

Aan
de fractie van GroenLinks
gemeenteraad Diemen

Onderwerp
Vragen met betrekking tot biomassacentrale Nuon

Datum
29 november 2018

Geachte fractieleden,

U heeft ons een aantal schriftelijke vragen gesteld over het bouwplan van Nuon om op haar terrein aan de Overdiemerweg een biomassacentrale te bouwen, naast de twee gasgestookte centrales die daar nu staan. Met excuses voor de vertraagde beantwoording van deze vragen, delen wij u het volgende meer.

1. Wat is in dezen de rol van het college van B&W en de gemeenteraad van Diemen? Wie moet uiteindelijk deze vergunning weigeren danwel toekennen?

Antwoord:

Nuon heeft een omgevingsvergunning voor dit bouwplan gevraagd omdat dit plan in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan (dit bestemmingsplan staat alleen elektriciteitsproductie met aardgas toe; warmteproductie met biomassa valt hier niet onder). Het bevoegd gezag voor deze aanvraag is het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo) schrijft voor dat de gevraagde omgevingsvergunning pas kan worden verleend na afgifte van een verklaring van geen bedenkingen (verder: vvgb) door de gemeenteraad. In dit geval de gemeenteraad van Diemen. Het toetsingskader voor deze vvgb is dat deze slechts kan worden geweigerd in het belang van "een goede ruimtelijke ordening". Omdat dit wettelijk niet nader is gedefinieerd, is hiervoor de jurisprudentie relevant.

Als de vvgb niet wordt verleend, moeten Gedeputeerde Staten de vergunning weigeren. Als de vvgb wel wordt verleend kunnen Gedeputeerde Staten de vergunning verlenen.

De taak van ons college is om het gemeentelijk proces zorgvuldig te doorlopen en de gemeenteraad hierover te adviseren. Globaal komt dit er op neer dat wij u eerst zullen voorstellen een ontwerpbesluit te nemen, dit ontwerpbesluit daarna ter inzage te leggen (in combinatie met een helder communicatietraject, waar een informatiebijeenkomst onderdeel van is) waarbij een ieder gedurende een termijn van zes weken in de gelegenheid wordt gesteld een zienswijze in te dienen bij het bevoegd gezag (GS dus). Vervolgens zullen wij uw raad voorstellen een definitief besluit te nemen, waarbij wordt ingegaan op ingediende zienswijzen voor zover die de vvgb betreffen. Een definitief besluit zal derhalve pas in het voorjaar 2019 genomen kunnen worden.

Kortom, zowel voor ons college als voor de gemeenteraad is de vraag 'vinden wij een biomassacentrale in Diemen wenselijk?' in het kader van beoordeling van de vvgb niet aan de orde. De formele vraag die voorligt is een smallere. Voor ons college is de vraag of wij, gebaseerd op de

beste informatie, menen de raad te moeten adviseren dat wij (houdbare) gronden ('bedenkingen') zien om een vvgb te kunnen weigeren, danwel dat wij die niet ziet.

Daarnaast zien wij het als onze taak om, voor zover in ons vermogen ligt, ook alle andere mogelijke zorgen die er leven (bestuurlijk en in de samenleving zoals bijvoorbeeld natuur en milieu organisaties) ten aanzien van biomassa leven, te objectiveren en te bezien of, als deze zorgen niet geschaard kunnen worden onder het criterium 'goede ruimtelijke ordening', deze zorgen op een andere manier, bijvoorbeeld door het stellen van eisen of het maken van afspraken, los van de vvgb, te ondervangen of te mitigeren zijn. Zo kan aan de raad straks een compleet beeld worden gepresenteerd van zowel haar formele bevoegdheden als haar verdere beïnvloedingsruimte.

2. Wat onderneemt het college op dit moment om helderheid te krijgen over de voors en tegens van dit project?

Antwoord:

Het college onderzoekt de ruimtelijke, milieu en duurzaamheidsaspecten van de biomassacentrale en de gemeentelijke bevoegdheden, beslissingsruimte en juridische consequenties ten aanzien van de vvgb. Omdat het waarschijnlijk is dat niet alle 'voors en tegens' passen binnen dit instrument, kijken wij ook naar manieren waarop de raad verder invloed uit kan oefenen op het wel of niet realiseren van een biomassacentrale in Diemen en de voorwaarden waaronder.

Het college heeft, wat betreft de milieuaspecten omtrent 'goede ruimtelijke ordening' van dit bouwplan (en dat zijn in het kader van de formele afweging omtrent deze vvgb aanvraag de meest cruciale) advies gevraagd bij de Omgevingsdienst Noorzeekanaalgebied. Deze dienst is op dit punt onze adviseur omdat deze expertise door de gemeente daar is belegd. Datzelfde geldt overigens ook voor de provincie en de meeste andere deelnemers binnen deze gemeenschappelijke regeling. Inmiddels is advies van deze dienst ontvangen. Gelet op de complexiteit en het feit dat genoemde dienst zowel adviseur van provincie als van de gemeente is, hebben wij ervoor gekozen een 'second opinion' op dit advies in te winnen (zowel juridisch als inhoudelijk). Wij zullen ons voorstel aan de gemeenteraad over de reikwijdte van de vvgb-bevoegdheid en over de mate waarin de aanvraag van Nuon voldoet aan het criterium 'goede ruimtelijke ordening' baseren op al deze adviezen, alsmede de adviezen van onze eigen ambtelijke organisatie inclusief de extern ingehuurde projectmanager duurzaamheid.

Concreet betekent dat dat het college langs de volgende vijf lijnen bezig is om de raad en gemeente in de best mogelijke positie te brengen om over te gaan tot besluitvorming:

- Wat kan de gemeenteraad borgen binnen de reikwijdte van een vvgb?

Het objectiveren en onderzoeken van de ruimte die de raad binnen het door de wetgever nauwelijks gedefinieerde, maar door de rechter in vele jurisprudentie als smal geduide begrip 'goede ruimtelijke ordening' heeft om een afweging te maken. Kort gezegd: welke zaken kan en mag de raad betrekken in het weigeren/toekennen van de verklaring van geen bedenkingen, zonder dat de juridische houdbaarheid van het raadsbesluit in het geding komt. Maar vooral: welke zaken kan en mag de raad daar allemaal wel in betrekken en welke argumentatie is daartoe het meest steekhoudend.

- Wat kan de gemeente wel en niet beïnvloeden los van de vvgb?

Het objectiveren en onderzoeken van manieren om zorgen die buiten de toets 'goede ruimtelijke ordening' (zouden kunnen) vallen toch te ondervangen of zoveel mogelijk mitigeren, in geval er een biomassacentrale in Diemen zou komen.

- Wat is het voordeel, standpunt en verantwoordelijkheid van andere betrokken gemeenten?

Het objectiveren en onderzoeken van de warmtekansen die er voor/volgens andere gemeenten voortvloeien uit een biomassacentrale in Diemen. Ook als deze buiten de vvgb zouden vallen. De primaire warmteafnemers van een eventuele Diemense biomassacentrale lijken (in ieder geval vooralsnog) de gemeentes Almere en Amsterdam te zijn. Het college heeft bestuurlijk contact met beide gemeentes. Wij zullen beide gemeenten in ieder geval verzoeken om een zienswijze. Ook zullen beide gemeentes door het college worden betrokken in het verkennen van manieren waarop, in geval er een biomassacentrale zou komen in Diemen, beide gemeenten hun medeverantwoordelijkheid (als beoogd consument) kunnen nemen voor het beperken van de eventuele nadelen ervan.

- Welke duurzaamheidsvoordelen biedt biomassa in het algemeen, welke nadelen zijn er en wat kan de mate van beïnvloeding door de gemeente(n) zijn?

Een deel van de beantwoording hiervan is reeds hiervoor gemeld. Ook als deze aspecten buiten de vvgb bevoegdheid vallen, wil het college pogen afspraken te maken. Daarnaast willen we de begrijpelijke maatschappelijke discussie over biomassa als brandstof, de duur en voorwaarden waaronder biomassa wordt gebruikt en de vestiging van een centrale in Diemen op geen enkele wijze negeren. Ook als de gemeente formeel niet over al die aspecten blijkt te gaan, is het waardevol om naast het formele zienswijzeproces ruimte te bieden aan maatschappelijke participatie over alle aspecten. Wij hebben daarom het initiatief genomen om, naast een voorlichtingsbijeenkomst voor Diemenaren omtrent het indienen van zienswijzen in het kader van de vvgb, op korte termijn over een openbare discussiebijeenkomst met deskundigen, belanghebbenden en belangstellenden te organiseren waar alle zorgen en mogelijke maatregelen of afspraken aan bod kunnen komen. De resultaten van deze bijeenkomst kunnen voorts ook worden gebruikt als input voor de Regionale Energie Strategie, gemeentelijke warmtevisie en dergelijke.

- Wat zijn de voordelen en nadelen van een biomassacentrale voor Diemen?

Het objectiveren en onderzoeken van de nadelen van een biomassacentrale in Diemen, maar ook de eventuele warmtekansen die een eventuele biomassacentrale zou kunnen bieden voor de gemeente Diemen zelf en welke afspraken er met Nuon gemaakt zouden kunnen worden over die eventuele kansen, in geval er een biomassacentrale in Diemen zou komen. Gezien de nabijheid van de Diemense aardgascentrale was het college al van zins hierover met in gesprek te gaan. Om de raad een compleet beeld te kunnen geven heeft het college daartoe versneld stappen gezet toen de vergunningsaanvraag voor een biomassacentrale bij de gemeente bekend werd. Tegelijk wilde het college pas met Nuon in gesprek nadat de eerste juridische en technische adviezen binnen waren. Het eerste (verkennde) gesprek met Nuon is daarop pas gevoerd op 14 november jl.

NOTA BENE: voor bovenstaande vijf categorieën geldt dat de raad en ons college in de afweging rond de eerste categorie: wat wordt verstaan onder 'goede ruimtelijke ordening' niet voorwaardelijk kan maken aan de afwegingen die in de andere categorieën vallen. Wij zullen de raad echter wel voorzien van een zo goed mogelijk samenhangend totaal van afwegingen en mogelijke afspraken en maatregelen, ook als die buiten de formele macht van de gemeente vallen. De andere vier categorieën kunnen zo in ieder geval wel NAAST de afweging over het vvgb worden betrokken. Het spreekt voor zich dat ons uitgangspunt bij onze advisering omtrent de vvgb aan de gemeenteraad, is om te komen tot een juridisch houdbaar besluit.

3. De milieuorganisatie Amsterdam Fossilvrij is tegen het bouwen van deze centrale, stelt dat dit project niet duurzaam genoeg is, en daarom geen goed alternatief is voor de huidige gasgestookte centrales [1]. Dit terwijl Nuon zelf dit project juist presenteert als een duurzamere oplossing die nodig is in de transitie gasgestookte centrales naar een waterstof-gebaseerd energiesysteem. Hoe kijkt het college aan tegen de bezwaren zoals geuit door Amsterdam Fossilvrij, daarin gesteund door prominente wetenschappers?

Antwoord:

Het college heeft begrip voor het standpunt van Amsterdam Fossilvrij en andere milieuorganisaties. Er zijn een groot aantal legitieme zorgen over biomassa en de mate waarin deze energiebron daadwerkelijk duurzaam is, zeker als deze bron langere tijd wordt ingezet.

Wij zien ons tegelijkertijd gesteld voor de formele taak om de raad te adviseren over de vvgb en wat rechtens kan worden afgewogen binnen dat instrument. De rijksdoelstelling is om in 2030 49% minder CO₂ uit te stoten en de gebouwde omgeving in 2050 van het aardgas af te hebben. Landelijke rekenregels zijn bepalend voor de duurzaamheidsscore van de door leveranciers aangeboden energie (elektriciteit en warmte) en de warmtevoorziening van woningen (energieprestatie). Biomassa wordt daarbij als volledig hernieuwbare energie gerekend, terwijl de inzet van industriële restwarmte qua duurzaamheid lager scoort. Er zijn landelijke subsidieregelingen voor grote centrale biomassaketels en decentrale biomassaketels. Dit rijksbeleid werkt zeer stimulerend waardoor biomassa tot de goedkoopste duurzame warmtebronnen behoort.

Wij vinden dat bij biomassa legitieme vraagtekens kunnen worden gesteld en bezien in hoeverre die vraagtekens rechtens onderdeel kunnen zijn van de afweging inzake de vvgb. Tegelijk erkennen wij dat, gezien het door het Rijk opgelegde gigantische tempo van de aardgastransitie, tussenstappen noodzakelijk zijn en dat er duurzamere, minder duurzame en geheel niet duurzame manieren zijn om tussenstappen, waaronder biomassa, te zetten.

Het tempo van de transitie, regionale ontwikkelingen maar ook de noodzaak tot collectieve oplossingen maken dat warmtenetten –voor Diemen en voor de regio- een waarschijnlijke en veel geboden optie zullen zijn. Dit warmtenet zal ofwel moeten worden voorzien van warmte uit een kolen of aardgas centrale, danwel uit een biomassacentrale, danwel uit een andere energiebron, zoals wind, aquathermie etc. Voor alle alternatieve bronnen in de laatste categorie kan in het algemeen worden gezegd dat zij ofwel voorlopig niet afdoende mate beschikbaar zijn (zon, wind), ofwel een energiedrager zijn die (mede) afhankelijk is van een andere externe energiebron om te worden geproduceerd (bijvoorbeeld waterstof), danwel veelbelovend zouden kunnen zijn, maar nog in de kinderschoenen staan (bijvoorbeeld aquathermie).

Zoals hierboven in vijf 'lijnen' uiteengezet zoeken wij naar manieren om, ook als de gemeente er formeel niet over gaat, de raad toch in staat te stellen invloed uit te oefenen. Ook als duurzaamheidszorgen dus buiten de formele macht die de raad heeft over de vvgb (zouden kunnen) vallen, ziet ons college het als haar taak om de raad te adviseren over haar verdere beïnvloedingsruimte. Denk daarbij aan herkomst van de biomassa, de keten (welke weg heeft de biomassa afgelegd), de bron (wat wordt er verbrand), de uitstoot en de effecten daarvan voor Diemen, de tijdelijkheid (in afwachting van de ontwikkeling van betere technieken), warmtekansen voor Diemen etc.

4. Nuon presenteert dit plan als een "tussenoplossing" in de transitie naar een volledig duurzame oplossing [2]. Wat is de termijn waarop deze biomassacentrale, indien daadwerkelijk gebouwd, weer gesloten zou kunnen worden?

Antwoord:

De vergunningaanvraag is voor onbepaalde termijn. Wij zien het gebruik van biomassa, als het niet anders kan, als tussenstap naar een echt duurzame oplossing. Wij onderzoeken daarom de manieren om die tijdelijkheid zoveel mogelijk te borgen.

De vervangingstermijn is er mede afhankelijk van of het winnen van diepe geothermie slaagt en toekomstige beschikbaarheid en toepassingsmogelijkheden van waterstof. Het gebruik van waterstof verkeert momenteel nog in experimentele fase.

De subsidietermijn voor biomassa is 12,5 jaar. Het is, volgens Nuon, niet mogelijk om een sluitende businesscase te maken zonder die rijkssubsidie. Dat lijkt enige zekerheid te bieden over de tijdelijkheid ervan. Tegelijk constateert het college dat Nuon aangeeft dat de biomassacentrale langer nodig is in verband met "bijstook". Wij vinden dat opmerkelijk, hebben dit ook aangekaart in het gesprek met Nuon en dit zal zeker een aandachtspunt zijn in het geval de tijdelijkheid van de centrale niet via de vvgb kan worden geborgd. Ook tijdelijkheid is wat het college betreft onderwerp van gesprek met de gemeentes Almere en Amsterdam.

5. Kunnen voorwaarden worden gesteld aan het verlenen van de vergunning, bijvoorbeeld t.a.v. uitstoot, de herkomst van de te verbranden biomassa en de tijdelijkheid van de centrale? Aan wie is het om die voorwaarden te stellen?

Antwoord:

Zoals bij de beantwoording van vraag 1 is aangegeven zijn Gedeputeerde Staten van Noord-Holland het bevoegd gezag (wat betreft de gevraagde omgevingsvergunning). Met de provincie zijn wij in overleg op welke wijze Gedeputeerde Staten eisen op deze punten kunnen/zullen voorschrijven. Voor de uitstoot gelden Europese en landelijke normen waaraan getoetst wordt en milieuregels die gelden bij het gebruik maken van de vergunning.

De raad is het bevoegd gezag ten aanzien van het wel of niet verlenen van de vvgb na toetsing aan het criterium 'goede ruimtelijke ordening'. Zoals uiteengezet in de antwoorden op de vragen twee en drie zal het college de raad adviseren over zowel de formele bevoegdheden van de gemeenteraad in het kader van de vvgb als zijn verdere invloedpositie. Als bovengenoemde zorgen geen onderdeel zouden blijken te kunnen worden van de formele afweging ten aanzien van de vvgb, dan zal het college de raad adviseren over andere manieren waarop de raad hier -in geval er inderdaad een biomassacentrale zou komen in Diemen- toch invloed op zou kunnen uitoefenen.

6. Er zijn meerdere signalen van zowel de overleggen over de uitwerking van het Klimaatakkoord als ook uit Brussel, dat er sprake is van veel discussie over biomassacentrales. Is het college het met de GroenLinks-fractie eens dat het zinnig kan zijn om die discussie af te wachten en daarna pas de vergunning te behandelen? Is dit technisch mogelijk of kent de vergunning een finale termijn? Zo ja, kan deze in overleg met de aanvrager worden verlengd?

Antwoord:

Wij zijn het met u eens dat het wenselijk zou zijn alle uitspraken die van hogere overheden nog te verwachten zijn, af te wachten, maar dit kan niet als reden worden gebruikt om de vergunningsaanvraag later aan de raad voor te leggen dan redelijkerwijs mogelijk is. De vergunningaanvraag moet worden getoetst aan de regels en het beleid die op dat moment van toepassing zijn. Tegelijk constateren wij, onder verwijzing naar het tijdsplan in het antwoord op vraag 1, dat het enkele maanden duurt, voordat de raad een definitief besluit neemt over de vvgb. Voor zover mogelijk en relevant zetten wij ons ervoor in om deze uitspraken en ontwikkelingen toch onderdeel te laten zijn van het gesprek met de raad, andere betrokken gemeentes en overheden en Nuon zelf. Of en in welke mate dit mogelijk is zal blijken hangt uiteraard af van (het tempo van) de ontwikkelingen op Rijks en Europees niveau.

Ten aanzien van de wettelijke termijn, geldt er geen fatale termijn. Wij kiezen ervoor om die tijd te nemen die nodig is voor een zorgvuldige procesvoering. Wij hebben dat Nuon ook kenbaar gemaakt. Nuon is ook gebaat bij een zorgvuldig proces omdat de kans groot is dat een definitief besluit (van Gedeputeerde Staten) wordt aangevochten bij de rechter. Een juridisch niet houdbaar besluit leidt per definitie tot grotere vertraging.

Wij gaan ervan uit dat wij hiermee uw vragen voldoende hebben beantwoord.

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

bla v. schell
low - secretaris
J.D. de Kort



E. Boog