

Aan

het bestuur van de
Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Onderwerp

Verklaring van geen bedenkingen

Datum

29 juli 2019

Geacht bestuur,

Door de gemeenteraad van Diemen is op 11 juli 2019 een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) ex artikel 2.27 Wabo, juncto artikel 6,5 Bor, afgegeven voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van een biomassaketel bij de elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon aan de Overdiemerweg te Diemen.

Tegelijkertijd heeft de gemeenteraad van Diemen tijdens dezelfde vergadering een "motie van ongenoegen" aangenomen, omdat de gemeenteraad van mening is met het instrument Vvgb, in een spagaat te zijn gebracht. Enerzijds lijkt het (zowel voor bestuur als voor inwoners) alsof de gemeenteraad van Diemen een volledige ruimtelijke afweging kan maken over de wenselijkheid van de komst van een biomassaketel in zijn gemeente, anderzijds is hij voor relevante vergunningverlening geen bevoegd gezag (dat zijn Gedeputeerde Staten) en kent het afwegingskader voor de Vvgb zodanige beperkingen dat er in de praktijk geen sprake is van een volledige afweging.

De gemeenteraad van Diemen heeft ons college in genoemde motie verzocht:

"De VNG te vragen een inventarisatie te doen bij gemeentes, om na te gaan of soortgelijke Vvgb-spagaten vaker voorkomen en als problematisch worden ervaren en vervolgens tot gecoördineerde actie/lobby te komen om op landelijk niveau om zinvolle aanpassingen te vragen bij de betrokken ministeries zodat deze problemen in de toekomst niet meer kunnen voorkomen".

Met deze brief aan uw bestuur geven wij graag invulling aan deze motie. De tekst van de motie treft u als bijlage bij deze brief aan.

Als achtergrondinformatie treft u hierbij tevens aan de op 11 juli jl. afgegeven Vvgb. Zowel uit de tekst van het raadsvoorstel als uit de motie kunt u opmaken dat het voor zowel de gemeenteraad als voor ons college een juridische/bestuurlijke worsteling is geweest om tot besluitvorming te komen over een belangrijke ruimtelijke ontwikkeling binnen Diemen die bestuurlijk, unaniem, als ongewenst wordt beschouwd.

Uit diverse ingewonnen adviezen is zowel ons college als de (meerderheid van de) gemeenteraad tot de overtuiging gekomen, dat, ervan uitgaande dat een juridisch correct

besluit wordt genomen, het bestuurlijk afwegingskader zodanig beperkt wordt door bestaande nationale regelgeving, dat van een volledige afweging geen sprake is. Sterker nog, de gemeente is niet eens bevoegd gezag in de uiteindelijke vergunningverlening. Die schijn heeft het wel. Zowel bestuurlijk als maatschappelijk is niet te begrijpen dat de gemeenteraad in het besluitvormingsproces slechts een "tussenstation" is, waar wel de discussie plaats vindt, maar niet de daadwerkelijke besluitvorming.

Het is ons uiteraard bekend dat de Vvgb bij de invoering van de Omgevingswet komt te vervallen. Het is ons ook bekend dat er een amendement op de Invoeringswet is ingediend waardoor de gemeenteraad mogelijkwerijs toch een rol krijgt bij het verlenen van omgevingsvergunningen, wellicht in de vorm van een "verzwaard advies". Wat daar verder van zij, het lijkt ons goed dat de negatieve ervaring van de gemeente Diemen met de Vvgb, ook kan worden betrokken bij de verdere besluitvorming over de Omgevingswet. Ons bovenstaande verzoek aan u, ter uitvoering van genoemde motie van de gemeenteraad van Diemen, gelieve u ook tevens in dat perspectief te plaatsen.

Voor eventuele vragen over deze zaak kunt u contact opnemen met het hoofd van de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling, de heer M.R.A. Cornelissen (020 3144888 of martin.cornelissen@diemen.nl).

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Diemen,
de secretaris, de burgemeester,

 J.D. de Kort

 E. Boog

17/19
Dh.

GROENLINKS



PvdA

voor: 13 } aangenomen
tegen: 5 } Dh. 17/19

MOTIE VAN ONGENOEGEN

De Gemeenteraad van Diemen, bijeen op donderdag 11 juli 2019,

Constaterende dat

- De gemeenteraad door de provincie gevraagd wordt een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) af te geven ten behoeve van vergunningen aan Nuon/Vattenfall voor de bouw van een biomassacentrale in Diemen;
- Het afwegingskader alleen ruimte laat voor toetsing op gronden van ruimtelijke ordening;

Overwegende dat

- De gehele gemeenteraad van Diemen en vele inwoners van Diemen tegen de komst van de biomassacentrale zijn;
- Het besluit tot afgeven van de vergunningen bij de provincie ligt;
- De Raad van State heeft geoordeeld dat "een verklaring van geen bedenkingen niet zozeer een goedkeuringsinstrument is, maar ertoe dient een ander bestuursorgaan te laten beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken"¹;
- Het niet afgeven van de VVGB vermoedelijk door de rechter als onrechtmatig wordt beoordeeld;
- Waarbij ook de provincie gebonden is aan regelgeving vanuit het Rijk;
- Het merendeel van de gemeenteraad het gevoel heeft niet anders te kunnen dan instemmen met afgeven van de VVGB;

Verzoekt het college **met klem** om

Over te brengen aan zowel de provincie als aan de minister

- dat de gemeenteraad van Diemen **bijzonder ontstemd** is doordat de gemeenteraad geen inhoudelijke keuze kan maken omtrent de komst van de biomassacentrale, omdat ons afwegingskader op basis van de VVGB in deze ontoereikend is;
- dat de miljoenen subsidies voor het verstoken van biomassa veel beter gebruikt kunnen worden voor isolatie van woningen en andere panden wat het gebruik van gas ook zal verminderen.

En verzoekt het college tevens om

- De VNG te vragen een inventarisatie te doen bij gemeentes, om na te gaan of soortgelijke VVGB-spagaten vaker voorkomen en als problematisch worden ervaren en vervolgens tot gecoördineerde actie/lobby te komen om op landelijk niveau om zinvolle aanpassingen te vragen bij de betrokken ministeries zodat deze problemen in de toekomst niet meer kunnen voorkomen.

En gaat over tot de orde van de dag.

¹ In de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.29 (thans: 2.27), Kamerstukken II, 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 113-114, is vermeld dat een verklaring van geen bedenkingen niet zozeer een goedkeuringsinstrument is, maar ertoe dient een ander bestuursorgaan te laten beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken (zie de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:921](#)).

GroenLinks

Nicole van Engelen

Hilda van 't Riet

Yeliz Yildiz-Kaya

Rian van Rossum

Jochem Douw

D66

Kai de Haan

Francus Simonetti

Herman Berkhout

Rick Poelwijk

PvdA

Nico Portegijs

Sofie Kuilman

Frank Geerts

Onderwerp: Definitief besluit inzake Verklaring van geen bedenkingen
biomassaketel Vattenfall/Nuon Overdiemerweg 35

Datum: 26 juni 2019

Portefeuillehouder: A.J.M. Scholten

Afdeling: Ruimtelijke Ontwikkeling

Steller: Anke Pet

Gevraagde beslissing

Een verklaring van geen bedenkingen ex artikel 2.27 Wabo juncto artikel 6.5 Bor af te geven voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit handelen in strijd met het bestemmingsplan voor het realiseren van een biomassaketel binnen de inrichting van de elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon (Overdiemerweg 35) te Diemen;

Relevante achtergrondinformatie

Ons college werd eind 2018 geconfronteerd met het voornemen van de provincie Noord-Holland om een omgevingsvergunning af te geven voor de bouw van de biomassaketel van Vattenfall/Nuon in Diemen. Voor ons is dit een complexe kwestie. De inwoners van Diemen hebben op dit moment al te maken met stevige gevolgen van de milieubelasting van wegen, schepen en een elektriciteitscentrale op gas, ook al is de luchtkwaliteit in de gemeente binnen de normen.

Daarnaast woedt op landelijk niveau een discussie over het gebruik van biomassa voor energielevering. Dit geldt zeker voor het gebruik van biomassa voor de productie van elektriciteit, waarvoor het grootste deel van de in Nederland geïmporteerde biomassa wordt gebruikt. Net als anderen in de samenleving kijkt het college daar kritisch naar. Voor elektriciteitsproductie bestaan voldoende alternatieven zoals zonne-energie of windenergie. Dat geldt echter nog niet voor de grootschalige collectieve levering van warmte aan woningen en gebouwen vanuit stadsverwarmingscentrales zoals die in Diemen. Daarvoor biedt elektriciteit slechts in beperkte mate een oplossing.

Ons college heeft echter ook de plicht om binnen de wettelijke mogelijkheden zich in te spannen voor een evenwichtig besluitvormingsproces en om ervoor te zorgen dat de Diemenaren zo min mogelijk hinder ondervinden van de centrale. Op basis van een uitvoerig onderzoek waarin juridische en planologische afwegingen centraal stonden, stellen wij vast dat de wezenlijke discussie over biomassa geen onderdeel uitmaakt van de bevoegdheden van het Diemens bestuur. Wij nodigen iedereen uit om zijn of haar opvattingen daarover in te brengen bij de provincie, in de landelijke politiek en waar mogelijk zelfs in Europese fora. In Diemen moeten we echter rekening houden met onze wettelijke bevoegdheid, die betreft de ruimtelijke afweging, en ons ervoor inspannen dat Vattenfall/Nuon er alles aan doet om de overlast van de biomassaketel zoveel mogelijk te beperken: zij moet een goede gast zijn in haar omgeving. Daarom heeft ons college samen met onze buurgemeenten ingezet op een

convenant waarin waarborgen zijn opgenomen dat Diemenaren zo min mogelijk hinder zullen ondervinden van de komst van de ketel.

Verklaring van geen bedenkingen

De provincie is het bevoegd gezag als het gaat om deze elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon, dus ook over deze wijziging van de bedrijfsvoering. Daarvoor moet wel het geldende bestemmingsplan worden gewijzigd. Meestal ligt die bevoegdheid geheel bij de gemeenteraad. In dit geval kan worden volstaan met een "verklaring van geen bedenkingen" van de gemeenteraad en mag de raad slechts een beperkte toets doen: 'goede ruimtelijke ordening' (art. 6.5, lid 2, Bor). Als daaraan wordt voldaan moet de raad een zogenaamde 'verklaring van geen bedenkingen' afgeven en kunnen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland de noodzakelijke vergunningen verlenen.

Ons college heeft, in overeenstemming met de wens van de raad, veel deskundigen ingeschakeld om te kunnen bepalen of hier, al dan niet, sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Uw raad heeft hiervoor zelfstandig ook juridische expertise ingeschakeld. Daarop wordt in dit voorstel nog uitgebreid ingegaan. Wij zijn van mening dat uw raad, gezien de adviezen van de deskundigen, binnen de bestaande regelgeving en jurisprudentie, geen goede juridische grond heeft om de verklaring van geen bedenkingen te weigeren.

Dat neemt niet weg dat de discussie over het gebruik van biomassa voor energielevering voor heel Nederland zeer relevant is en onverminderd dient te worden gevoerd. Wij menen echter dat deze discussie moet plaatsvinden op het juiste niveau, te weten dat van de landelijke politiek. Wellicht is deze discussie ook zeer gediend met een duidelijke gerechtelijke uitspraak, bijvoorbeeld door de Raad van State. Hoewel het geenszins onze bedoeling is om aanstichter van jurisprudentievorming te zijn, levert het verlenen van een omgevingsvergunning voor deze biomassaketel wellicht een aanleiding om, via beroep, tot een gerechtelijke uitspraak te komen.

Convenant

Wij dragen, samen met uw raad, de verantwoordelijkheid voor het minimaliseren van de milieubelasting en overlast voor bewoners. Daarom heeft ons college mede op initiatief van uw raad, het voortouw genomen in het maken van bindende afspraken met de initiatiefnemer van de biomassaketel. Deze inspanningen hebben geleid tot het convenant 'verduurzaming stadsverwarmingscentrale Diemen' tussen initiatiefnemer Vattenfall/Nuon en de gemeentes Diemen, Almere, Amsterdam, Weesp, Gooise Meren en de provincie Noord-Holland.

Het convenant bevat belangrijke en bindende afspraken over (1) het minimaliseren van de negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit; (2) het tijdelijke gebruik van biomassa als transitiebrandstof; en (3) het maken van afspraken over de herkomst van de biomassa. Hieronder geven wij een korte samenvatting van de afspraken. Voor de volledige inhoud verwijzen wij naar de tekst van het convenant.

(1) Het minimaliseren van de negatieve gevolgen voor de luchtkwaliteit

Naast de landelijke en internationale discussie over biomassagebruik zijn er in de lokale en regionale samenleving zorgen over de effecten van de stook van biomassa op de luchtkwaliteit, door onder meer uitstoot van fijnstof en uitstoot ten gevolge van het transport van houtpellets. In het convenant wordt het gebruik van biomassa voor de Stadsverwarmingscentrale Diemen daarom aan een aantal strikte condities gebonden. Allereerst is afgesproken dat de eis ten aanzien van de uitstoot van fijnstof minimaal twee keer zo streng is als de wettelijke eis. Het lokaal transport van de houtpellets zal bovendien uitstootvrij plaatsvinden, bij voorkeur door elektrisch aangedreven trucks. Het totaal van deze maatregelen is zodanig dat nagenoeg geen impact op de lokale luchtkwaliteit resteert.

(2) Het gebruik van biomassa als transitiebrandstof

De Diemense Stadsverwarmingscentrale reduceert de CO₂-emissies met ongeveer 50% in vergelijking tot individuele gasketels bij de mensen thuis. Voor 2040 is het uitgangspunt dat geheel fossielvrij warmte wordt geproduceerd, terwijl het aantal aansluitingen fors zal groeien. Daarbij wordt ingezet op een mix van duurzame energiebronnen, zoals geothermie, aquathermie, restwarmte uit datacenters, groene waterstof en elektriciteit.

Op korte termijn wordt daarnaast ingezet op het gebruik van houtpellets, te stoken in de daarvoor te realiseren biomassa installatie. Deze biomassa wordt benut als transitiebrandstof. Na de eerste 12 jaar wordt het gebruik van biomassa geleidelijk weer afgebouwd, waarbij de andere genoemde bronnen de rol geleidelijk overnemen van zowel het nog resterende gasverbruik als de biomassa. Het afbouwen van het gebruik van zowel aardgas als biomassa is in dit convenant concreet en hard vastgelegd in een tijdpad. Daarmee ontstaat een controleerbaar proces van geleidelijke uitfasering van het gebruik van fossiel aardgas en schaarse biomassa voor de stadsverwarming, onder gelijktijdig opbouwen van het aandeel aan andere duurzame warmtebronnen.

(3) Afspraken over de herkomst van de biomassa

Over de duurzaamheidscriteria is eerder uitvoerig gesproken tussen milieuorganisaties en energieproducenten. Dat heeft in het kader van het Energieakkoord voor duurzame groei (2013) geleid tot een aantal criteria. Deze borgen onder andere dat er niet meer hout geoogst wordt dan erbij groeit zodat koolstofvoorraden in stand blijven, dat biodiversiteit en gevoelige ecosystemen in stand worden gehouden, dat bodem- en waterkwaliteit behouden blijven, en dat slechts een beperkt deel van de houtoogst naar energiedoeleinden gaat. Ook borgen de criteria dat de ingezette biomassa over de hele keten gezien (dus inclusief transport e.d.) een forse CO₂-reductie oplevert vergeleken met de inzet van fossiele brandstoffen. In het convenant is vastgelegd dat bij deze strenge, zowel wettelijke als bovenwettelijke, criteria wordt aangesloten.

Tot slot is in het convenant afgesproken dat Vattenfall/Nuon gedurende een periode van tien jaar een bedrag van jaarlijks 100.000 euro stort in een nieuw op te richten regionaal duurzaamheidsfonds, dat zich ten doel stelt energiebesparing te bevorderen bij huishoudens met een inkomen tot het niveau van sociaal minimum in de gemeenten Diemen, Weesp en Gooise Meren.

Ons college is, samen met de andere convenantpartijen, van mening dat hier een totaalpakket ligt waarmee de biomassa installatie in Diemen, als die er komt, onder de best mogelijke voorwaarden gerealiseerd wordt.

Voorgeschiedenis

Vattenfall/Nuon produceert en levert elektriciteit, warmte, koude en gas aan consumenten en organisaties in Nederland. De Vattenfall/Nuon-locatie Diemen wordt momenteel gebruikt voor de grootschalige opwekking van elektriciteit en stadswarmte uit aardgas. Vattenfall/Nuon moet uiterlijk in 2050 een volledig klimaatneutrale energievoorziening realiseren. Het realiseren van een biomassaketel op houtpellets met een maximale grootte van 120 MWth op locatie Diemen vloeit hieruit voort en wordt door Vattenfall/Nuon gezien als een noodzakelijke tussenstap in de transitie naar andere duurzame energiebronnen zoals bijvoorbeeld geothermie. Ook het Rijk ziet biomassa zo en meent dit te borgen door de SDE subsidie voor het gebruik van biomassa in biomassacentrales te limiteren op 12 jaar. De biomassaketel zal tevens worden ingezet om de stadsverwarming te laten voldoen aan de nieuwe 'Bijna EnergieNeutrale Gebouwen' (BENG)-eisen voor nieuwbouw die waarschijnlijk ingaan in 2020. Deze norm gaat onder meer minimumeisen stellen aan het aandeel hernieuwbare energie.

Op 31 januari 2019 heeft de gemeenteraad van Diemen een ontwerp Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) afgegeven voor de realisatie van een biomassaketel. Voordat het college uw raad voorstelde die stap te zetten zijn uw raad en het college extra geïnformeerd

over de beperktheid die eerdere precedentes opleggen aan de toets die u als raad geacht wordt te doen. Daarnaast was deze stap in ieder geval nodig om zienswijzen binnen te kunnen krijgen.

Tijdens deze vergadering zijn ook twee moties aangenomen. Eén betrof het verzoek aan het presidium een eigen second opinion te vragen namens de gemeenteraad inzake de bevoegdheden van de raad in verband met de gevraagde Vvgb voor een biomassaketel. De ander het verzoek aan het college om met Nuon tot heldere, eenduidige en bindende afspraken te komen, om zoveel mogelijk zorgen aangaande de biomassaketel weg te nemen of minstens sterk te verminderen (convenant).

Concrete aanleiding

Het ontwerpbesluit Vvgb heeft van 27 februari tot 12 april 2019 ter inzage gelegen. Bij de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (NZKG) zijn tijdens de inzageperiode 152 zienswijzen naar voren gebracht. Al deze zienswijzen hebben in meer of mindere mate ook betrekking op de ontwerp Vvgb.

Toelichting

Inhoud van de voordracht

Wij hebben u eerder uitgebreid geïnformeerd over het voornemen van Vattenfall/Nuon en het dilemma wat dit voor het gemeentebestuur van Diemen oplevert. De gemeenteraad heeft een positie ten aanzien van dit voornemen, maar uw rol is tegelijkertijd wettelijk afgebakend. Wij zullen nu concreet ingaan op de wijze waarop naar onze mening zowel wettelijk als strategisch met dit gegeven moet worden omgegaan.

Achtereenvolgens gaan wij hierna in op:

- uw wettelijke bevoegdheid (wettelijk kader) ten aanzien van deze aanvraag;
- de beoordeling van de ingediende zienswijzen op de ontwerp Vvgb en de ontwerp omgevingsvergunning;
- de reactie op onze zienswijze op de ontwerp vergunning Wet natuurbescherming;
- de ingewonnen adviezen;
- de gevolgde en te volgen procedure;
- stand van zaken convenant op hoofdlijnen;
- de manier waarop wij belanghebbenden en belangstellenden hierbij hebben en zullen betrekken.

Wettelijk kader

De gronden ter plaatse van de elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon zijn bestemd voor het met gas opwekken, transformeren en distribueren van elektrische energie (elektriciteit), met daarbij behorende bouwwerken en overige voorzieningen zoals koelwaterkanalen. De aanvraag betreft een biomassaketel voor de productie van warmte. Deze activiteit is dus in strijd met het bestemmingsplan.

De omgevingsvergunning betreft dus niet slechts de bouw van deze ketel maar ook de activiteit 'handelen in strijd met het bestemmingsplan'. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland zijn bevoegd gezag voor het nemen van een besluit op deze aanvraag. Er is hiervoor een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) van uw gemeenteraad nodig. Als deze niet wordt afgegeven mogen Gedeputeerde Staten de gevraagde vergunning niet verlenen. Het Vvgb is in de planologie en in de democratie een vreemd instrument. Ondanks de naam leidt niet elke bedenking tot een juridisch houdbare weigering. Daarnaast is planologisch relevant dat de aangevraagde biomassaketel geplaatst wordt op de 'projectlocatie' Overdiemen, naast twee aardgascentrales en niet naast een woonwijk. Gezien elektriciteitsopwekking al is toegestaan, moet de aanvraag in het kader van deze Vvgb *ten opzichte van* die geldende bestemming worden gewogen. U oordeelt dus niet de wenselijkheid van de biomassaketel, maar dient *ruimtelijke* 'bedenkingen' op te voeren die aantonen dat de aanvraag niet voldoet aan 'een goede ruimtelijke ordening'.

Bij de aanvraag om een omgevingsvergunning is door Vattenfall/Nuon een ruimtelijke onderbouwing gevoegd. Tevens is getoetst of deze aanvraag MER-plichtig (milieu-effectrapportage) is. Dat laatste is niet het geval. De aanvraag was wel MER-beoordelingsplichtig. Uit deze beoordeling komt dat een MER niet noodzakelijk is. De provincie Noord-Holland is het bevoegd gezag in dezen.

Toetsing van de aanvraag dient plaats te vinden aan de huidige wettelijke voorschriften en normen. Het toetsingskader voor de gemeenteraad met betrekking tot de Vvgb is hierbij: "een goede ruimtelijke ordening". Dit betekent dat wordt getoetst aan ruimtelijk relevante eisen, die bijvoorbeeld ook voor een bestemmingsplan gelden. Hoe ver die eisen kunnen gaan ligt niet wettelijk vast. In ieder geval gelden de beginselen van behoorlijk bestuur, onder andere dat het genomen besluit gedragen dient te worden door een goede motivering.

Geen strijdigheid goede ruimtelijke ordening

Onze conclusie is dat er geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Dit zullen wij hierna verder toelichten. Daarbij is gemeentelijk beleid volgend op rijks-, provinciaal- en regionaalbeleid. Dat neemt niet weg dat verschillende van de relevante normen thans ter discussie staan of dat normen ontbreken (ultrafijn stof en roet). Zowel met betrekking tot luchtkwaliteit als duurzaamheid lopen/starten er momenteel diverse onderzoeken. Voor de toetsing van de thans voorliggende aanvraag is dat niet relevant, aangezien getoetst dient te worden aan de geldende wetten ten tijde van het indienen van de aanvraag. In onze beoordeling hebben we alle ingediende zienswijzen en de ontvangen adviezen meegenomen. Verderop in dit voorstel wordt hierop specifiek ingegaan.

Rijks-, provinciaal-, regionaal- en gemeentelijk beleid

Het Rijk zit thans (nog) op de lijn van stimulering van biomassa voor elektriciteits- en warmteproductie, onder andere omdat dit nodig is om het doel van 14% duurzame energie in 2020 (EU norm voor NL) en 16% duurzame energie in 2023 (doelstelling Energie-akkoord) te halen.

De provincie wil in 2050 een klimaatneutrale provincie zijn. In de provinciale Omgevingsvisie wordt ingezet op clustering van duurzame energievoorzieningen voor Amsterdam en omgeving in het Noordzeekanaalgebied. Ten tijde van de aanvraag om een omgevingsvergunning was deze visie echter nog niet van kracht. Daarbij maakt deze wens voor clustering de ontwikkeling van duurzame energieopwekking elders ook niet persé onmogelijk.

Zowel regionaal als gemeentelijk bestaat het beleid om in 2040 energieneutraal te zijn. Specifiek voor biomassa is er nog geen vastgesteld regionaal of gemeentelijk beleid. Opgemerkt dient te worden dat indien er wel gemeentelijk beleid geweest zou zijn waarin staat dat de gemeente biomassaverbranding niet als duurzame oplossing ziet, dit ook onvoldoende geweest zou zijn als weigeringsgrond voor de Vvgb. Gemeentelijk beleid mag namelijk niet in strijd zijn met het nationaal beleid.

Het college moet, ook na de zienswijzeprocedure, constateren dat vanuit de verschillende ruimtelijk relevante aspecten gezien is geen sprake van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Toename verkeersbewegingen

Door de keuze voor biomassa ontstaan er in beperkte mate extra verkeersbewegingen omdat de pellets per as (vrachtwagens) worden aangevoerd. Echter in vergelijking met het aantal huidige en toekomstige verkeersbewegingen is het aantal extra verkeersbewegingen zeer beperkt.

De optie van aanvoer per schip is onderzocht en vervallen omdat deze bij twee van de mogelijke aanlegplaatsen (baggeren en overslag nabij woningen) veel overlast veroorzaakt en de nadelige effecten op de lokale natuur bij een derde locatie (baggeren en overslag in Natura 2000-gebied) ongewenst zijn.

Ten behoeve van de biomassaketel zullen ongeveer 50 bewegingen van vrachtverkeer per etmaal voor aanvoer van de pellets plaatsvinden. Ter vergelijking: in 2025 en 2030 worden op de dan opengestelde Overdiemerweg 9.000 tot 10.000 motorvoertuigen per etmaal verwacht. In het ontwerp voor de opengestelde Overdiemerweg is rekening gehouden met een verkeersveilige aansluiting van het Nuon-terrein op de Overdiemerweg die ook voldoet voor vrachtverkeer. Het college acht de toename van verkeersbewegingen als gevolg van de biomassaketel onwenselijk, maar de toename van het aantal verkeersbewegingen is zodanig beperkt ten opzichte van de reeds verwachte verkeersbewegingen dat er wat betreft dit onderwerp geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Lucht, geluid en externe veiligheid

Van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, waar de gemeente Diemen (net als veel van de andere deelnemers aan deze gemeenschappelijke regeling) de ruimtelijk relevante milieu-advisering op het gebied van lucht, geluid en externe veiligheid van afneemt, is het advies ontvangen dat op deze punten geen strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat advies treft u bij de stukken aan. Gelet op de bijzondere positie van de Omgevingsdienst (zowel adviseur van de provincie als van de gemeente), hebben wij in overleg met deze dienst besloten een second opinion op dit advies in te winnen. Daarnaast heeft DCMR (milieudienst Rijnmond) op ons verzoek collegiaal advies gegeven aan de Omgevingsdienst NZKG. Wij komen verderop in dit advies nog terug op deze adviezen en de overwegingen aangaande luchtkwaliteit.

Ten aanzien van geluid dient nog het volgende gemeld te worden. De geluidsproductie is getoetst aan de geluidszone die om het industrieterrein heen ligt. In de ontwerpbeschikking voor de omgevingsvergunning is abusievelijk een fout voorschrift opgenomen. Dit zal worden hersteld in de definitieve beschikking en heeft geen enkel effect op de af te geven Vvgb. Het college meent dat, los van de formele constatering dat de aanvraag past binnen de geluidzone, geluid niet tot onevenredige overlast zal leiden, gezien de relatief grote afstand tot bebouwing.

Overige omgevingsaspecten

Het effect van de bouw van de biomassaketel op de overige omgevingsaspecten (bodem, archeologie, flora en fauna, etc) op de projectlocatie is dusdanig beperkt dat wat betreft deze onderwerpen geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Buiten de projectlocatie kunnen er als gevolg van stikstofdepositie wel effecten op de natuur optreden. Regelgeving over stikstofdepositie is verankerd in de Wet natuurbescherming. Onder het kopje "Vergunning Wet natuurbescherming (Wnb)" leest u hier meer over.

Landschappelijk

De biomassaketel (groene vlak op tekening) wordt naast de bestaande bebouwing van de elektriciteitscentrale geplaatst (rood). Er is een schoorsteen voorzien met een hoogte van 60 meter, vergelijkbaar met de bestaande schoorsteen van de centrale DM34. Qua kleurstelling zullen de gebouwen aansluiten bij de gebouwen voor de huidige installaties.



Het bouwvolume is passend binnen de voor de elektriciteitscentrale toegestane bouwregels en vrij gering ten opzichte van de reeds aanwezige bebouwing. In de gemeentelijke Welstandnota is het Nuon-terrein opgenomen als Welstandsvrij gebied. Van toetsing aan de Welstandsregels is daarom dus geen sprake.

In de gemeentelijke structuurvisie is voor het Nuon-terrein het volgende opgenomen:

“Gezien de positie in een recreatieve zone, en de ligging nabij IJburg, is een betere landschappelijke inpassing van de elektriciteitscentrale met groen een belangrijke opgave alsmede de ruimtelijke en functionele invulling van het gebied er om heen (met name ten westen van de elektriciteitscentrale) gezien de realisering van de oostelijke ontsluitingsweg IJburg.”

Dit betreft dus vooral de inpassing van het terrein in de omgeving en niet zozeer de invulling van het terrein zelf. Voor de zone langs de 3^{de} Diem in relatie tot de verdere ontwikkelingen op het Nuon-terrein, is inmiddels een visie opgesteld die eerder aan uw raad is voorgelegd. Voor de onderhavige aanvraag is dit verder niet relevant.

Duurzaamheid

Het college heeft de afgelopen maanden het landelijke debat omtrent de duurzaamheid van biomassa met nadruk gevolgd, en ook haar zorgen uitgesproken over met name de herkomst en duurzaamheid van de biomassa, de controle hierop en of het gebruik van biomassa voor opwekken van energie wel zo hernieuwbaar is. Met uw raad is al geconstateerd dat zowel internationaal (op Europees niveau) als nationaal bepaald is dat de toepassing van biomassa voor het opwekken van warmte ten behoeve van de gebouwde omgeving, beschouwd wordt als duurzame energieopwekking. Gezien voorgaande blijft er voor de gemeente Diemen geen ruimte over om op basis van duurzaamheid de Vvgb te weigeren.

Conclusie “in het kader van een goede ruimtelijke ordening”

Op basis van de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing kan, uitgaande van een juridisch houdbaar besluit door uw raad, door ons niet anders dan worden geconcludeerd dat op basis van huidige maatstaven er geen sprake is van strijd met het criterium “een goede ruimtelijke ordening”. De externe adviezen, noch de zienswijzeprocedure, brengen verandering in het oordeel dat de aanvraag op de punten die voor de Vvgb relevant zijn, voldoet aan wet en regelgeving. De discussie over die wet en regelgeving is terecht, maar kan geen betrekking hebben op deze aanvraag. Die moet worden beoordeeld op basis van de voorwaarden en regelgeving die golden ten tijde van deze aanvraag.

Er zijn derhalve geen wettelijke gronden om de Verklaring van geen bedenkingen te weigeren ondanks de discussie die plaatsvindt over deze vorm van duurzame energieopwekking.

Zienswijzen op ontwerp Vvgb

Van de 152 indieners van een zienswijze hebben 96 indieners gebruik gemaakt van een standaard zienswijzeformulier of elementen uit deze standaard. Eén van de zienswijzen betreft de mededeling dat 59 personen zich opstellen achter de zienswijzen die Mobilisation for the Environment (MOB) heeft ingebracht en bij één zienswijze is een petitie aangeboden waarin 5594 personen verzoeken de Vvgb niet af te geven.

Door 34 personen zijn er buiten de gestelde termijn zienswijzen naar voren gebracht. In principe worden deze niet formeel behandeld maar waar dat mogelijk is, wel meegewogen ter verbetering van de kwaliteit van het besluit.

Al deze zienswijzen hebben in meer of mindere mate ook betrekking op de ontwerp Vvgb en worden dus allen in de afweging omtrent het afgeven van de Vvgb meegewogen. De zienswijzen zijn met name gericht op duurzaamheid en luchtkwaliteit.

Duurzaamheid

De duurzaamheid van het gebruik van biomassa voor opwekken van energie staat momenteel ter discussie. Ook het college en de gemeenteraad van Diemen stellen hier vraagtekens bij. Bij de afweging om de Vvgb wel of niet af te geven kan echter alleen binnen het wettelijk kader getoetst worden. Ook als dit wettelijk kader inmiddels omstreden is.

Nederland heeft in Europees verband afgesproken dat in 2020 14% en in 2023 16% van het Nederlandse energieverbruik uit hernieuwbare energie moet bestaan. Deze hernieuwbare energie is energie uit niet-fossiele, hernieuwbare bronnen. Internationaal zijn afspraken gemaakt over welke emissies wel en niet tot een land gerekend kunnen worden en of energiebronnen hernieuwbaar zijn. Voor de bepaling van deze percentages wordt biomassa, net als bijvoorbeeld zonne- en windenergie als hernieuwbare energiebron beschouwd. Biomassa speelt een belangrijke rol in het halen van de Nederlandse energiedoelstellingen. Om deze reden zijn vanuit het Energieakkoord afspraken gemaakt over het bij- en meestoken van biomassa in energiecentrales. Deze vaste biomassa dient duurzaam te zijn. Het inzetten van hernieuwbare energie in de vorm van duurzame vaste biomassa wordt gestimuleerd door de rijksoverheid middels subsidies op grond van de subsidieregeling SDE+. Er wordt alleen subsidie aan biomassacentrales verleend als tenminste wordt voldaan aan de duurzaamheidseisen die in het verificatieprotocol duurzaamheid vaste biomassa voor energietoepassingen gesteld worden.

Gezien bovenstaande blijft er voor de gemeente Diemen geen ruimte over om op basis van duurzaamheid de Vvgb te weigeren. Wel worden er in het kader van het convenant separaat aan deze Vvgb afspraken gemaakt die op het gebied van o.a. duurzaamheid wel verder gaan.

Luchtkwaliteit

Veel zienswijzen richten zich met name op fijn stof en ultrafijn stof. Er is dan ook heel kritisch gekeken naar het luchtkwaliteitsrapport en de wettelijke mogelijkheden om de afgifte van de Vvgb te weigeren op grond van de verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van het realiseren van de biomassaketel.

Een ruimtelijke ontwikkeling vindt volgens de Wet luchtkwaliteit doorgang als ten minste aan één van de volgende voorwaarden is voldaan:

- de ontwikkeling is opgenomen in het NSL;
- de ontwikkeling aangemerkt wordt als een NIBM-project;

- de gestelde grenswaarden in bijlage 2 van de Wet luchtkwaliteit niet worden overschreden;
- projectsaldering kan worden toegepast.

Uit het ingediende luchtkwaliteitsonderzoek blijkt dat voldaan wordt aan de grenswaarden, zoals die zijn opgenomen in bijlage 2 van de Wet luchtkwaliteit. Ten overvloede volgt hieruit dat het project minder dan 3% van de grenswaarde voor de jaargemiddelde concentratie van fijn stof en stikstofdioxide veroorzaakt (= NIBM). Dit komt overeen met minder dan $1,2 \mu\text{g}/\text{m}^3$ voor zowel stikstofdioxide als fijn stof.

Ook als aan de wettelijke normen voldaan wordt, dient onderbouwd te worden dat het project op een bepaalde plaats toelaatbaar is vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Het gezondheidsaspect is één van de belangen, hierbij is de mate van blootstelling aan luchtverontreiniging belangrijk.

De gekozen plek is ruimtelijk gezien een logische keuze in onze dichtbevolkte regio. De locatie ligt nabij het hoofdwarmtetransportnet van de regio Amsterdam waarop aangesloten moet worden en het terrein van Vattenfall/Nuon is reeds in zijn geheel bestemd voor het opwekken van elektrische energie. Door de ligging midden op het industrieterrein van de bestaande elektriciteitscentrales bevindt deze zich op een redelijk grote afstand tot de dichtstbijzijnde gevoelige bestemmingen en woningen. Hierdoor is sprake van een relatief beperkte blootstelling.

Aan GGD Amsterdam is advies gevraagd over de effecten van de biomassaketel op de gezondheid. De GGD geeft aan dat toename van uitstoot van fijn stof niet wenselijk is. Dat vinden wij ook. Echter wordt niet de conclusie getrokken dat de toename dermate groot is dat sprake zou zijn van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Ook is niet gebleken dat er een betere locatie is in Diemen onder de gegeven omstandigheden. Meer informatie over het GGD advies leest u onder het kopje "Advies GGD Amsterdam".

Alle zienswijzen en adviezen afwegend wordt geconcludeerd dat wat betreft het aspect luchtkwaliteit geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening en de luchtkwaliteit geen reden vormt om de Vvgb niet af te geven.

Wel kan gemeld worden dat wat betreft fijn stof Vattenfall/Nuon als één van de uitkomsten van de convenantonderhandelingen, de aanvraag heeft aangepast en zichzelf hierbij strengere eisen oplegt. De emissie van stof uit de schoorsteen wordt gehalveerd van $5 \text{ mg}/\text{Nm}^3$ naar $2,5 \text{ mg}/\text{Nm}^3$, en mogelijk nog verder nadat metingen die mogelijkheid hebben uitgewezen. Tevens zal de totale jaaremissie van stikstof vanuit de inrichting naar verwachting verder worden beperkt.

Verder dient opgemerkt te worden dat voor ultrafijn stof geen wettelijke norm is vastgesteld en deze dan ook niet vanuit de goede ruimtelijke ordening gewogen kan worden.

MER en procedure

Daarnaast zijn diverse zienswijzen ingediend over het ontbreken van een MER (milieu-effectrapportage) en andere procedurele zaken. Alle zienswijzen die betrekking hebben op de procedurele kant van de omgevingsvergunning en het ontbreken van een MER worden door de Omgevingsdienst NZKG namens de provincie Noord-Holland, het bevoegd gezag in dezen, beantwoord. De gemeente neemt op deze punten deze beantwoording over in de Nota van beantwoording.

In bijgaande "Nota van beantwoording zienswijzen" is de voorgestelde beantwoording van alle zienswijzen te lezen. De zienswijzen geven geen aanleiding de conclusie dat geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening te wijzigen.

Zienswijzen op ontwerp omgevingsvergunning

De Omgevingsdienst NZKG concludeert dat de ingebrachte zienswijzen op de ontwerp omgevingsvergunning geen aanleiding geven voor grote wijzigingen ten opzichte van de ontwerp-vergunning. Wel geven de zienswijzen aanleiding voor een nadere toelichting op de gemaakte afweging. Op een aantal punten worden voorschriften in de omgevingsvergunning aangepast of aangevuld, onder andere als gevolg van het advies van de DCMR. Daarnaast vindt, zoals hierboven genoemd, ook een aanscherping van de aanvraag plaats (uitkomst convenantbesprekingen) met als gevolg een lagere uitstoot van fijnstof en stikstof. Deze lagere uitstoot wordt uiteraard ook in de definitieve omgevingsvergunning verwerkt. Hiermee wordt deels tegemoet gekomen aan de zienswijzen die ingediend zijn.

Vergunning Wet natuurbescherming (Wnb)

Voorafgaand aan het besluit over de ontwerp Vvgb is de oorspronkelijke aanvraag van zowel de Wnb-vergunning als de omgevingsvergunning aangepast (minder stikstofuitstoot door afname gebruik gasgestookte installaties) waarmee geen extra ontwikkelruimte meer nodig is voor stikstofdepositie. Recent is als gevolg van de convenantonderhandeling een verdere verlaging van de stikstofuitstoot aangevraagd middels een aangepaste aanvraag voor zowel de Wnb-vergunning als de omgevingsvergunning.

De gemeente heeft een zienswijze ingediend op de ontwerp vergunning Wnb. Vooruitlopend op de verlening van de Wnb-vergunning heeft de RUD NHN ons reeds ambtelijk geïnformeerd over de beantwoording van onze zienswijze op het ontwerp besluit. De RUD NHN komt tot de conclusie dat het besluit naar aanleiding van onze zienswijze op een paar punten aangepast dient te worden maar dat de vergunning verleend dient te worden.

Recent heeft de Raad van State uitspraak gedaan waardoor het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet langer gebruikt mag worden in het kader van beoordeling van stikstofdepositie. Hierna is van het bevoegd gezag, provincie Noord-Holland, bericht ontvangen waarmee wordt bevestigd dat de recente uitspraak van de Raad van State over het PAS geen effect heeft op de vergunbaarheid van het initiatief, omdat "het PAS niet is gebruikt voor de vigerende vergunningen Wet natuurbescherming. Volgens de aanvraag van Nuon/Vattenfall past de biomassacentrale binnen de vigerende vergunningen, omdat er geen toename in depositie ten opzichte van deze vigerende vergunningen plaatsvindt".

In de beoordeling van de uitvoerbaarheid van het project in het kader van de goede ruimtelijke ordening dient de beoordeling of de Wnb-vergunning naar verwachting verleend kan worden meegenomen te worden. Nu het bevoegd gezag Wnb heeft aangegeven dat de vergunning verleend kan worden, is de uitvoerbaarheid wat betreft dit punt dus geen belemmering. Er is dus geen sprake van strijd met een goede ruimtelijke ordening wat betreft de benodigde Wnb-vergunning. Om de biomassaketel te kunnen bouwen en gebruiken dient Vattenfall/Nuon **zowel** de omgevingsvergunning **als** de Wnb-vergunning te hebben.

Adviezen Omgevingsdienst NZKG en Six Advocaten

Er zijn gedurende de looptijd van de procedure diverse adviezen gevraagd aan de Omgevingsdienst NZKG en Six Advocaten (zie bijlagen). Deze adviezen hebben bijgedragen aan of onderschrijven de conclusie van het college dat geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Advies GGD Amsterdam

Voor fijn stof is de negatieve bijdrage aan de luchtkwaliteit in de directe omgeving van de centrale beperkt. Dat geldt naar de inschatting van de GGD ook voor zware metalen, persistente organische stoffen en andere schadelijke stoffen. Voor NO₂ kunnen met name op het terrein van Vattenfall/Nuon verhoogde concentraties optreden ten gevolge van langzaam rijdend en stilstaand vrachtverkeer.

Het grootste deel van de uitstoot komt, ten gevolge van de schoorsteen van 60 meter, buiten de gemeentegrenzen en deels ook buiten de landsgrenzen terecht. De biomassacentrale is echter wel een substantiële bron voor fijn stof en alle biomassacentrales bij elkaar dragen bij aan een verhoging van de achtergrondconcentratie. Vanuit gezondheidskundig oogpunt is dit een ongewenste ontwikkeling. Omdat er geen veilige grenzen zijn voor fijn stof betekent elke verhoging toename van gezondheidsrisico. Wat de effecten zijn voor zware metalen, persistente organische stoffen en andere schadelijke stoffen van alle biomassacentrales bij elkaar zijn kan de GGD niet inschatten.

Het GGD-advies geeft aan dat toename van uitstoot van fijn stof niet wenselijk is. Dat vinden wij ook. Er wordt echter ook niet de conclusie getrokken dat de toename dermate groot is dat sprake zou zijn van strijd met "een goede ruimtelijke ordening". Het advies van de GGD Amsterdam geeft dan ook geen aanleiding om niet over te gaan tot het afgeven van de Vvgb.

In het advies wordt geadviseerd op drie punten nog een verduidelijking te vragen. Deze verduidelijking is door het bevoegd gezag aan Vattenfall/Nuon gevraagd en is verwerkt in de memo "reactie ODNZKG op advies GGD".

Advies DCMR (milieudienst Rijnmond)

In het algemeen concludeert DCMR dat zij het eens is met de manier waarop de Omgevingsdienst NZKG de aanvraag (waaronder het luchtkwaliteitsonderzoek) heeft beoordeeld en behandeld. Zij concludeert ook dat de emissie-eisen conform BBT zijn, en soms zelfs strenger. Op enkele punten heeft zij opmerkingen geplaatst en suggesties gedaan die wellicht in de definitieve beschikking zouden kunnen worden opgenomen door de Omgevingsdienst NZKG. De Omgevingsdienst NZKG heeft aangegeven het advies van DCMR te benutten om de definitieve omgevingsvergunning -op details- te verbeteren. Het advies van DCMR geeft geen aanleiding om niet over te gaan tot het afgeven van de Vvgb.

PBL/SER onderzoek

Uit nieuwsberichten van o.a. Trouw en NOS volgt dat het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Sociaal Economische Raad (SER) bezig zijn met het opzetten van een onderzoek naar biomassa. Het zou mooi zijn geweest als de uitkomsten van dit onderzoek betrokken kunnen worden bij voorliggend besluit. Echter dient het besluit omtrent de Vvgb genomen te worden op basis van het wettelijk kader ten tijde van de aanvraag om de omgevingsvergunning. De uitkomst van het PBL/SER onderzoek mag dus niet betrokken worden bij de besluitvorming over de Vvgb. Daarbij komt dat de termijn waarbinnen een besluit genomen dient te worden op de aanvraag inmiddels al behoorlijk is opgerekt. De voorgeschreven zes maanden zijn weliswaar niet een fatale termijn, maar een langere behandeltermijn moet wel onderbouwd kunnen worden. Bij besluitvorming in juli 2019 is deze verlengde termijn goed te onderbouwen. Echter bij wachten op een onderzoek dat formeel niet betrokken mag worden bij de besluitvorming is dit niet te onderbouwen.

Procedure

De wettelijke procedure schrijft de volgende stappen voor (de *cursief* weergegeven punten zijn reeds doorlopen. De **vet** aangegeven punten zijn nu aan de orde):

- *De gemeenteraad neemt een ontwerp-besluit op het verzoek van Gedeputeerde Staten (GS) tot het nemen van een Vvgb;*
- *Het ontwerp-besluit wordt kenbaar gemaakt aan GS. GS nemen een besluit in de vorm van een ontwerp-vergunning (of een ontwerp-weigering afhankelijk van het ontwerp besluit van de gemeenteraad);*
- *Beide ontwerp-besluiten worden ter visie gelegd gedurende een termijn van zes weken. Gedurende die termijn kunnen zienswijzen worden ingediend;*
- *Op de ingediende zienswijzen wordt gereageerd en de reacties worden verwerkt in een reactienota. Dat geldt zowel voor het ontwerp-besluit van GS als dat van de gemeenteraad;*

- *De indieners van een zienswijze, welke is gericht op het ontwerp-besluit van de gemeenteraad, worden door de gemeenteraad in de gelegenheid gesteld de zienswijze toe te lichten tijdens een informatieve raadsvergadering;*
- De gemeenteraad neemt vervolgens een definitief besluit en maakt dat kenbaar aan GS;
- GS nemen een definitief besluit. Het besluit van de gemeenteraad is daarvan integraal onderdeel. Alleen het besluit van GS is vatbaar voor beroep. In geval van beroep zal ook het besluit van de gemeenteraad onderdeel van de juridische toetsing zijn.

Convenant

Separaat aan de formele procedure zijn gesprekken gestart om via een privaatrechtelijke overeenkomst (convenant) te komen tot aanvullende afspraken over onder meer de herkomst en duurzaamheid van de biomassa, de tijdelijkheid van het gebruik van biomassa en de luchtkwaliteit. In de inleiding van dit voorstel zijn we hierop reeds inhoudelijk ingegaan. Wij hebben het convenant, zoals dat nu voorligt, geaccordeerd (collegebevoegdheid). Partijen in dit convenant zijn, naast Vattenfall/Nuon en Diemen, ook de provincie Noord-Holland en de gemeenten Amsterdam, Almere, Weesp en Gooise Meren. Officiële ondertekening door Diemen en colleges van de andere overheden wordt voorzien na uw besluitvorming. Het convenant zal in werking treden op het moment dat duidelijk is dat de biomassaketel er ook daadwerkelijk komt. Wanneer er geen Vvgb afgegeven wordt, als gevolg van een weigering of uitstel van het besluit, zal dit convenant er niet komen.

Argumenten en keuzemogelijkheden

Een Vvgb kan alleen geweigerd worden indien sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Wat dat precies is, is niet in de wet noch in de jurisprudentie vast omlijnd. Wat het nog complexer maakt is dat de relevante regelgeving, zowel wat betreft toepassing van biomassa als uitstoot van CO₂ en stikstof nogal ter discussie staat.

Alle stukken afwegend, waaronder de 152 zienswijzen (zie Nota van beantwoording zienswijzen), de reactie op onze zienswijze Wnb en diverse adviezen van de Omgevingsdienst NZKG, DCMR, GGD Amsterdam en Six Advocaten, zien wij geen argumenten die leiden tot de conclusie dat er sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Relevant zijn nog twee recente ontwikkelingen:

1. PAS uitspraak Raad van State
2. Advies van Höcker advocaten aan de raad (via presidium)

Ad 1:

Als gevolg van de recente uitspraak van de Raad van State (d.d. 29 mei 2019) dat het Programma Aanpak Stikstof (PAS) niet als basis voor toestemming voor activiteiten mag worden gebruikt, is de verlening van vergunningen in het kader van de Wet natuurbescherming (Wnb) wat betreft stikstofdepositie/PAS tijdelijk stilgelegd.

Het wel of niet afgeven van de Wnb-vergunning is voor de afweging aangaande de Vvgb van belang omdat de uitvoerbaarheid van het plan meegewogen dient te worden. Indien de Wnb-vergunning verleend is, of kan worden volgens het bevoegd gezag, is het verder geen belemmering voor de vraag of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Bevoegd gezag zijn GS, dus daar ligt deze afweging. Wij zijn daar reeds eerder in dit voorstel op ingegaan.

Ad 2:

Höcker advocaten zijn in het advies aan de gemeenteraad ingegaan op een drietal aspecten: draagvlak, CO₂ en stikstof. Wij hebben dit advies voorgelegd aan Six Advocaten, die op het gebied van ruimtelijke ordening, PAS en stikstof meer deskundigheid hebben (Höcker advocaten geven ook aan dat ze geen specialist op deze gebieden zijn).

In het advies van Six Advocaten, zoals dat bij de stukken is gevoegd, wordt gesteld dat de aanvraag voldoet aan de bestaande regelgeving voor bovengenoemde aspecten. Six Advocaten is er niet van overtuigd dat een afwijzing van de Vvgb op basis van de motivering van Höcker Advocaten op het punt van CO₂ stevig genoeg is en dat een weigering op dit punt het bij de rechter zal 'houden'. Wat betreft stikstof geeft Six Advocaten aan dat het een reëel risico is dat een weigering van de Vvgb op dit punt het niet zal 'houden' bij een rechter. Met name de uitgebreide argumentatie van Höcker op het gebied van CO₂ maakt wel duidelijk dat er veel vraagtekens bij de huidige regelgeving kunnen worden gezet. De vraag of de rechter (Raad van State) hierin mee zou gaan, kunnen wij niet beantwoorden. Vooralsnog gaan wij uit van bestaande regelgeving.

Gevolgen en risico's

Financieel

Niet van toepassing ervan uitgaande dat de raad het uitgangspunt deelt van het college dat het de taak is van dit gemeentebestuur om tot een juridisch houdbaar besluit te komen, zowel wat betreft toepassing van wettelijke bepaling als van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zie verder advies Six Advocaten.

Juridisch

Het bevoegd gezag in de onderhavige procedure is Gedeputeerde Staten (verder: GS). Op grond van artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (verder: Bor) moet de gemeenteraad verklaren geen bedenkingen te hebben tegen het afwijken van het bestemmingsplan.

Deze Vvgb kan slechts worden afgegeven of geweigerd in het belang dat in de betrokken wet of Algemene maatregel van bestuur is aangegeven (art. 2.27, lid 3, van de Wabo). Dat betekent in het onderhavige geval dat de Vvgb slechts kan worden geweigerd in het belang van een **goede ruimtelijke ordening** (art. 6.5, lid 2, Bor). De gemeenteraad is binnen het kader van deze procedure dus niet bevoegd om de overige activiteiten van het project te beoordelen.

De Vvgb wordt in eerste instantie in ontwerp afgegeven en dit ontwerpbesluit wordt vervolgens gelijktijdig met een ontwerpbesluit omgevingsvergunning zes weken ter inzage gelegd. Een ieder kan tegen de ontwerpbesluiten een zienswijze indienen bij het bevoegd gezag (GS). GS sturen zienswijzen die betrekking hebben op de ontwerp Vvgb naar de gemeenteraad. Vervolgens neemt de gemeenteraad een definitief besluit over het afgeven van de Vvgb.

Als de gemeenteraad besluit om geen Vvgb af te geven, mogen GS de gevraagde vergunning niet verlenen. GS kunnen tegen het besluit van de gemeenteraad in beroep (art. 6.5 Wabo). Belanghebbenden kunnen niet separaat tegen de weigering van de Vvgb in beroep. Die zullen in beroep moeten gaan tegen het besluit tot het weigeren van de omgevingsvergunning, waar de weigering van de Vvgb onderdeel van uitmaakt.

Andere risico's?

Indien het besluit door de rechter wordt vernietigd op de punten die door de Vvgb worden bestreken is GS in beginsel schadelijkt. Ingevolge art. 4.3, lid 2, Wabo kan GS de eventuele kosten echter verhalen op de gemeenteraad.

Wat merkt de burger van de te nemen beslissing?

Het afgeven van de Vvgb is benodigd om tot een, door de provincie Noord-Holland te verlenen, omgevingsvergunning te komen die uiteindelijk de bouw en het gebruik van de biomassaketel mogelijk maakt.

Adviesraden

Niet van toepassing

Opmerkingen over de uitvoering

Communicatie

- Aan het begin van de zienswijzeperiode heeft de gemeente een bijeenkomst georganiseerd waarbij geïnteresseerden geïnformeerd zijn over de mogelijkheden tot het indienen van zienswijzen. Ook de Omgevingsdienst NZKG, de RUD Noord-Holland Noord en Vattenfall/Nuon waren hierbij aanwezig.
- Daarnaast heeft Vattenfall/Nuon nog informatiebijeenkomsten georganiseerd op IJburg en in Muiden.
- Ook bewoners van Diemen en IJburg hebben een discussieavond georganiseerd waar de gemeente Diemen vertegenwoordigd was.
- Op de gemeentelijke website is een projectpagina gemaakt waarop alle relevante informatie over de behandeling van de aanvraag voor de biomassaketel geplaatst wordt.
- Middels het recent met de raad besproken 'stand van zaken memo' is de raad tussentijd geïnformeerd.
- Ook over de besluitvorming aangaande de definitieve Vvgb wordt op de webpagina geïnformeerd.
- Het college informeert lokale media altijd actief. Landelijke media worden middels een persbericht geïnformeerd.
- Het besluit over het afgeven dan wel weigeren van de omgevingsvergunning wordt door de Omgevingsdienst NZKG bekendgemaakt in o.a. het DiemerNieuws en de Staatscourant. Tevens worden de stukken digitaal ter inzage gelegd door de Omgevingsdienst NZKG (op hun website en op ruimtelijkeplannen.nl).
- De Omgevingsdienst NZKG zal verder iedereen die een zienswijze heeft ingediend, de definitieve omgevingsvergunning inclusief de Vvgb toesturen. In deze stukken kan de indiener zien op wat er is gedaan met zijn of haar zienswijze.

Projectmatig

Niet van toepassing

Bijlagen

Ingediende aanvraag

Aanvraagdocument.pdf
Wabo-aanvraag biomassaketel Nuon.pdf (ruimtelijke onderbouwing)
Bijlage-1-Alternatieven-duurzame-stadswarmte.pdf
Bijlage-2-Duurzaamheid-biomassa.pdf
Bijlage-4-mer-beoordelingsbesluit.pdf
Bijlage-5-BBT-toets.pdf
Bijlage-6-Geuronderzoek.pdf
Bijlage-7-Akoestisch-onderzoek.pdf
Bijlage-8-Bodemonderzoek.pdf
Bijlage-9-Natuurtoets.pdf
Overzicht-bestaande-situatie.pdf
Overzicht-nieuwe-situatie.pdf
Locatie-ammoniaktank-vliegassilo.pdf
Foto1-terrein-DM33-HWC.pdf
Foto2-aanrijroute-terrein.pdf
Foto3-werkplaats.pdf
Foto4-locatie-biomassaketel.pdf
Rapport explosieveilgheid 20181108 ISMA.pdf
Rapport brandveilgheid 20181217 Peutz.pdf
Aanbiedingsbrief aanvulling aanvraag inclusief bijlage 1 d.d. 23 mei 2019
Bijlage 2 Luchtkwaliteitsonderzoek biomassaketel.pdf

Bijlage 3 Beschouwing effect ZZS biomassaketel.pdf
Bijlage 4 Correcties Wnb-vergunning DM33 en HWC.pdf
Bijlage 5 Stikstofdepositieonderzoek biomassaketel.pdf
Bijlage 5.1 projecteffect biomassaketel vrachtwagens.pdf
Bijlage 5.2 projecteffect biomassaketel schepen.pdf
Bijlage 5.3 verschilberekening vrachtwagens.pdf
Bijlage 5.4 verschilberekening schepen.pdf

Adviezen

Advies Omgevingsdienst NZKG (3x)
Second opinion Six Advocaten
Advies Six Advocaten betreft juridische en financiële risico's en convenant
Advies Six Advocaten aangaande m.e.r.-beoordeling
Beantwoording diverse technische vragen door Omgevingsdienst NZKG
Adviesbrief DCMR
Advies GGD Amsterdam
Memo reactie Omgevingsdienst NZKG op advies GGD Amsterdam
Advies van Höcker Advocaten
Reactie van Six Advocaten op het advies van Höcker Advocaten aan het presidium

Ingediende zienswijzen en Nota van beantwoording

Geanonimiseerde zienswijzen
Niet geanonimiseerde zienswijzen (alleen zichtbaar voor raadsleden)
Nota beantwoording zienswijzen op ontwerp Vvgb biomassaketel

Stukken vergunning Wet natuurbescherming

Zienswijze gemeente Diemen op Wnb-vergunning biomassaketel
Brief provincie aangaande verlening Wnb-vergunning

Convenant 'verduurzaming stadsverwarmingscentrale Diemen'

Burgemeester en wethouders van Diemen,
de secretaris,
J.D. de Kort

de burgemeester,
E. Boog

Onderwerp:
19-42

Afgeven Verklaring van geen bedenkingen ex artikel 2.27 Wabo juncto artikel 6.5 Bor voor het realiseren van een biomassaketel binnen de inrichting van de elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon (Overdiemerweg 35) te Diemen

De gemeenteraad van Diemen in vergadering bijeen,

Gelet op de voordracht van het college d.d. 25 juni 2019

Overwegende dat:

- de Omgevingsdienst NZKG, namens Gedeputeerde Staten, op 29 augustus 2018 aan de gemeente Diemen verzocht heeft een Verklaring van geen bedenkingen (Vvgb) af te geven;
- gelezen het verzoek van N.V. Nuon Energy, inmiddels gewijzigd in Vattenfall Power Generation Netherlands B.V., vertegenwoordigd door de heer E.G. van Espelo, om een omgevingsvergunning voor het handelen in strijd met de regels van het bestemmingsplan voor het realiseren van een biomassaketel binnen de inrichting van de elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon (Overdiemerweg 35) te Diemen;
- gelet op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;
- gelet op de bepalingen van het bestemmingsplan "Buitengebied";
- de aanvraag is gelegen op gronden van het bestemmingsplan "Buitengebied" met de bestemming "Bedrijf - Elektriciteitscentrale";
- de gronden ter plaatse van deze bestemming bestemd zijn voor het met gas opwekken, transformeren en distribueren van elektrische energie (elektriciteit), met daarbij behorende bouwwerken en overige voorzieningen zoals koelwaterkanalen;
- de aangevraagde activiteit het produceren van warmte door middel van verbranding van biomassa betreft en dus in strijd is met de bestemming;
- het op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verboden is zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan;
- op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3^o van de Wabo slechts een omgevingsvergunning kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;
- de aanvraag is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing;
- op basis van deze ruimtelijke onderbouwing kan worden geconcludeerd dat geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening;
- de ruimtelijke onderbouwing onderdeel uitmaakt van dit besluit en hier als herhaald en ingevoegd wordt beschouwd;

Ter inzage legging ontwerp verklaring van geen bedenkingen:

- de kennisgeving van het ontwerpbesluit Verklaring van geen bedenkingen is gepubliceerd op 27 februari en ter inzage heeft gelegen tot 12 april 2019;
- hiertegen 152 zienswijzen zijn ingediend;
- een Nota beantwoording zienswijzen opgesteld is;
- de Nota beantwoording zienswijzen onderdeel uitmaakt van dit besluit en hier als herhaald en ingevoegd wordt beschouwd;
- alles in overweging nemend blijkt dat er geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening;
- er geen aanleiding is tot het weigeren van de gevraagde Verklaring van geen bedenkingen;

Besluit

een Verklaring van geen bedenkingen ex artikel 2.27 Wabo juncto artikel 6.5 Bor af te geven voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit handelen in strijd met het bestemmingsplan voor het realiseren van een biomassaketel binnen de inrichting van de elektriciteitscentrale van Vattenfall/Nuon (Overdiemerweg 35) te Diemen.

Aldus besloten tijdens de gemeenteraadsvergadering van 11 juli 2019,

De voorzitter,

De griffier,

Raadsvergadering dd. 11 juli 2019

☐ Voor kennisgeving aangenomen

☒ Zonder hoofdelijke stemming aldus besloten

Geen acties gevraagd.

- Amendement van VVD, OPD en LBD verworpen met 6 stemmen voor (VVD, OPD, LBD en OD) en 12 stemmen tegen (PvdA, CDA, D66 en GroenLinks);
- Besluit aangenomen met 12 stemmen voor (PvdA, CDA, D66 en GroenLinks) en 6 (VVD, OPD, LBD en OD) tegen;
- Motie GroenLinks, D66 en PvdA luidende:
Verzoekt het college met klem om over te brengen aan zowel de provincie als aan de minister
 - dat de gemeenteraad van Diemen **bijzonder ontstemd** is doordat de gemeenteraad geen inhoudelijke keuze kan maken omtrent de komst van de biomassacentrale, omdat ons afwegingskader op basis van de VVGB in deze ontoereikend is;
 - dat de miljoenen subsidies voor het verstoken van biomassa veel beter gebruikt kunnen worden voor isolatie van woningen en andere panden wat het gebruik van gas ook zal verminderen.

En verzoekt het college tevens om

- De VNG te vragen een inventarisatie te doen bij gemeentes, om na te gaan of soortgelijke VVGB-spagaten vaker voorkomen en als problematisch worden ervaren en vervolgens tot gecoördineerde actie/lobby te komen om op landelijk niveau om zinvolle aanpassingen te vragen bij de betrokken ministeries zodat deze problemen in de toekomst niet meer kunnen voorkomen.

aangenomen met 13 stemmen voor (PvdA, CDA, D66, OPD en GroenLinks) en 5 (VVD, LBD en OD) tegen.

