

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van:

██

en

██

tegen het besluit van

Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van 27 januari 2020 (kenmerk OD.283023), waarbij op grond van artikel 2.7, tweede lid van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) een vergunning is verleend aan Bio Forte B.V, mede namens ENGIE Energy Solutions B.V, voor het oprichten en in gebruik nemen van een biomassacentrale aan de Pascalstraat 2 te Zaandam en van een hulpwarmtecentrale aan de Brikstraat 1 te Zaandam.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 27 januari 2020, en gelet op de datum waarop de per post verzonden bezwaarschriften zijn ontvangen, 26 en 28 februari 2020, stelt de commissie vast dat deze binnen de wettelijke termijn zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

HOREN

De geplande zitting kon niet doorgaan in verband met uitbraak van het coronavirus. Bezwaarde ██████ verweerders en ██████ hebben ingestemd met het afzien van horen. Verweerders hebben een verweerschrift ingediend, en Bio Forte B.V. heeft een schriftelijke reactie op het bezwaar gezonden. Op beide stukken heeft bezwaarde ██████ schriftelijk gereageerd. Bezwaarde ██████ heeft schriftelijk laten weten niet bij de zitting aanwezig te zullen zijn en ook geen inbreng hiervoor te willen geven. Wel wil zij graag dat de vergunning nog eens heroverwogen wordt.

GRONDSLAG

De grondslag van het besluit is gelegen in artikel 2.7, tweede lid van de Wnb.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

In Zaandam is een project opgestart door Warmtenet Zaandam-Oost, de gemeente Zaanstad, Engie Energy Solutions B.V. (hierna: Engie), woningbouwvereniging Rochdale, Warmtenetwerk Zaanstad B.V., diverse VvE's en Bio Forte B.V, om een groot deel van Zaandam-Oost van duurzaam geproduceerde warmte te voorzien. Het project betreft twee nieuwe warmtecentrales, de

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

biomassacentrale (BMC) van Bio Forte B.V. en de hulpwarmtecentrale (HWC) Brandaris van Engie, welke warmte gaan leveren aan het nieuwe Zaanse warmtenet, in plaats van bestaande gasgestookte CV-ketels van vijf bestaande woongebouwen in Zaanstad-Oost. Volgens verweerders en de vergunninghouder zijn de diverse onderdelen zowel technisch als organisatorisch onlosmakelijk met elkaar verbonden. De oprichting en ingebruikneming van de biomassacentrale en hulpwarmtecentrale Brandaris en het vervangen van de gasketels in de vijf woongebouwen wordt daarom in één gezamenlijke vergunningaanvraag aangevraagd.

Aangezien niet eerder voor dit project een vergunning in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 of Wnb is aangevraagd of verleend, heeft de vergunningaanvraag betrekking op zowel de biomassacentrale als de hulpwarmtecentrale.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

1. Bezwaar:

Het bezwaar van [REDACTED] ziet op de schade voor het milieu (bomenkap, CO2 uitstoot), geuroverlast en gezondheidsrisico's door de uitstoot van schadelijke stoffen.

Ook bezwaarde MOB noemt de toename/verdubbeling van de CO2-emissie als gevolg van het stoken van biomassa in plaats van gas.

Verweer:

Verweerders geven aan dat in het kader van de Wnb geen toetsing plaatsvindt van CO2 emissie. Dit valt buiten de scope van het toetsingskader voor de vergunning.

Reactie bezwaarde:

Als gevolg van het stoken van biomassa in plaats van gas verdubbelt de CO2-emissie. Op grond van het Parijsakkoord en het Urgenda-vonnis kan dit niet worden toegestaan. Hierop is inhoudelijk niet ingegaan. Dit is in het Wabo-spoor ook niet aan de orde geweest.

Overweging commissie

Met verweerders is de commissie van oordeel dat bezwaren omtrent klimaat, duurzaamheid en CO2-emissie buiten het toetsingskader van de natuurvergunning vallen. Deze onderwerpen gaan dan ook de reikwijdte van de procedure omtrent de vergunningverlening en de behandeling van de bezwaren hiertegen te buiten.

Desalniettemin merkt de commissie op dat de vergunninghouder Bio Forte B.V. in haar reactie op het bezwaarschrift aangeeft uitsluitend biomassa in te zetten welke vergezeld gaat van een vrijwillig duurzaamheidscertificaat ('Better Biomass'). Daarmee wordt gegarandeerd dat er daadwerkelijk sprake is van CO2 besparing tegen acceptabele ecologische effecten. Ook op de website van 'Het Zaanse Warmtenet'¹ wordt geschreven over een contract met Nederlandse leveranciers, om gecertificeerd Nederlands snoeihout te gebruiken. Gelet op het belang van het kunnen garanderen en handhaven van duurzaamheid van de ingezette biomassa, geeft de commissie - mede gelet op de kritische opstelling van de provincie t.a.v. biomassa - in overweging in het bestreden besluit, wellicht ten overvloede, een voorschrift op te nemen over het verplichte karakter van de binnenlandse en gecertificeerde herkomst van de te gebruiken biomassa.

¹ <https://warmtenet.zaanstad.nl/home>

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

2. Bezwaar:

De overige bezwaren zijn van ██████ Bezwaarde ██████ stelt dat de termijn voor het indienen van de zienswijze te kort was en daarmee in strijd met de goede procesorde. In de zienswijze, welke gezien de eerste alinea van het bezwaarschrift onderdeel uitmaakt van het bezwaarschrift, is opgemerkt dat niet duidelijk is welke procedure toegepast zal worden (regulier of openbaar).

Verweer:

Volgende vaste jurisprudentie ziet het horen tijdens de voorfase op grond van artikel 4:8, eerste lid Awb, op een juiste vaststelling van de feiten. Het ziet niet primair op de rechtsbescherming van belanghebbenden. Ook uit de Memorie van Toelichting bij artikel 4:8 Awb blijkt geen verplichting tot horen van belanghebbende in dit geval, nu de feiten waarop het bestreden besluit is gebaseerd voldoende duidelijk waren.

Ondanks dat het niet verplicht was, hebben verweerders bezwaarde ██████ wel in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen. Er is geen wettelijke termijn voor het "horen" van belanghebbende. Verweerders hebben een termijn van ongeveer drie weken gegeven voor het indienen van deze zienswijze. Bezwaarde heeft ruim binnen deze termijn haar zienswijze ingediend.

In deze bezwaarprocedure heeft ██████ alsnog ruimschoots de tijd heeft gehad om al haar zienswijzen en bezwaren kenbaar te maken, zodat -indien gesproken zou kunnen worden van een eventueel gebrek- dit hersteld is met onderhavige bezwaarprocedure.

Geen reactie van bezwaarde op dit verweer.

Overweging commissie

De commissie is het met verweerders eens dat de Awb in dit geval, bij een reguliere procedure, niet leidt tot het verplicht vragen van een zienswijze aan belanghebbende. Desondanks hebben verweerders bezwaarde wel in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Nu bezwaarde binnen de gestelde termijn haar zienswijze ingediend heeft en haar bezwaren ook in deze procedure heeft kunnen inbrengen, ziet de commissie geen grond voor de stelling dat in strijd is gehandeld met de goede procesorde.

3. Bezwaar:

De biomassacentrale bestaat uit 2 ketels. Niet wordt aangetoond dat de maximale grenswaarden voor de NOx emissies van 50 en 32,5 mg kunnen worden bereikt. Ook is niet onderbouwd dat daarbij een ammoniakslip van slechts 1,5 ppm NH3 ontstaat.

Verweer:

De in de natuurvergunning opgenomen NOx concentraties zijn geen concentratienormen, maar wel is op basis van deze concentraties de jaarvracht vastgelegd in de vergunning. De getallen van 50 en 32,5 mg/m³ zijn dan ook geen emissienormen, maar gemiddelde verwachtingswaarden die wel degelijk onderbouwd zijn door leveranciers van de installaties. De informatie en de verklaringen zijn opgenomen in bijlage 7 (rapport Lievense, bijlagen 1,2,3 en 4) van het procesdossier. Overigens hebben verweerders van Bio Forte B.V. begrepen dat zij meerdere malen aan bezwaarde ██████ hebben gevraagd om de installatie te bezoeken, zodat gezien kan worden hoe een en ander werkt. Bezwaarde ██████ is daar niet op ingegaan. Er zullen nog metingen verricht worden aan de installatie. Vanwege de Corona-crisis laat dit even op zich wachten nu de betrokken mensen van de leveranciers uit Italië komen en zij nog niet mogen reizen. Zodra de

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

metingen zijn verricht zal bezwaarde [REDACTED] daarvan de resultaten uiteraard ontvangen. Dit verklaart eens te meer het vertrouwen in de garantieverklaringen van de leveranciers.

Voor wat betreft de lage concentratie ammoniak in de ammoniakslip: deze is te verklaren door de stap met de rookgascondensor in het proces, welke tevens fungeert als rookgaswasser.

Ten aanzien van dit aspect heeft bezwaarde [REDACTED] aangegeven dat zij haar bezwaar wil laten vallen indien deze verwachtingswaarden worden vastgesteld in de omgevingsvergunning. Uiteraard betreft dat een ander toetsingskader. Feit is wel dat als de garantieverklaring blijft bestaan, deze verwachtingswaarden zich gemiddeld zullen voordoen. Vandaar dat verweerders van mening zijn dat zij gerechtvaardigd de jaarvrachten op deze waarden kunnen baseren en bij overschrijding van die jaarvrachten handhavend zullen optreden.

Reactie vergunninghouder (Bio Forte B.V.):

Bezwaarde [REDACTED] stelt meermaals dat het onwaarschijnlijk zou zijn dat het veronderstelde emissieniveau van NOx en NH3 van de BMC daadwerkelijk zou worden gehaald. Het klopt dat de veronderstelde emissieniveaus substantieel lager zijn dan de gangbare waarden uit het Activiteitenbesluit, welke op haar beurt zijn gebaseerd zijn op BBT en kosteneffectiviteit. Biomassagestookte verbrandingsinstallaties tussen 1 en 5 MW mogen 275 mg/m³ NOx bij 6% O₂ uitstoten volgens de gangbare eisen uit het Activiteitenbesluit, hiervoor is normaliter geen aanvullende rookgasreiniging nodig. In het geval van vergunninghouder wordt voor beide verbrandingslijnen echter uitgegaan van een uitstoot van 50 resp. 32,5 mg/m³, dit is zelfs lager dan de emissie-eisen voor een gasgestookte ketel welke valt onder het Activiteitenbesluit (omgerekend 56 mg/m³).

De haalbaarheid van de gestelde doelen is echter niet onwaarschijnlijk zoals bezwaarde stelt, maar realistisch. Om dit te bereiken is fors geïnvesteerd in aanvullende rookgasreiniging, bestaande uit een combinatie van niet katalytische deNOx (SNCR), katalytische deNOx (SNCR) en een innovatieve rookgaswasser/condensor waarmee zowel NOx als NH3 wordt verwijderd. Met de hiermee beoogde NOx uitstoot is de installatie een landelijk voorbeeld geworden voor wat technisch haalbaar is qua emissiereductie. Helaas is bezwaarde [REDACTED] nog niet op de uitnodiging van vergunninghouder ingegaan om ter plaatse een toelichting te krijgen op de reeds genomen maatregelen. Wel heeft het project al geleid tot Tweede Kamer vragen aan de minister van EZK over de mogelijkheid om de eisen uit het Activiteitenbesluit aan te passen en aandacht van de Commissie Remkes bij de zoektocht naar mogelijkheden om de NOx uitstoot uit biomassacentrales te reduceren.

Vergunninghouder zegt gecommitteerd te zijn aan de opwekking van hernieuwbare energie met een zo hoog mogelijke maatschappelijke waarde. Zo is niet alleen het emissieniveau laag, maar is ook het energetisch rendement van de installatie aanzienlijk hoger dan gebruikelijk door de toepassing van een warmtekrachtinstallatie rookgascondensor. Door uitsluitend biomassa in te zetten welke vergezeld gaat van een vrijwillig duurzaamheidscertificaat wordt gegarandeerd dat er daadwerkelijk sprake is van CO₂ besparing tegen acceptabele ecologische effecten.

Geen reactie van bezwaarde op dit verweer.

Overweging commissie

De in de vergunning vastgelegde emissienormen per jaar zijn:

Voor de BMC maximaal 528,70 kg NOx/jaar en 6,00 kg NH3/jaar.

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

Voor de HWC maximaal 127,00 kg NOx/jaar.

De waarden van 32,5 en 50 zien niet op totale emissie per jaar, maar op emissie mg/m³. Deze waarden worden wel genoemd in de vergunning, maar niet bij de voorschriften. De waarde mg/m³ zijn gemiddelde verwachtingswaarden die zijn aangeleverd door leveranciers van de installaties. Deze waarden zijn gebruikt om de maximale emissie per jaar vast te kunnen leggen. De voorschriften zijn daarmee gebaseerd op onderbouwde verwachtingswaarden, die in de praktijk gemeten gaan worden. Wanneer niet aan de voorschriften voldaan wordt, zal handhavend opgetreden moeten worden. De commissie ziet geen reden om op voorhand de vergunning te weigeren, vanwege (zeer) lage verwachte uitstoot. Des te meer gezien de door verweerders en vergunninghouder omschreven investeringen en technische mogelijkheden voor emissiereductie.

4. Bezwaar:

Er is sprake van 2 losse inrichtingen, met verschillende eigenaren, waarvoor een aparte Wnb-vergunning aangevraagd moet worden.

Verweer:

Beide installaties zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het gaat om een project waarbij warmte wordt geleverd aan een vijftal woongebouwen met ruim 1.500 woningen in Zaandam-Oost via één warmtenet. In eerste instantie wordt de warmte voor de gebouwen geleverd door de BMC van Bio Forte B.V.. Als die geen, of onvoldoende warmte levert, dan wordt dit overgenomen of aangevuld door de HWC van Engie. De installaties zijn dus complementair. Omdat alleen Bio Forte B.V. en Engie zijn aangesloten op het aangelegde warmtenetwerk Zaandam-Oost, zijn er geen alternatieven voor de BMC Bio Forte B.V. en HWC Engie, wat betreft de levering van warmte.

Het project warmtenet Zaandam-Oost is wel degelijk te beschouwen als één en hetzelfde project in het kader van de Wet natuurbescherming. Dat staat los van het inrichtingsbegrip dat hier door bezwaarde [REDACTED] wordt aangehaald. Afstand is dan ook geen issue in dit kader, het gaat om de onlosmakelijkheid van de activiteiten en daarvan is hier wel degelijk sprake in de optiek van verweerders.

Het betreft hier de warmtevoorziening van de 5 wooncomplexen waarvoor een warmtenet is aangelegd. Het is een kring die daarmee gevormd wordt met de warmte-productie-eenheid (de BMC en de HWC), het leidingnetwerk en de woningen. Deze kringgedachte kenmerkt de onlosmakelijkheid van de activiteiten: het één kan niet zonder het ander en is niet inwisselbaar zonder het project open te breken dan wel opnieuw in te richten. Vermindering van de inzet van de ene warmtebron leidt (bij dezelfde warmtevraag) vanwege koppeling van het warmtenet onvermijdelijk tot verhoging van de inzet van de andere warmtebron en omgekeerd.

Reactie bezwaarde:

De Wabo-vergunning betreft alleen de BMC aan de Pascalstraat. De Wnb-vergunning betreft kennelijk meerdere installaties op twee verschillende locaties.

Overweging commissie

Het inrichtingenbegrip waar bezwaarde naar verwijst sluit aan bij de Wabo-vergunning. Dat is een ander begrip dan het 'project' begrip uit de Wnb. Bij de Wnb-vergunning is, gelet op artikel 2:7 tweede lid, de term 'project' van belang. Wanneer het oprichten en in gebruik nemen van de BMC en HWC als aparte projecten gezien (moeten) worden, dan moeten er voor elk project een aparte Wnb-vergunning aangevraagd worden. In onderhavig geval stellen verweerders (en

Hoor- en adviescommissie

1382768/141 5222

vergunninghouder) zich op het standpunt dat, ondanks dat de onderdelen zich op aparte locaties bevinden, het hier om technisch en organisatorisch onlosmakelijk met elkaar verbonden onderdelen gaat, waardoor sprake is van één project. Bij één project is ook maar één vergunning nodig.

De Wnb geeft geen definitie van de term 'project'. Uit relevante jurisprudentie blijkt dat het al dan niet onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn van de activiteiten van doorslaggevend belang is om te bepalen of het om één of meerdere projecten gaat.²

Uit een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kan worden afgeleid dat van twee afzonderlijke projecten sprake is als de betreffende activiteiten op twee locaties worden verricht en weliswaar organisatorisch één geheel vormen, maar niet gebleken is dat de locaties niet onafhankelijk van elkaar in werking kunnen zijn en dat evenmin gebleken is dat er geen alternatieven bestaan voor de gehanteerde werkwijze (en er dus geen onlosmakelijke samenhang is tussen de twee locaties) en de twee locaties op ruime afstand van elkaar (te weten een afstand van ongeveer 1,3 km) gelegen zijn.³

In onderhavig geval gaat het om een veelheid van locaties in Zaandam-Oost. Immers niet alleen de BMC en HWC worden als een project gezien, ook de 5 woongebouwen waar de ketels verwijderd worden, worden tot hetzelfde project gerekend, of tenminste in een gezamenlijke vergunningaanvraag aangevraagd en vergund. Verweerders wijzen op de kringgedachte van het geheel. Het één kan niet zonder het ander en is niet inwisselbaar zonder het project open te breken dan wel opnieuw in te richten. Voor het geheel is een warmtenet aangelegd. Het warmtenet vormt een kring die gevormd wordt door BMC, de HWC, het leidingennetwerk en de woongebouwen.⁴ Dit maakt dat de activiteiten onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en het één project betreft, aldus verweerders.

De commissie kan de stelling van verweerders volgen. Het geheel van de aanbieders, afnemers en het hiervoor aangelegde leidingennetwerk is onlosmakelijk met elkaar verbonden door de kring waarin het geheel functioneert. De onderdelen kunnen niet onafhankelijk van elkaar functioneren en zonder de kring open te breken is geen alternatief beschikbaar. De commissie is dan ook van oordeel dat in onderhavig geval wel sprake is van één project in de zin van de Wnb.

5. Bezwaar:

Er is sprake van extern salderen, wat niet toegestaan is en waar de Aeriusberekening nog niet op uitgerust is.

Omdat de gasketels van de 5 verschillende woongebouwen niet tot dezelfde inrichting of hetzelfde project behoren, kan geen sprake zijn van intern salderen.

Verweer:

Er is hier geen sprake van extern salderen maar intern salderen aangezien er sprake is van één project en er wordt voldaan aan de voorwaarden voor intern salderen uit de beleidsregel van provincie Noord-Holland.

De woongebouwen die van warmte worden voorzien door Bio Forte B.V., krijgen de energie pas als de gasketels zijn afgekoppeld en verwijderd (zie voorschrift 6 van het bestreden besluit). De bewoners van de 5 woongebouwen zijn aangesloten op het warmtenet Zaandam-Oost en kunnen na verwijdering van de gasketels alleen warmte geleverd krijgen door ofwel de BMC van Bio Forte

² O.a. ABRvS 2 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:550 en ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2339

³ ABRvS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2017

⁴ Zoals ook geïllustreerd wordt met figuur 1 in het verweerschrift.

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

B.V., ofwel de HWC van Engie. Er is daarom sprake van onlosmakelijke samenhang en daarom van één project.

Derhalve valt het onder de definitie van intern salderen in de beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland (artikel 1 onder c).

Reactie bezwaarde:

Zoals eerder is gesteld: "er is sprake van extern salderen. Dat is op dit moment nog niet toegestaan. De Aeriusberekening is daarop nog niet uitgerust. De gasketels bij de 5 woongebouwen behoren niet tot dezelfde inrichting of project als de BMC van Bio Forte B.V. en de HWC van Engie. Dat geldt ook voor de eigenaar(s) van de 5 gasketels. Er kan dan geen sprake zijn van intern salderen. Extern salderen is momenteel nog niet toegestaan. Verweerders zien de 5 gasketels ook als behorend tot de inrichting."

Hier is sprake van extern salderen. Van de website van Bij 12 quote bezwaarde: "wat is extern salderen? Wanneer er voor het realiseren van een nieuwe of bestaande activiteit stikstofemissie nodig is, kan dit net altijd binnen het project of op de locatie worden opgelost. Er is dan en andere optie: extern salderen. Een bedrijf dat (deels) stopt kan stikstofactiviteit overdragen aan een ander."

Bio Forte B.V. is vergunninghouder van de natuurvergunning, saldogevers zijn o.a. de eigenaren van de 5 woongebouwen. Deze dragen hun "rechten" over aan Bio Forte B.V.. De saldo-ontvanger mag maximaal 70% van de gerealiseerde capaciteit gebruiken. De overige 30% moet worden ingetrokken en draagt bij aan een depositiedaling. Ook dat is hier niet gebeurd. Externe saldering is nu ook nog helemaal niet toegestaan door het kabinet. Het overleg daarover loopt nog. Er is nog geen besluit hierover genomen.

Voorts verwijst bezwaarde naar een recente uitspraak van de rechtbank Noord-Holland.⁵ Het verweerschrift zou haaks staan op r.o. 4.1.3. van deze uitspraak.

Overweging commissie

Wanneer de motivering dat het in dit geval om één project gaat wordt gevolgd, zoals overwogen onder bezwaar 5, dan is er ook sprake van intern salderen. Het salderen past binnen de 'Beleidsregel intern en extern salderen Noord-Holland', artikel 1 onder c, i en l sub 5 en artikel 5. Dat niet alle eigenaren van de betrokken projectonderdelen, zoals de eigenaren van de woongebouwen, houder zijn van de vergunning doet niet af aan het feit dat het één project kan betreffen. In dat geval is dan geen sprake van extern salderen.

De uitspraak waar naar verwezen wordt bevat geen r.o. 4.1.3 of enige andere overweging m.b.t. intern al dan niet extern salderen. Deze bezwaargrond treft dan ook geen doel.

6. Bezwaar:

Omdat geen van de 5 gasketels over een natuurvergunning beschikten, en de BMC en HWC van na de referentiedatum dateren, moet een passende beoordeling gemaakt worden.

Verweer:

De 5 gasgestookte ketels van de woongebouwen waren al in werking ten tijde van de Europese referentiedatum 24 maart 2000 en zijn daarmee een bestaand project. Nu er een wijziging

⁵ RBNHO 10 maart 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:1742

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

plaatsvindt van dat bestaande project, immers het gasverbruik wordt vervangen door een warmtenet, ontstaat er een vergunningplicht. Omdat door de toepassing van de BMC en de HWC in hetzelfde project en per saldo geen toename plaatsvindt aan stikstofdepositie op enig stikstofgevoelige habitat, is er geen plicht om een passende beoordeling op te stellen. Met andere woorden: doordat er sprake is van intern salderen is er geen passende beoordelingsplicht nu intern salderen conform de jurisprudentie niet gezien wordt als mitigerende maatregel. Uit de AERIUS berekeningen, als ook uit berekeningen met het tweede softwarepakket (stacks) is aangetoond dat er geen nadelig gevolg qua stikstofdepositie optreedt voor Natura 2000 gebieden.

Geen reactie van bezwaarde op dit verweer.

Overweging commissie

Aan een passende beoordeling wordt, ingevolge artikel 2.7 tweede en derde lid en artikel 2.8 eerste lid Wnb, pas toegekomen wanneer blijkt dat een project significante gevolgen kan hebben. In de overwegingen bij bezwaar 4 en 5 is geoordeeld dat sprake is van 1 project, waarbij intern salderen kan worden toegepast. Na de bouw van de 5 woongebouwen werd op olie gestookt, in de jaren 90 zijn ketels geplaatst die op aardgas stookte. Gelet op de referentiedatum is de commissie van oordeel dat het om een bestaand project gaat.

Uit de AERIUS berekeningen, als ook uit berekeningen met Stacks is aangetoond dat er geen nadelig gevolg qua stikstofdepositie optreedt voor Natura 2000 gebieden. Een passende beoordeling is dan ook, gelet op artikel 2.7 tweede en derde lid en artikel 2.8 eerste lid Wnb, geen vereiste voor verlening van de bestreden vergunning.

7. Bezwaar:

De maximale emissie van 6,0 kg ammoniak (NH₃) is onwaarschijnlijk laag en niet onderbouwd.

Verweer:

Het klopt dat de NO_x emissie lager is aangevraagd dan in de omgevingsvergunning aan emissieconcentratie vergund is. Een emissienorm zoals vergund in de omgevingsvergunning geldt voor een emissie op enig moment en die mag niet hoger zijn dan de norm. Voor de natuurvergunning wordt de jaarvrucht beoordeeld en de jaargemiddelde emissie is bij Bio Forte B.V., vanwege de garanties door de leveranciers, lager dan de vergunde emissienorm uit de omgevingsvergunning. Dat resulteert in een lagere NO_x emissie.

Bio Forte B.V. past een combinatie van rookgasreinigingstechnieken (SNCR + SCR + gaswasser) toe die veel verder gaat dan de gangbare best beschikbare techniek (BBT) voor deze schaalgrootte. Voorts heeft zij een beperking doorgevoerd van de warmteproductie om stikstofdepositie toename te voorkomen op enig stikstofgevoelig habitat in de betrokken Natura-2000 gebieden. Daarmee is de ammoniakemissie minimaal geworden.

Geen reactie van bezwaarde op dit verweer.

Overweging commissie

Een afwijking tussen de emissienorm in de omgevingsvergunning en de Wnb-vergunning wordt verklaard door het meetmoment (momentopname versus jaarvrucht). Wanneer niet aan de voorgeschreven maximale emissienormen voldaan wordt, zal handhavend opgetreden moeten worden. De commissie ziet geen reden om op voorhand de vergunning te weigeren, vanwege (zeer) lage verwachte uitstoot. Des te meer gezien de door verweerders omschreven investeringen en technische mogelijkheden voor emissiereductie.

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

8. Bezwaar:

Er wordt onterecht vanuit gegaan dat als er geen sprake is van toename van de stikstofdepositie de natuurvergunning verleend mag worden. Bij het stoken van aardgas zouden de stikstofemissie en stikstofdepositie lager zijn. Er moet een bindend stikstofreductieplan komen. Zolang dit plan er niet is, is het uitgangspunt van een standstill van de stikstofdepositie onjuist.

Verweer:

De vergunningverlening is juist mogelijk omdat er geen toename is aan stikstofdepositie op enig hexagoon in AERIUS. Indien het bestaande project (de 5 gasketels) wordt voortgezet is er een hogere stikstofdepositie dan nu in de vergunning beoogd wordt. Door de reductie aan NOx emissie om op geen enkel hexagoon een toename te hebben, wordt juist bewerkstelligd dat daarmee op veel meer hexagonen aanwijsbaar een grotere reductie is. Juist ook omdat de biomassacentrale schoner is dan een gasketel. Netto neemt het aantal mol stikstof wat neerdaalt daardoor juist af, dus per saldo is de natuur in het voordeel. Zodoende vindt er met de zogenaamde standstill juist reductie plaats door de interne saldering.

In de gebiedsgerichte aanpak wordt door verweerders per gebied bekeken welke acties nodig zijn om tot verbetering van de instandhoudingsdoelen te komen in dat gebied. De aanpak kan per gebied verschillen en juist daardoor meer effectief zijn dan een algemene reductie.

Reactie bezwaarde:

Hier is sprake van een plan of project zoals bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn, derde lid. Echter, hieraan kan niet worden toegekomen als er onvoldoende uitvoering is gegeven aan artikel 6 eerste en tweede lid van de Habitatrichtlijn.

Verweerders stellen dat biomassa stoken schoner zou zijn dan gasstook. Zowel wat stof- als NOx-emissies betreft is gasstook schoner. Idem voor zwafeldioxides, HCL en HF. Bezwaarde verwijst hierbij naar pagina 2 van de brief van 26 maart 2019 van bezwaarde aan gemeente Zaanstad, waarin zij laat zien hoe vervuilend het stoken van biomassa is vergeleken met gasstook.

Overweging commissie

Volgens bezwaarde gaan verweerders er ten onterecht vanuit dat als er geen sprake is van toename van de stikstofdepositie de natuurvergunning verleend mag worden.

Ingevolge artikel 2.7 tweede lid van de Wnb is het verboden zonder vergunning van gedeputeerde staten een project te realiseren dat (...) significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Wanneer er geen significante gevolgen zullen optreden, is een vergunning niet nodig. Omdat de significante gevolgen in theorie wel zouden kunnen optreden, maar door het toepassen van intern salderen dit niet het geval is, hebben verweerders er klaarblijkelijk voor gekozen om wel een vergunning te verlenen. Hierbij wordt, naar het oordeel van de commissie, niet in strijd gehandeld met artikel 6 van de Habitatrichtlijn, derde lid, nu ook daar is opgenomen dat een passende beoordeling (pas) hoeft worden opgesteld als het project significante gevolgen kan hebben voor het gebied.

De commissie kan de stelling van bezwaarde, dat verweerders er ten onterecht vanuit gaan dat als er geen sprake is van toename van de stikstofdepositie de natuurvergunning verleend mag worden, niet volgen. Juist doordat, met toepassing van het intern salderen, er geen significante effecten op zullen treden, kan de vergunning verleend worden.

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

9. Bezwaar:

De omgevingsvergunning en Wnb-vergunning sluiten niet op elkaar aan voor wat betreft het thermisch vermogen van de ketels (3,4 MW tegen 3,5 MW). Daarnaast is ten onrechte het thermisch vermogen van de hulpcentrale van Engie niet in de vergunning opgenomen.

Verweer:

De veronderstelde mismatch in getallen kan worden verklaard door een verschil in definitie. De capaciteit bedraagt in wkk modus 3,4 MW warmte en 75 kW elektriciteit. In dat geval wordt stoom door de turbine geleid, waarbij elektriciteit wordt opgewekt, waarna de restwarmte via de stoomcondensor wordt afgegeven aan het warmtenet. Het is echter ook mogelijk om stoom rechtsreeks naar de condensor te leiden ten koste van elektriciteitsproductie, waardoor er bij dezelfde brandstofconsumptie en stikstofuitstoot 0,1 MW extra warmteproductie plaatsvindt en het totaal naar 3,5 MW gaat, echter zonder elektriciteitsproductie. Voor de jaarvracht NOx emissie maakt dit in zoverre niets uit dat deze gemaximeerd is in het bestreden besluit en niet overschreden mag worden.

Geen reactie van bezwaarde op dit verweer.

Overweging commissie

Naar het oordeel van de commissie hebben verweerders voldoende duidelijk gemaakt waar het verschil in thermisch vermogen door kan worden verklaard. De commissie ziet geen grond voor het verplicht opnemen van het thermische vermogen van de hulpcentrale in de vergunning. Handhaafbaar zijn de maximale jaarvrachten, niet de al dan niet genoemde thermische waarde. De thermische waarde is wel opgenomen in bijlage twee bij de vergunning (Nota van beantwoording zienswijzen op conceptbesluit Wnb Bio Forte B.V., pagina 6 punt 12).

10. Bezwaar:

Er is onvoldoende of geen enkele coördinatie geweest tussen de omgevingsvergunning en Wnb-vergunning. Ze hebben betrekking op verschillende inrichtingen en de vergunde emissies verschillen van elkaar. Verwezen wordt naar het advies van de Raad van State waarin de voorkeur naar meer afstemming, verplichte afstemming bij IPPC-installaties en de belangrijke rol van de afstemming.

Bij het besluit maatwerkvoorschriften (9 juli 2018 aangevraagd, 12 november 2018 datum besluit) betreft alleen de BMC. In de vergunning voor de Wnb kan dan niet een andere constructie worden gekozen, namelijk de som van de BMC, HWC en de 5 gasketels.

Verweer:

Verweerders zijn van mening dat van een dergelijke plicht geen sprake is, indien er sec een aanvraag is gedaan in het kader van de Wet natuurbescherming. Er geldt dan geen aanhaakplicht; dat is alleen indien er een omgevingsvergunning wordt aangevraagd waarin het aspect natuur ook meegenomen moet worden. Nu er in deze casus reeds een omgevingsvergunning verleend is en reeds onherroepelijk in werking is getreden, kunnen verweerders vanuit de Wnb alleen naar de voorliggende aanvraag kijken en deze toetsen. Als er al een discrepantie zit tussen beide vergunningen, dan is het aan handhaving om daarin op te treden indien een van beide vergunningen overtreden wordt.

Voorts zien verweerders ook geen noodzaak nu beide vergunningen iets anders regelen ten aanzien van de aangevraagde activiteiten: de omgevingsvergunning regelt maximale

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

emissieconcentraties en de Wnb regelt maximale jaarvrachten. Er is dus geen sprake van een verschil in normstelling.

Reactie bezwaarde:

Bezwaarde verwijst hiervoor naar het bezwaarschrift.

Overweging commissie

De aanvrager is juridisch niet verplicht om de aanvraag voor de Wnb-vergunning aan te haken bij de Wabo-vergunning. De commissie merkt op dat zichtbaar geen afstemming heeft plaatsgevonden tussen de Wabo-procedure en de Wnb-procedure, maar momenteel is coördinatie in juridische zin niet verplicht. In dit geval zijn zowel de Wabo-vergunning als het besluit met de maatwerkvoorschriften in het kader van de Wet milieubeheer vergund/genomen voordat de Wnb-vergunning aangevraagd is. Verweerders stellen dan ook terecht dat zij alleen vanuit de Wnb naar de voorliggende aanvraag kijken en deze toetsen.

Al eerder is aan de orde geweest dat de term 'inrichting' aansluit bij de Wabo en de term 'project' bij de Wnb. Hieraan hoeft niet in elk geval dezelfde invulling gegeven te worden.

Uit de stukken maakt de commissie op dat de Wnb-vergunning niet is afgewacht door vergunninghouder en de BMC testen zijn uitgevoerd voordat de Wnb-vergunning verleend is. Het kan voorkomen dat op eigen risico begonnen wordt met de uitvoering van projecten en in casu achten verweerders handhaving blijkbaar niet nodig. De commissie merkt echter op dat zij kritisch is met betrekking tot het in gebruik nemen van de BMC voordat alle vergunningen verleend zijn.

11. Bezwaar:

De vergunde NOx- en ammoniakvrachten zijn niet haalbaar. Er is geen voorziening getroffen of apparatuur voorgeschreven om te kunnen voldoen aan voorschrift B.4 (Voorschrift: In de BMC en de HWC dient een doelmatige emissie-registratie aanwezig te zijn voor NOx en NH3, welke op verzoek aan de provinciaal toezichthouder kan worden getoond). Een verplichting tot het uitvoeren van opleveringsmetingen ontbreekt ten onrechte. Er is geen rechtszekerheid dat de gehanteerde normen gehaald worden. De NOx- en ammoniakemissies dienen continu te worden gemeten.

Verweer:

Verweerders geven aan dat er geen vracht vergund wordt in een natuurvergunning. Er wordt een project vergund en de eventuele emissies daarvan worden getoetst ten aanzien van de instandhoudingsdoelen in de betrokken Natura 2000 gebieden. Voorts dient er een doelmatige emissie-registratie aanwezig te zijn voor NOx en NH3, welke op verzoek aan de provinciale toezichthouder kan worden getoond (voorschrift 4). Zodoende dient het bedrijf inzichtelijk te maken, maar ook betrouwbaar aannemelijk te maken, dat de jaarvracht aan stikstofemissie niet overschreden wordt. Tenslotte heeft Bio Forte B.V. al aangegeven dat er wel degelijk een onderbouwde rapportage zal worden aangeleverd op basis van door externe gemeten concentraties en uit de warmteproductie afgeleide rookgasvolumes. Gezien de Corona-crisis laat deze meting nog even op zich wachten nu de betrokken experts van de leveranciers uit Italië moeten komen. Zodra hier gevolg aan gegeven is, wordt deze informatie gedeeld, ook met bezwaarde [REDACTED]

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

Reactie bezwaarde:

Er wordt verwezen naar het bezwaarschrift. Daarnaast wordt opgemerkt dat de NOx- en ammoniakemissies continu dienen te worden gemeten. Anders is de handhaafbaarheid van het bestreden besluit nul komma nul, hetgeen niet kan worden geaccepteerd. Eenmalige metingen zeggen niets over de jaarvrachten van NOx en ammoniak. Dat kan alleen als beide stoffen continue worden gemeten. Dat is kennelijk niet het geval. Daarmee is de vergunning niet handhaafbaar. Dit is ook niet geregeld in het Wabo spoor.

Onbegrijpelijk is dat wordt gesteld dat de NOx-emissie niet gemaximaliseerd zou zijn. Immers, de voorschriften geven aan dat Bio Forte B.V. maximaal 528,70 kg/jaar NOx en 6,00 kg/jaar ammoniak mag emitteren. Engie mag maximaal 127 kg/jaar NOx emitteren. Hoe kan dan worden gesteld dat er "geen vrachten zijn vergund, maar alleen een project". Zonder een continue debiet- en concentratiemeting zijn deze vrachten niet handhaafbaar. Immers, de éénmalige metingen geven een momentopname.

Overweging commissie

Op de haalbaarheid van de emissienormen is al ingegaan bij de overweging onder bezwaar 3.

In de vergunning zijn maximale emissies (jaarvrachten) gesteld en er zijn voorschriften opgenomen aangaande de plicht tot onder meer doelmatig registreren en melding doen bij overschrijden van de maximale emissies (voorschrift 4 en 5). Verweerders geven aan dat de vergunninghouder verplicht is inzichtelijk te maken, maar ook betrouwbaar aannemelijk te maken, dat de jaarvracht aan stikstofemissie niet overschreden wordt. Bezwaarde stelt dat de NOx- en ammoniakemissies continu dienen te worden gemeten. Eenmalige metingen zeggen volgens bezwaarde niets over de jaarvrachten van NOx en ammoniak. De commissie kan bezwaarde volgen in de stelling dat een eenmalige meting niet voldoende, en daarmee niet doelmatig is, om aannemelijk te maken dat de jaarvracht aan stikstofemissie niet overschreden wordt. De op handen zijnde meting, met medewerkers uit Italië, doet vermoeden dat geen sprake zal zijn van continue metingen. Noch in het besluit, noch uit het verweer of de reactie van vergunninghouder op het bezwaar wordt duidelijk op welke wijze, op voorhand, betrouwbaar aannemelijk gemaakt wordt dat de jaarvracht aan stikstofemissie niet overschreden wordt. Het in het besluit opgenomen voorschrift "er dient een doelmatige emissie-registratie te zijn, op verzoek te tonen" acht de commissie in deze context ontoereikend. De commissie is dan ook van oordeel dat in het voorschrift in de vergunning op voorhand en specifiek duidelijk moet worden opgenomen op welke wijze de doelmatige emissie-registratie en metingen plaats zullen vinden.

12. Bezwaar:

Tot slot merkt bezwaarde [REDACTED] op dat verweerders de ingebrekestelling ten onrechte niet gehonoreerd hebben. Er wordt ook op dit punt verzocht om een advies, met verwijzing naar een brief van gemeente Zaanstad van 31 januari 2019.

Verweer:

Verweerders geven aan niet bekend te zijn met de genoemde brief. Wel heeft [REDACTED] verweerders in gebreke gesteld voor het uitblijven van een besluit in een ander verzoek van hen. Op 28 september 2019 heeft [REDACTED] een verzoek tot handhaving ingediend tegen het in werking zetten van de BMC van Bio Forte B.V. Op 12 december 2019 heeft [REDACTED] verweerders in gebreke gesteld. Op 13 december 2019 hebben verweerders [REDACTED] in kennis gesteld van het voornemen om een natuurvergunning af te geven aan Bio Forte B.V. Op 23

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

december 2019 hebben verweerders een besluit genomen op het preventieve handavingsverzoek en dit verzoek afgewezen. Daarmee hebben verweerders binnen 2 weken een besluit genomen na de ingebrekestelling en daarmee terecht deze 'niet gehonoreerd'.

Geen reactie van bezwaarde op dit verweer.

Overweging commissie

Nu bezwaarde de bewuste brief van de gemeente, noch het besluit op de ingebrekestelling bij het bezwaar gevoegd heeft, kan de commissie hier geen gefundeerd oordeel over geven.

In de reactie van bezwaarde op het verweerschrift wordt de stelling van verweerders over de ingebrekestelling van 12 december 2019 niet betwist. Daarom moet de commissie het er voor houden dat verweerders juist gehandeld hebben in hun reactie op de ingebrekestelling.

13. Bezwaar

In de reactie op het verweerschrift voert bezwaarde [REDACTED] aanvullend aan dat de emissies van SO₂, HCL en HF ten onrechte niet getoetst zijn. Bezwaarde verwijst hierbij naar een brief van 26 maart 2019 die zij aan gemeente Zaanstad gestuurd heeft. Bezwaarde geeft aan dat het gaat om circa 2.000 kg SO₂, 750 kg HCL en 10 - 100 kg HF per jaar. In de Wabo-vergunning zijn hiervoor geen normen opgenomen omdat het Activiteitenbesluit hiervoor emissienormen voorschrijft net als voor NO_x. Voor NO_x heeft de gemeente ervoor gekozen om een strengere norm op te nemen dan voorgeschreven in het Activiteitenbesluit. Voor SO₂, HCL en HF is dat niet gebeurd zodat de normen uit het Activiteitenbesluit van toepassing zijn. Dat leidt tot bovenstaande niet getoetst vrachten. Dit zijn allemaal verzurende en etsende stoffen, waarvan de depositie op natuurgebieden niet is getoetst. Dit is een ernstige omissie.

Verweer:

Aangezien dit bezwaar pas in de reactie op het verweer opgenomen is, hebben verweerders hier niet op kunnen reageren.

Overweging commissie

De gebieden waar de vergunning betrekking op heeft zijn Natura 2000-gebieden met stikstofgevoelige habitats. De beoordeling van de aanvraag heeft zich dan ook beperkt tot de effecten van stikstofdepositie op de gebieden waarvoor de nu geldende kritische depositiewaarde wordt overschreden. Bij de berekening op basis van stikstofemissies wordt landelijk uitgegaan van de componenten ammoniak (NH₃) en stikstofdioxide (NO_x). De berekeningen zijn uitgevoerd met de meest recente versie van AERIUS Calculator. De commissie ziet geen grond om te twijfelen aan de juistheid van de berekeningen.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 30 april 2020 telefonisch gehouden raadkamerzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit van 27 januari 2020 niet herroepen hoeft te worden. Wel concludeert de commissie dat het voorschrift aangaande de doelmatige metingen aangevuld dient te worden. Tevens geeft de commissie Gedeputeerde Staten in overweging in de vergunning een voorschrift omtrent de te gebruiken biomassa op te nemen.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot de bezwaarschriften van [REDACTED] en [REDACTED] d.d. 26 en 28 februari 200

Hoor- en adviescommissie

1382768/1415222

te adviseren bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren en in de beslissing op bezwaar het bestreden besluit aan te vullen met inachtneming van hetgeen in het advies is overwogen.

Haarlem, donderdag 30 april 2020

de Hoor- en adviescommissie,



fungerend secretaris



voorzitter