking is, dat daarbij een hoeveelheid CO₂ per eenheid opgewekte energie wordt uitgestoten die groter is dan bij verbranding van steenkool voor energieopwekking, terwijl de CO₂-uitstoot van dat laatste zodanig groot is dat de Nederlandse wetgever daarin aanleiding ziet om zo snel mogelijk een wettelijk verbod op kolencentrales in te voeren.
- Gelet op dit standpunt van de nationale wetgever, ligt het naar het oordeel van de Raad in de rede om dan ook energieopwekking door biomassa in centrales niet meer aanvaardbaar te achten vanwege de daarmee gepaard gaande CO₂-uitstoot per eenheid opgewekte energie, omdat die uitstoot zelfs nog groter is dan die van steenkool.
26. Uit de aanvraag blijkt dat de aangevraagde biomassacentrale gebruik zal maken van geïmporteerde houtpellets. Juist daaraan kleven volgens de zojuist aangehaalde studie van de EASAC, zorgen en bezwaren.
27. De aanvraag en de bijbehorende stukken bevatten geen informatie waaruit blijkt dat de hierboven in zijn algemeenheid geschetste nadelen van het gebruik van biomassa voor energieopwekking – met name als het gaat om de uitstoot van CO₂ - zich in het specifieke geval van de aangevraagde biomassacentrale feitelijk, dwz in werkelijkheid, niet zullen voordoen.
28. Meer in het bijzonder voorziet de aanvraag niet in voorzieningen of maatregelen die verzekeren en waarborgen dat het door de aanvrager beoogde gebruik van biomassa zal leiden tot een daadwerkelijke vermindering van de atmosferische CO₂ concentratie binnen ongeveer een decennium ten opzichte van de CO₂-uitstoot bij eventuele voortzetting/uitbreiding van de huidige bestaande gasgestookte en veel minder CO₂-schadelijke energieopwekking binnen de inrichting van aanvrager.
29. Uit de aanvraag en bijbehorende stukken blijkt voorts, dat aanvrager het gebruik van biomassa binnen zijn inrichting ziet als een tijdelijke oplossing, ter overbrugging naar een daadwerkelijk duurzame energievoorziening. Uit de aanvraag blijkt echter niet, waarom gedurende deze beperkte overbruggingsperiode de huidige veel klimaatvriendelijker gasgestookte energieopwekking binnen de inrichting niet voortgezet of uitgebreid zou kunnen worden.
- Anders gezegd: in de aanvraag ontbreekt een goede ruimtelijke onderbouwing die kan verklaren en rechtvaardigen, waarom tijdelijk – gedurende de door aanvrager gestelde overbruggingsperiode – gebruik gemaakt zou moeten worden van energie-opwekking door biomassa terwijl daaraan voor de omgeving nadelen kleven die zich in veel mindere mate voordoen bij

voortzetting van de huidige vorm van gasgestookte energie-opwekking binnen de inrichting. Voor de overgang van de huidige, relatief schone, gasgestookte energieopwekking naar een werkelijk duurzame energievoorziening, kiest aanvrager in feite voor de tijdelijke tussenoplossing waaraan, op korte termijn, nu juist de grootste CO₂-bezwaren kleven, groter nog dan de nadelen van steenkolen.

30. Dit ontbreken van een goede onderbouwing klemt temeer, nu verbranding van biomassa voor energieopwekking ieder geval minstens de eerste 10 jaar leidt tot een grotere CO₂-uitstoot dan verbranding van fossiele brandstoffen. Dit geldt zelfs als zou worden aangenomen dat biomassa uiteindelijk carbonneutraal is, van welke aanname echter, gelet op de bevindingen van de EASAC, niet en zeker niet zonder meer mag worden uitgegaan. Juist die eerstkomende 10 à 20 jaren is uitstootvermindering echter van groot voor de klimaatproblematiek en voor het kunnen halen van de doelen van het Klimaatverdrag van Parijs²¹, waaraan de regering zich gecommitteerd heeft. Dat voor het halen van die doelen snelle en grote vermindering van de CO₂-uitstoot noodzakelijk en urgent is, is onlangs opnieuw bevestigd²² in het IPCC SR1.5 rapport, dat in oktober 2018 is uitgebracht. Gebruik van biomassa is juist binnen die relevante termijn derhalve contraproductief.
31. Bovendien moet de vraag worden gesteld of het verstandig is om te investeren in een infrastructuur of installaties voor het ondernemen van bepaalde activiteiten, als aan die activiteiten voorsnig zodanige klimaatbezwaren lijken te kleven dat niet kan worden uitgesloten dat die activiteiten moeten worden beëindigd voordat de investeringen zich hebben terugverdiend of voordat de opgerichte installaties hun economische of technische levensduur hebben kunnen volmaken. Zo een situatie doet zich nu voor bij de nieuwe Nederlandse steenkolencentrales die nog maar enige jaren geleden in bedrijf zijn genomen en nu ruim vóór het eind van hun technische levensduur uit bedrijf genomen moeten worden. Uit dat voorbeeld blijkt dat als de overheid een activiteit wil verbieden vanwege ernstige klimaatbezwaren, die overheid geconfronteerd kan worden met schadeclaims van de exploitant van de betreffende installaties en activiteiten. Het gevolg is – zoals blijkt uit de aangehaalde Memorie van Toelichting – dat de bestaande kolencentrales langer open blijven dan uit een oogpunt van klimaatbeleid dringend gewenst is. Ook in het meest recente IPCC rapport wordt (opnieuw) gewaarschuwd²³ voor het blijven investeren in carbon-intensieve technologieën en infrastructuur, omdat die dan moeilijk of slechts tegen hoge kosten uit te faseren zijn en daarmee de overgang naar een werkelijk duurzame energievoorziening bemoeilijken en vertragen. Hoewel de

²¹ EASAC June 2018, Commentary by the European Academies' Science Advisory Council (EASAC) on Forest Bioenergy and Carbon Neutrality, 2^e bulletpoint

²² IPCC SR1.5, October 2018. Zie met name de Summary for Policymakers (SPM), in het bijzonder C.1 t/m C.2, p. 14 t/m 19.

²³ IPCC SR1.5, October 2018, Hoofdstuk 2.3.5., p. 126

aanvrager heeft laten weten de biomassacentrale te zien als een tijdelijke oplossing, is in de aanvraag geen tijdbeperking opgenomen. In dat licht ziet de Raad zich voor de vraag gesteld of het De vraag is daarom of het verstandig is om bij de huidige stand van zaken planologische medewerking te verlenen aan het oprichten en in gebruik nemen van een nieuwe biomassacentrale. Hoewel de Raad aan dit specifieke aspect geen doorslaggevende betekenis toekent omdat in individuele gevallen aan de gesignaleerde bezwaren tegen biomassacentrales tegemoet kan worden gekomen en er momenteel nog de nodige onzekerheden bestaan rondom het gebruik van biomassa²⁴ is het wel een aspect dat de Raad laat meewegen bij zijn eindoordeel over de planologische aanvaardbaarheid van de aangevraagde biomassacentrale.

Samenvatting en conclusie

32. De Raad herinnert eraan dat de CO₂ uitstoot van biomassa per eenheid opgewekte energie zelfs nog groter is dan die van steenkool, terwijl de wetgever in de grote CO₂ uitstoot van steenkool aanleiding heeft gezien voor een zo spoedig mogelijk in werking te treden nationaal wettelijk verbod. Dan dient ook een nieuwe installatie voor energieopwekking door verbranding van biomassa niet meer te worden toegestaan, nu de CO₂-uitstoot daarbij zelfs nog groter is.
33. De in de regelgeving neergelegde gedachte dat biomassa minder CO₂ uitstoot zou hebben dan steenkool en zelfs carbonneutraal zou kunnen worden, berust uitsluitend op aannames die in hun algemeenheid geen wetenschappelijke basis hebben, en dat die aannames in het voorliggende geval terecht en realistisch zijn, is niet aannemelijk gemaakt, laat staan gegarandeerd.
34. Op de korte tijdschaal die relevant is voor het kunnen voorkomen van een gevaarlijke klimaatverandering en het halen van de doelstellingen van het Klimaatverdrag van Parijs, is de CO₂-uitstoot van biomassa voor energieopwekking bovendien *altijd* ongunstiger dan die van fossiele brandstoffen, ook als in het specifieke voorliggende geval de gebruikte biomassa uiteindelijk carbonneutraal zou zijn (hetgeen in het voorliggende geval als gezegd echter niet gegarandeerd is).
35. De aanvrager heeft geen goede ruimtelijke onderbouwing gegeven die zou kunnen rechtvaardigen om een nieuwe vorm van energieopwekking binnen zijn inrichting toe te staan (namelijk een biomassacentrale) waarvan de effecten op de omgeving, met name op de atmosfeer, aanzienlijk ongunstiger zijn dan de bestaande vorm van gasgestookte energieopwekking binnen zijn inrichting. Dit

²⁴ Zie daarover ook IPCC SR1.5, October 2018, Hoofdstuk 4.3.1.2, p. 324/325

bezwaar klemt temeer nu de aangevraagde biomassacentrale voor een deel zelfs de bestaande (relatief schone) gasgestookte energieopwekking zal gaan vervangen en verdringen (uit de stukken blijkt immers dat ten behoeve van de biomassacentrale, de gasgestookte energieproductie zal worden verminderd).

36. Gelet op dit alles is de Raad van oordeel dat de eisen van een goede ruimtelijke ordening zich verzetten tegen het verlenen van planologische medewerking aan de aangevraagde oprichting en het in bedrijf nemen van een nieuwe biomassacentrale.
37. De Raad ziet hierin grond om de aangevraagde verklaring van geen bedenkingen te weigeren.

TEN AANZIEN VAN HET ASPECT STIKSTOF

38. Uit de aanvraag en bijbehorende stukken blijkt dat de aangevraagde biomassacentrale zal leiden tot uitstoot van stikstof, en dat vanwege die uitstoot een vergunning krachtens de Wet Natuurbescherming (Wnb) noodzakelijk is waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn. Uit het ontwerp besluit van Gedeputeerde Staten ter zake van de benodigde Wnb-vergunning blijkt dat Gedeputeerde Staten voornemens zijn die vergunning te verlenen en zich daarbij mede baseren op het programma aanpak stikstof (PAS) en de 'passende beoordeling' die aan het PAS ten grondslag ligt.

Beoordelingskader

39. Op 29 mei 2019 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) een richtinggevende uitspraak²⁵ gedaan over de vraag of het PAS mag worden gebruikt als basis voor toestemming voor activiteiten. De Afdeling heeft geoordeeld dat het PAS daarvoor niet (meer) mag worden gebruikt. De Afdeling heeft daartoe onder meer overwogen:

"1.5 Uit deze uitspraak volgt dat het arrest van het Hof nieuwe inzichten biedt over de eisen waaraan een passende beoordeling moet voldoen. Het arrest leidt daarom tot bijstelling van de rechtspraak van de Afdeling, die ook voor andere zaken dan zaken waarin het PAS een rol speelt relevant is.

1.9 de Afdeling komt tot de conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt. Omdat deze passende beoordeling de onderbouwing is voor de verlening van

²⁵ ABRvS, 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603 (PAS)

alle toestemmingen die passen binnen de bestaande en beschikbaar gestelde depositoruimte betekent dit – kort weergegeven – dat een vergunning voor een activiteit die stikstofdeposito veroorzaakt op een Natura-2000 gebied niet mocht worden verleend onder verwijzing naar de passende beoordeling die voor het PAS is gemaakt.

(...)

28.1 Uit de bespreking van de beroepsgronden over de passende beoordeling volgt dan ook dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag is gelegd niet voldoet aan de eisen die daarvoor vervolgens het Hof op grond van art. 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn gelden. Uit de passende beoordeling die aan het PAS en de opname van 118 Natura-2000 gebieden in dat programma ten grondslag ligt, is derhalve niet de zekerheid verkregen dat de deposito die in 2014 plaatsvond en de deposito die gedurende de PAS periode van zes jaar kan gaan plaatsvinden met benutting van de depositoruimte gelet op de getroffen en te treffen herstel- en PAS-bronmaatregelen en de autonome ontwikkelingen de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura-2000 gebieden niet zal aantasten.

(...)

31.1 Zoals volgt uit deze uitspraak is met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura-2000 gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Er is met andere woorden niet verzekerd dat instandhoudingsdoelstellingen van de gebieden niet in gevaar worden gebracht.

(...)

32.5 De conclusie dat de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet voldoet aan de eisen die het Hof stelt heeft naar het oordeel van de Afdeling gevolgen voor toestemmingen die op basis van dit beoordelingskader kunnen worden verleend, ongeacht of de toestemming betrekking heeft op een project waarvoor een passende beoordeling moet worden gemaakt of waarvoor een belangenafweging moet worden gemaakt.

(...)

34.2 Het in 32-32.7 overwogen geldt onverkort voor toestemmingsbesluiten die op grond van de Wnb zijn verleend.

(...)

36. Voor een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling

die leidt tot een toename van stikstofdeposito op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura-2000 gebied, hoeft gelet op (...) art. 2.8 tweede lid van de Wnb geen passende beoordeling te worden gemaakt als voor die ontwikkeling eerder een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan. In de regel wordt, in de gevallen waarin toepassing wordt gegeven aan deze regeling, verwezen naar de passende beoordeling die eerder is gemaakt in het kader van de verlening van een en Nbw/Wnb-vergunning. In dat geval is tevens vereist dat in de planregels is gewaarborgd dat sprake is van een zogenoemde één-op-één inpassing van het in een onherroepelijke Nbw/Wnb-vergunning vergunde gebruik (vergelijk ABRvS 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1105). Dit wordt veelal vormgegeven door in de planregels over de bouw- en/of gebruiksmogelijkheden van een bestemming expliciet te verwijzen naar hetgeen is toegestaan krachtens een en Nbw/Wnb-vergunning. Deze uitspraak betekent dat geen toepassing kan worden gegeven aan (...) art. 2.8 tweede lid, van de Wnb als het plan een herhaling of voortzetting is van een project waarvoor een Nbw/Nbw-vergunning is verleend op basis van het PAS-beoordelingskader. De conclusie dat op grond van de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet verzekerd is dat de natuurlijke kenmerken van Natura-2000 gebieden niet worden aangetast, betekent dat redelijkerwijs moet worden aangenomen dat een passende beoordeling voor het plan nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan."

40. In de uitspraak d.d. 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1105, waarnaar de Afdeling verwijst in de hierboven geciteerde overwegingen van haar uitspraak d.d. 29 mei 2019, overwoog de Afdeling onder meer:

"10.3 zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (...) maakt art. 2.8, tweede lid, van de Wnb slechts een uitzondering op de verplichting om een passende beoordeling op te stellen als het plan een herhaling of voortzetting is van een project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan. Om toepassing te kunnen geven aan art. 2.8, tweede lid, van de Wnb, is ook vereist dat in de planregels is gewaarborgd dat sprake is van een zogenoemde één-op-één-inpassing van het in een onherroepelijke Wnb-vergunning vergunde gebruik."

Overwegingen van de Raad

41. De Raad concludeert op grond van het voorgaande, dat Gedeputeerde Staten in hun ontwerp-Wnb-besluit ter zake van de aangevraagde biomassacentrale, ten onrechte het PAS en de daaraan ten grondslag liggende passende

- beoordeling hebben gebruikt als basis voor hun (voorgenomen) vergunningverlening. De Raad concludeert tevens, dat ter zake van de aangevraagde biomassacentrale niet anderszins een passende beoordeling heeft plaatsgevonden, terwijl dat op grond van de Habitatrictlijn wel dient te gebeuren voordat toestemming mag worden verleend.
42. De Raad concludeert dan ook, dat bij de huidige stand van zaken de benodigde Wnb-vergunning voor de aangevraagde biomassacentrale niet door Gedeputeerde Staten kan worden verleend wegens het ontbreken van een passende beoordeling zoals die door de Habitatrictlijn wordt vereist.
43. In dit stadium moet de Raad er daarom van uitgaan dat het voorgenomen project (de biomassacentrale) niet uitvoerbaar is wegens het niet kunnen krijgen van de benodigde vergunningen.
44. De conclusie is daarom dat thans aan de Raad gevraagd wordt een planologische ontwikkeling mogelijk te maken die in werkelijkheid niet uitvoerbaar is omdat zij niet vergund kan/mag worden. De Raad is van oordeel dat het in strijd zou zijn met de eisen van een goede ruimtelijke ordening als hij daaraan zijn planologische medewerking zou verlenen. Reeds om die reden zal de Raad de aangevraagde verklaring van geen bezwaar gingen weigeren.
45. Daarenboven overweegt de Raad nog het volgende. Hoewel de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) die thans van de Raad wordt gevraagd, niet in art. 2.7 Nbw wordt genoemd als een besluit waarvoor een passende beoordeling noodzakelijk is, is de Raad van oordeel dat een vvgb daarmee zozeer op één lijn moet worden gesteld, en bovendien rechtstreeks uit de Habitat-richtlijn voortvloeit dat geen toestemming voor een project als het onderhavige kan worden verleend zonder voorafgaande passende beoordeling, dat het eveneens in strijd met eisen van een goede ruimtelijke ordening zou zijn en met de (ruimtelijke) belangenafweging die de Raad in dat verband moet maken (zie overweging 32.5 van de 29 mei uitspraak) om voor de aangevraagde biomassacentrale een verklaring van geen bedenkingen te verlenen zonder voorafgaande passende beoordeling. Zoals de Afdeling immers heeft overwogen, is momenteel al niet verzekerd dat de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura-2000 gebieden in de huidige situatie geen gevaar lopen en kan een passende beoordeling daarover nieuwe inzichten opleveren. Dat zo zijnde, verzetten de eisen van goede ruimtelijke ordening verzetten zich er naar het oordeel van de Raad tegen dat hij zonder voorafgaande passende beoordeling zijn planologische medewerking zou verlenen aan een nieuwe ontwikkeling die gevolgen kan hebben voor die instandhoudingsdoelstellingen. Ook dat is een zelfstandige reden om de aangevraagde verklaring van geen bezwaar in een te weigeren.

46. Daar komt bij dat - blijkens de aanvraag en bijbehorende stukken en blijkens het ontwerp-Wnb-besluit van Gedeputeerde Staten - de uitstoot van stikstof door de aangevraagde biomassacentrale kennelijk zodanig groot is dat het bij wijze van compensatie noodzakelijk is om de productiecapaciteit en daarmee de stikstof-uitstoot te beperken van enige andere, gasgestookte, installaties binnen de inrichting van aanvrager. Die productiebeperkingen van die andere installaties moeten volgens de Raad daarom gezien worden als voorwaarden voor het eventueel kunnen toestaan van de biomassacentrale. Gelet op de hierboven aangehaalde uitspraak van de Afdeling d.d. 10 april 2019, dienen zulke beperkende voorschriften – die bovendien eerst ook al onherroepelijk geworden moeten zijn - één-op-één als voorwaarden te worden verbonden aan de af te geven verklaring van geen bedenkingen. Bij de huidige stand van zaken kan aan die eis niet worden voldaan. Ook dat is op zichzelf voor de Raad reden om de aangevraagde verklaring van geen bedenkingen te weigeren.

EINDCONCLUSIE

Zowel vanwege de CO₂-uitstoot naar de atmosfeer als vanwege de stikstof-uitstoot naar de atmosfeer door de beoogde biomassacentrale, en om de redenen als hierboven nader toegelicht, is de Raad van oordeel dat de eisen van een goede ruimtelijke ordening zich er tegen verzetten dat het betreffende plangebied zal worden gebruikt voor een biomassacentrale. De Raad zal daarom de gevraagde verklaring van geen bedenkingen weigeren.