

Bureau Rechtsbescherming
Amsterdamsestraatweg 83 bis
3513 AB Utrecht
06 45 172 472

Rechtbank Midden-Nederland
sector bestuursrecht
fax 22 33 498

Datum: 22-8-2016

Betreft: beroep UTR 16/1787 CHW V45
Biowarmte Installatie Lage Weide
Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

Kennis genomen hebbende van het door MOB ingediende beroepsschrift en het verweer van de provincie, laat ik u weten dat het beroep van Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (SSLU) geacht moet worden alleen door de SSLU te zijn ingediend (en dus niet mede namens de Klimaatpartij) en zich bij nader inzien beperkt tot de beroepsgrond luchtkwaliteit.

De SSLU werd sinds 2005 steevast en in een groot aantal bestuursrechtelijke procedures aangemerkt als belanghebbend voor zover het de luchtkwaliteit in Utrecht e.o. betreft. Ook heeft er bij de rechtbank en de Afdeling nooit twijfel bestaan aan het feit dat de SSLU zich ook met feitelijke activiteiten bezighoudt zoals voorlichting aan het publiek en de politiek. Recentelijk werd de SSLU dan ook als belanghebbend aangemerkt in het beroep tegen de milieuzone ([ECLI:NL:RBMNE:2016:339](#)).

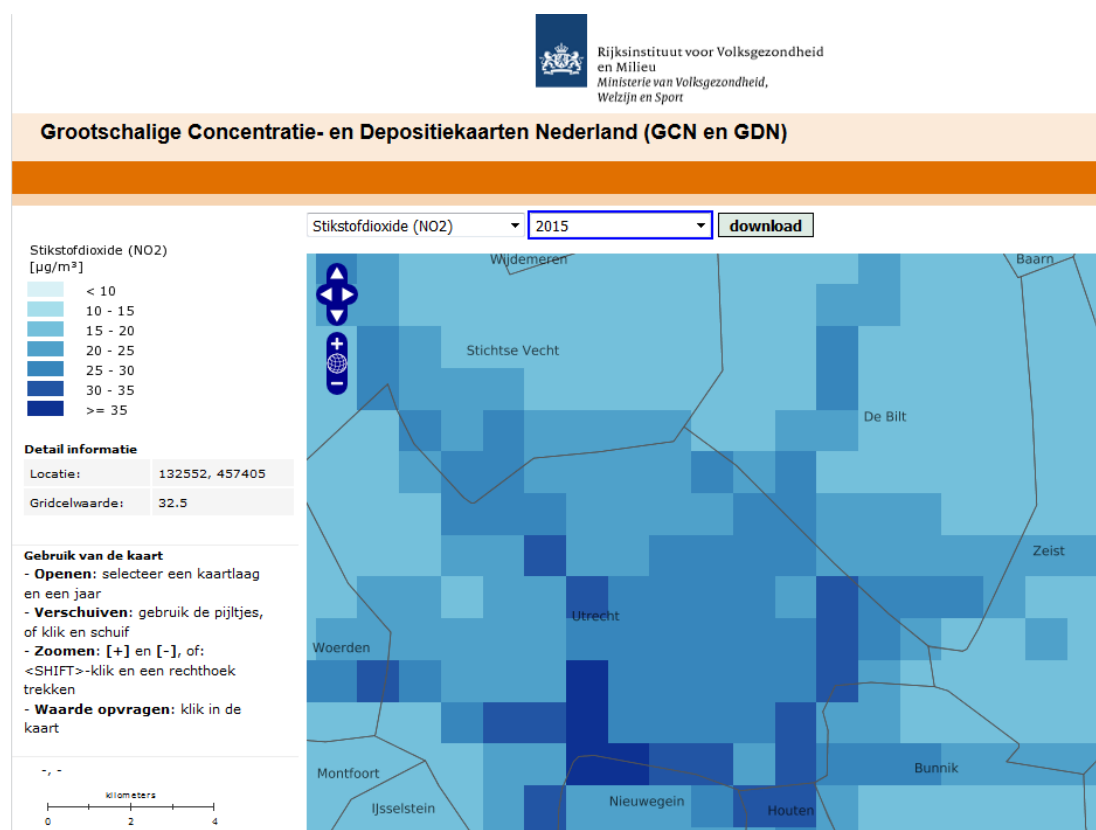
De reactie van verweerder op de ingediende zienswijze mbt luchtkwaliteit was zo weinig inhoudelijk gemotiveerd en bood daardoor zo weinig aanknopingspunten voor kritiek dat de SSLU besloot de zienswijze ongewijzigd als beroepsgrond aan te voeren. Ook in het verweer wordt er nauwelijks op ingegaan. Het luchtkwaliteitsonderzoek geeft naar het oordeel van de SSLU onvoldoende onderbouwing en valt door het niet verantwoord van alle relevante invoergegevens niet te controleren.

De SSLU had graag uitvoeriger zienswijze en een uitvoeriger beroepsschrift willen indienen, maar had en heeft daartoe niet de middelen. Anders dan verweerder en Eneco heeft de SSLU niet de middelen om tientallen adviesbureaus aan het werk te zetten. De SSLU is volledig afhankelijk van enkele vrijwilligers. Dat is de reden dat de SSLU nu pas met een onderbouwing komt van de tijdig ingediende gronden. Ik neem aan dat verweerder, Eneco en de rechtbank daar begrip voor hebben.

Zowel in het besluit als in het verweer wordt slechts aangevoerd dat er door de veranderingsvergunning geen toename valt te verwachten ten opzichte van de eerder verleende vergunning wat betreft het aantal vrachtwagens en dat er geen sprake is van “*significant extra uitstoot van fijnstof, NO2 en CO2*”. Inkv de eerder verleende vergunning werd door Arcadis in 2012 het rapport “Luchtkwaliteitsonderzoek biomassa energiecentrale groene weide” geproduceerd. (www.commissiemer.nl/docs/mer/p26/p2674/2674-038luchtkwaliteit.pdf)

Ik wijs er meteen op dat in het rapport 2012 werd uitgegaan van een schoorsteen van 85 meter, terwijl inmiddels blijkt te worden uitgegaan van een schoorsteen van 65 meter. Een *“Hogere schoorsteenhoogte heeft geleid tot lagere imissieconcentraties op leefniveau, vooral ten noordoosten van de centrale” (...)* *“Daarnaast is het relatieve verschil tussen de schoorsteenhoogte en gebouwhoogte (ketelhuis van 55 m) groter, waardoor de gebouwinvloed op de pluimverspreiding (zie paragraaf 5.3.2.) kleiner is. Dat betekent dat de pluimstijging minder door de gebouwinvloed wordt belemmerd”*, aldus het rapport 2012 p. 31/32. Dat er door de veranderingsvergunning geen verslechtering valt te verwachten is alleen al daarom niet juist. Overigens, had de eerdere vergunning betrekking op een energiecentrale, terwijl het in dit geval gaat om een warmtecentrale. Het gaat dus i.c. om een andere afweging.

De twee rapporten laten zich overigens moeilijk vergelijken doordat nauwkeurige informatie over de invoergegevens in beide gevallen ontbreken. In het rapport 2012 wordt op p.11 een achtergrondconcentratie NO₂ genoemd van 24,4 - 33,8 µg/m³ (wat is het: 24,4 of 33,8?) in het rapport 2015 wordt de achtergrondconcentratie NO₂ in 2017 vermeld op p.14. Dat zou 22,1 zijn µg/m³. Volgens de GCN kaart 2015 is de achtergrondconcentratie NO₂ 32,5 µg/m³ en volgens de NSL-monitor zou die in 2015 22,5 µg/m³ zijn. Wat het nu echt is valt moeilijk te achterhalen, maar is wel erg belangrijk.

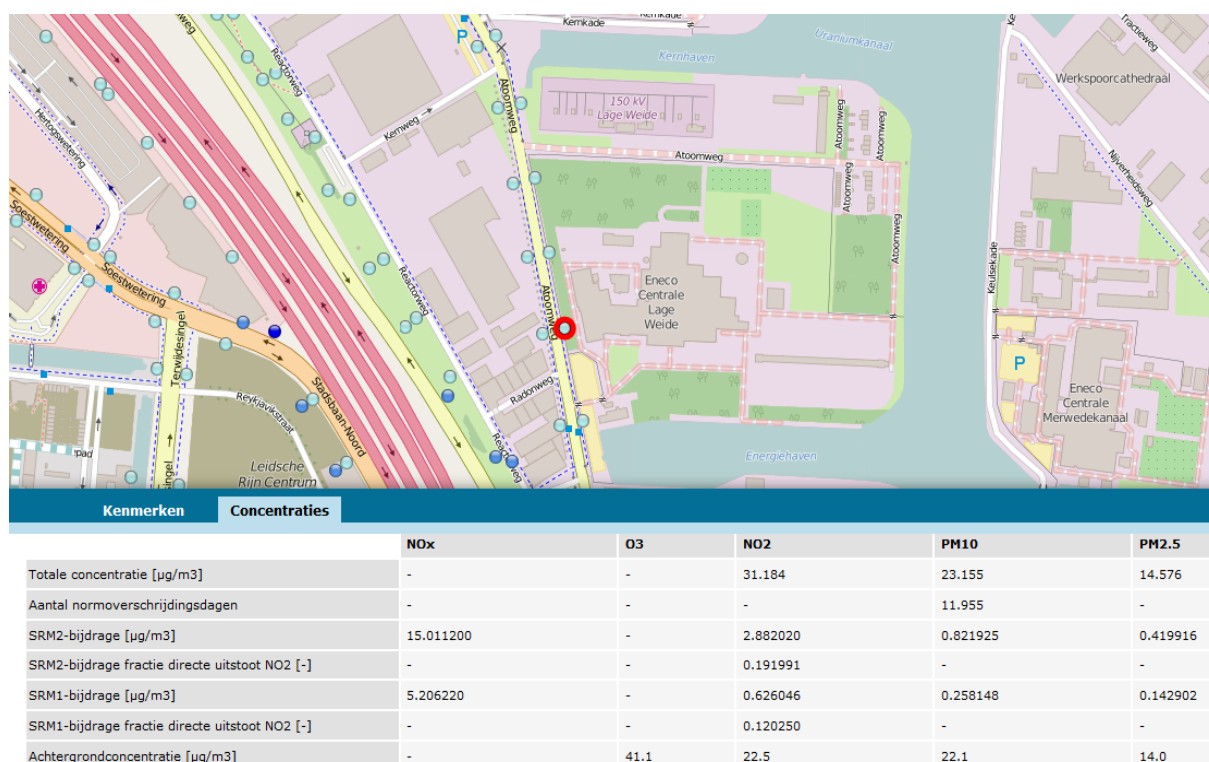


In beide rapporten wordt van een gemiddelde achtergrondconcentratie NO₂ uitgegaan in een ‘grid’ van 1x1 km. Dat is in dit geval onjuist, omdat er binnen dat gebied grote verschillen bestaan door de nabijheid van én de A2 én het Amsterdam-Rijnkanaal, beide zijn grootschalige bronnen van luchtvervuiling. Omdat de BWI tussen en vlakbij de A2 en het kanaal ligt moet van een hogere achtergrondconcentratie uitgegaan worden. Zie ECLI:NL:RBUTR:2009:BH0901 r.o. 2.9. Ook de huidige centrale (wanneer wordt die buiten gebruik gesteld?) is een reden om ter plaatse van een hogere achtergrondconcentratie uit te gaan.

Dat in het rapport 2012 van een te grove achtergrondconcentratie is uitgegaan mag geen reden zijn om die onnauwkeurigheid in het rapport 2015 door de vingers te zien met het argument dat slechts vergeleken zou mogen worden met de eerder verleende vergunning.

Noch in het rapport 2012 noch in rapport 2015 wordt rekening gehouden met het reeds aanwezige verkeer (en vrachtverkeer!) op de Atoomweg. Het aantal personenwagens en vrachtwagens per etmaal op de Atoomweg wordt althans nergens genoemd, evenmin als hun snelheid, stagnatie en emissiefactor. Voor de berekening van de totale concentratie lijkt te worden volstaan met het bij elkaar optellen van de (te lage) achtergrondconcentratie en de concentratie als gevolg van de aan- en afvoer en de emissie ivm de BWI. Alsof er verder geen verkeer op de Atoomweg bestaat. Dat die omissie niet is opgevallen in rapport 2012 mag evenmin betekenen dat die in rapport 2015 dan maar door de vingers moet worden gezien.

Volgens de NSL-monitor was er in de autonome situatie op de Atoomweg in 2015 sprake van een NO₂ concentratie van **31,2 µg/m³** (rode cirkeltje) ¹. Dat was het geval bij 3717 personenwagens, 239 middelzware vrachtwagens, **173** zware vrachtwagens en 226 stadsbussen. Uit de NSL-monitor is niet op te maken wat de situatie is in 2016,2017, 2018, 2019 omdat die pas weer info geeft over 2020. Ook de NSL-monitor geeft geen nauwkeurige achtergrondconcentratie (is vlakbij de A2 lager dan bij de Atoomweg) en gaat kennelijk uit van een binnen 1 x 1 km gelijkmatig verdeelde GCN-achtergrond. Om die reden moet er van uit worden gegaan dat de werkelijke totale NO₂-concentratie op de Atoomweg in 2015 in de autonome situatie hoger is dan **31,2 µg/m³**. En dáár komt dan de NO₂-concentratie bij als gevolg van de BWI (met de lage schoorsteen!).



¹ Tamelijk onbegrijpelijk omdat de achtergrondconcentratie NO₂ volgens dezelfde NSL-monitor al 32,5 µg/m³ zou zijn. Zie voor de NSL-monitor viewer: <https://www.nsl-monitoring.nl/viewer/>

Voor het beoordelen van de impact van de aan- en afvoer met vrachtwagens is het nodig te weten (a) om hoeveel zware en middelzware vrachtwagens het gaat, (b) wat hun gemiddelde snelheid en stagnatie is, (c) wat de emissie is waarmee gerekend is en (d) waar zich de gebruikte beoordelingspunten bevinden.

Hoeveel en welk snelheidstype

Volgens rapport 2015 p.10 zou er sprake zijn van **13.760** extra vrachtwagens op de Atoomweg (dat zijn er in de autonome situatie dus maar **173**). De gehanteerde snelheid zou 50 km/uur zijn. Dat kan natuurlijk niet, want op de Atoomweg is dat de maximum snelheid. Bij de berekening van de luchtkwaliteit wordt er van uitgegaan dat 44 km/uur de gemiddelde snelheid is op een buitenweg. De Atoomweg is echter een stadsweg. Volgens de door de minister op 11-3-2015 (meer recentere waren er ten tijde van het opstellen van het rapport van 30 juni 2015 niet) vastgestelde emissiefactoren niet-snelwegen² ligt de NOx emissie waarmee gerekend wordt voor vrachtwagens voor de buitenweg een stuk lager dan voor stad normaal. In 2015 zou het gaan om het verschil tussen 4,99 g/km en 8,99 g/km.

| ZWAAR WEGVERKEER | | | | |
|---|--------------------|-----------------|----------------------|-----------|
| (vrachtauto's > 20 ton GVW en trekkers) | | | | |
| NOx in NO2-equivalenten (g/km) | | | | |
| | Stad Stagnerend | Stad Normaal | Stad Doorstromend | Buitenweg |
| 2014 | 16,60 | 10,12 | 6,98 | 5,61 |
| 2015 | 14,74 | 8,99 | 6,21 | 4,99 |
| 2016 | 12,89 | 7,87 | 5,44 | 4,37 |
| 2017 | 11,03 | 6,75 | 4,67 | 3,76 |
| 2018 | 9,17 | 5,62 | 3,90 | 3,14 |
| 2019 | 7,32 | 4,50 | 3,14 | 2,52 |
| 2020 | 5,46 | 3,38 | 2,37 | 1,90 |
| 2030 | 1,91 | 1,19 | 0,84 | 0,72 |

Het lijkt erop dat opsteller Arcadis ten onrechte is uitgegaan van emissies die bij de buitenweg horen en dus veel geringer zijn dan de emissies die bij stad normaal horen. De gekozen snelheidstypering wordt niet in het rapport vermeld. Ten onrechte.

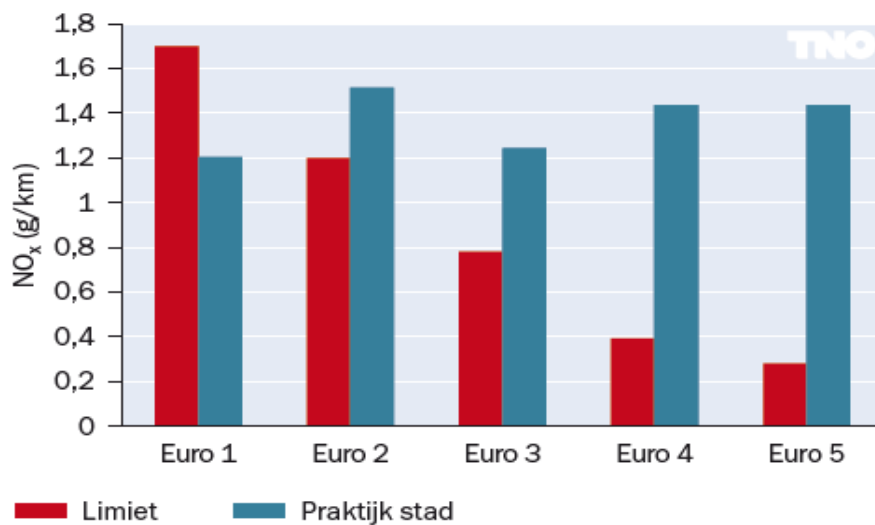
Volgens het rapport op p.14 is de bijdrage van de BWI samen met die van het vrachtverkeer maximaal **0,2 µg/m³ NO₂**. Dat is onwaarschijnlijk weinig. Het verkeer in de autonome situatie op de Atoomweg is volgens de NSL-monitor 2015 goed voor **31.2 µg/m³** (totale concentratie) – **22.5 µg/m³** (achtergrondconcentratie) = **8,68 µg/m³ NO₂**. Zie de afbeelding op de vorige pagina. Dat autonome verkeer bestaat slechts uit 3717 personenwagens, 239 middelzware vrachtwagens, 173 zware vrachtwagens en 226 stadsbussen. Nu wil Arcadis doen geloven dat **13.760** zware vrachtwagens + de uitstoot van de BWI daar maar **0,2 µg/m³** aan toevoegt. Dat is inderdaad zeer onwaarschijnlijk.

Emissiefactoren

De vraag is overigens of de emissiefactoren voor zwaar wegverkeer zoals de minister die op 11-3-2015 heeft vastgesteld niet veel te optimistisch waren. In de loop van 2015 verschenen er berichten waaruit bleek dat de werkelijke emissies met name van dieselloertuigen aanzien-

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2015/03/16/emissiefactoren-voor-niet-snelwegen-2015>

lijk afwijken van de emissies volgens de euroklassificatie (de norm waaraan zij moesten en volgens de fabriek ook zouden voldoen). De vraag is dus of de door de minister vastgestelde emissiefactoren niet teveel werden bepaald door normen die aan de vrachtwagenindustrie worden opgelegd in plaats van door in de praktijk vastgestelde emissies. Uit een door TNO op 7 oktober 2015 gepubliceerd rapport blijkt dat inderdaad het geval te zijn. In onderstaande tabel laten de rode balkjes de maximale NO_x emissies zien zoals aan fabrikanten van vrachtwagens voorgeschreven. De dalende trend ziet men terug bij de door de minister vastgestelde emissiefactoren: elk jaar minder door voortdurende verjonging van het wagenpark. Het lijkt dus geen twijfel dat de minister zich bij de vaststelling van emissiefactoren door de normen van de euroklassificatie heeft laten leiden en niet door de in de praktijk vastgestelde emissies. Die zijn wat betreft NO_x, zoals onderstaande figuur laat zien, in de praktijk helemaal niet afgenomen.



Figuur 3. NO_x-emissies van zware bestelwagens in de stad, in vergelijking met de emissielimiet.

Bron: <https://www.tno.nl/nl/aandachtsgebieden/leefomgeving/mobility-logistics/schone-mobiliteit/uitstoot-van-stikstofoxiden-en-fijnstof-door-dieselvoertuigen/> (7 oktober 2015)

Het Arcadis rapport is van 30 juni 2015, de publicatie van het TNO rapport is van 7 oktober 2015 en kon dus nog geen rol spelen bij het opstellen van het luchtkwaliteitsonderzoek van Arcadis. Dat neemt echter niet weg dat ook (net als vanwege de gekozen snelheidstypering) vanwege de waarschijnlijk gebruikte te optimistische emissiefactoren aan de juistheid van de conclusies van het luchtkwaliteitsonderzoek (maximaal 0,2 µg/m³ NO₂ door de bijdrage van de BWI inclusief vrachtverkeer) moet worden getwijfeld.

Beoordelingspunten

Volgens de regelgeving moet de luchtkwaliteit beoordeeld worden op een afstand van maximaal 10 meter van de rand van de rijweg. Is er sprake van een woning die dicht bij rand van de rijweg staat, dan geldt de afstand tot de woning.

Het luchtkwaliteitsrapport 2015 wijdt op p.6 uit over toepasbaarheidsbeginsel en het blootstel-

lingscriterium. Volgens het toepasbaarheidsbeginsel zou geen beoordeling hoeven plaats te vinden op plaatsen waar het publiek geen toegang heeft en waar geen vaste bewoning is. Om elk misverstand te voorkomen: alleen als aan beide eisen is voldaan hoeft geen beoordeling plaats te vinden. Alleen het feit dat het publiek geen toegang heeft is dus niet genoeg en ook alleen het feit dat er geen vaste bewoning is niet genoeg. Alleen als er én geen toegang is én niet vast gewoond wordt kan beoordeling achterwege blijven. Steeds vaker grijpt de overheid het toepasbaarheidsbeginsel echter aan om de lucht niet te beoordelen op plaatsen waar het niet uitkomt om aan de normen te voldoen. De gehanteerde redenering is dan dat er geen vaste bewoning is. Zodoende zou de luchtkwaliteit niet beoordeeld hoeven te worden op 10 meter van de rand van de rijweg als zich daar rijwielpaden, trottoirs, kinderspeelplaatsen, sportvelden, voortuinen, oevers en parken bevinden. Dat is in strijd met de Richtlijn 2008/50 want voor de Richtlijn is dat niet genoeg, er moet ook aan de andere voorwaarde voldaan worden.

Volgens het luchtkwaliteitsrapport 2015 op p.7 zou het blootstellingscriterium de overheid de vrijheid geven de beoordeling achterwege te laten voor plaatsen waar mensen niet significant worden blootgesteld. Wat precies significant is blijkt niet uit de regelgeving. Ook dit blootstellingscriterium wordt in de praktijk steeds vaker gebruikt om de lucht niet te hoeven beoordelen waar het de overheid niet uitkomt. Dat kan zijn op rijwielpaden, trottoirs, kinderspeelplaatsen, sportvelden, voortuinen, oevers en parken als die vlakbij een weg liggen (of in dit geval bij een installatie) waar de overheid aan het verkeer geen beperkingen wil opleggen om aan luchtkwaliteitsnormen te voldoen. Vanzelfsprekend levert deze praktijk strijd op met het eerder genoemde toepasbaarheidsbeginsel. Het kan immers niet de bedoeling van de Europese wetgever zijn om eerst voor te schrijven dat enkel en alleen van beoordeling mag worden afgezien als het om locaties gaat waar het publiek én niet mag komen én niet vast gewoond wordt om vervolgens een criterium te formuleren dat alle ruimte biedt om niet te beoordelen waar het volgens het toepasbaarheidsbeginsel per sé wel moet.³ Het blootstellingscriterium komt in de Europese regelgeving niet voor en is daarmee in strijd.

Uit het luchtkwaliteitsonderzoek 2015 van Arcadis valt niet op te maken waar de locaties liggen waarvoor berekend is dat de toename als gevolg van het besluit maar 0,2 µg/m³ NO₂ is. Die toename is zo onwaarschijnlijk laag dat er voor de berekening daarvan meer nodig is dan te optimistische emissiefactoren en te optimistische snelheidstypering. De vraag is dus: waarom zit er geen kaartje bij waarop de toetspunten staan aangegeven, zodat vastgesteld kan worden dat die zich inderdaad op een afstand van maximaal 10 meter van de rand van de rijweg en op de voorgeschreven onderlinge afstand bevinden?

³ In de Richtlijn 2008/50 is sprake van een voorschrift *'bemonsteringspunten met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid dienen zich op een zodanige plaats te bevinden dat gegevens worden verkregen over gebieden binnen zones en agglomeraties waar de hoogste concentraties voorkomen waar de bevolking rechtstreeks of onrechtstreeks kan worden blootgesteld gedurende een periode die in vergelijking met de middelingstijd van de grenswaarde niet verwaarloosbaar is'*. Dit voorschrift ziet echter op de situering van bemonsteringspunten op macroschaal. De bedoeling van dit voorschrift is om te voorkomen dat een overheid een te rooskleurig beeld geeft van de luchtkwaliteit in een zone of agglomeratie door locaties waar de hoogste concentraties te verwachten zijn buiten de bemonstering te houden. Het voorschrift is dus juist niet bedoeld om toetspunten te laten vervallen waar de beoordeling resultaten op zou kunnen leveren die naar verwachting hoog uitkomen en daardoor aan besluiten in de weg kunnen staan.

Arcadis schrijft (p.7) dat er enkele bedrijfswoningen aanwezig zijn op het bedrijfsterrein. Er zijn 14 woningen en daarvan wordt er momenteel één bewoond door iemand die bij het bedrijf werkt. Daar kan je ook met de auto komen zonder het met hekken omgeven bedrijfsterrein te hoeven betreden. Ook daar moet dus gewoon beoordeeld worden op de voorgeschreven afstand van maximaal 10 meter van de rand van de rijweg. Uit het rapport blijkt niet waar de toetspunten liggen waarvoor een berekening is gemaakt. Deze woningen staan overigens vlakbij het Amsterdam Rijnkanaal (grootschalige bron van luchtvervuiling) en bovendien aan de kant waar de rookgas van de BWI uit de te lage schoorsteen het vaakst naar toewaait. Uit het rapport blijkt niet dat met deze bijzondere omstandigheden rekening is gehouden.



Ontbreken afweging

De Algemene wet bestuursrecht schrijft het maken van een afweging voor. Helaas wordt die afweging steeds vaker gereduceerd tot een toetsing aan normen: “wat niet expliciet verboden want in strijd met maximale grenswaarden is toegestaan”. Met het maken van een afweging heeft dat niets te maken. Een afweging zoals door de Awb bedoeld treft men in het besluit niet. Daardoor is het besluit in strijd met de Awb.

In 1999 werden de grenswaarden NO₂ en PM₁₀ vastgesteld (Richtlijn 1999/30). De bedoeling was daarmee een eerste stap te zetten en die grenswaarden zo spoedig mogelijk aan te scherpen. De NO₂ norm vastgesteld door de WHO is 20 µg/m³, de Europese grenswaarde is nog steeds 40. Daar had al in 2010 aan moeten worden voldaan, daar wordt in Utrecht nog steeds niet overal aan voldaan.

NO₂ is als norm gekozen niet alleen omdat het zelf schadelijk is voor de gezondheid, maar ook omdat het gezien wordt als een goed bruikbare indicatorgas: als er veel NO₂ is wijst dat er op dat er ook veel toluen, PAK's, ultrafijnstof, roet e.d. is. Uit gezondheidsoverwegingen

is het dus bepaald niet voldoende om net aan de NO₂-grenswaarde niet te overschrijden, het streven moet er op gericht zijn zover mogelijk onder die grenswaarde te komen. En als besloten wordt de ruimte tot de grenswaarde wel te benutten zodat die net niet wordt overschreden, dan is dat alleen acceptabel als daarmee belangen worden gediend waaraan in een transparante afweging een groter gewicht wordt toegekend dan gezondheid en het vermijden van ziekte en voortijdige sterfte als gevolg van luchtverontreiniging. Die belangenafweging valt, zoals gezegd, niet in het besluit is terug te vinden.

Het is in dit verband belangrijk erop te wijzen dat de gemeente Utrecht een milieuzone heeft ingevoerd (a) om zo spoedig mogelijk alsnog overal in de gemeente aan de NO₂ norm te voldoen (de ruime NO₂ norm dus waaraan al in 2010 had moeten worden voldaan) en (b) om de concentratie roet (EC) zo ver mogelijk terug te dringen. Roet wordt tegenwoordig beschouwd als de grootste boosdoener in de luchtverontreiniging. De reden daarvoor is onder meer dat het om deeltjes gaat die veel kleiner zijn dan PM_{2,5} en daardoor diep in de longen en daarna in het bloed terecht komen en ontstekingen kunnen veroorzaken in vitale organen. De concentratie roet (EC) valt niet in gewichtseenheden uit te drukken omdat ze te klein zijn. Aangenomen wordt dat de concentratie roet (EC) nauw correleert met de concentratie NO₂. Dat ligt in het geval van houtverbranding ook erg voor de hand!

Ondanks het feit dat roet (EC) al jaren door luchtkwaliteitsdeskundigen wordt gezien als het grootste kwaad in de luchtverontreiniging wordt er in het luchtkwaliteitsrapport en ook in de andere onderbouwende stukken met geen woord over gerept. Het is ook volstrekt onbegrijpelijk dat de gemeente Utrecht, die het zo hoog op de politieke agenda heeft staan (milieuzone) er niet bij de provincie op heeft aangedrongen daar rekening mee te houden. Het zou er toe hebben moeten leiden dat in het besluit een voorschrift wordt opgenomen met betrekking tot het gebruik van best beschikbare (Euro 6) vrachtwagens, of dat de installatie bevoorrad moet worden door binnenvaart⁴. Naar het oordeel van de SSLU is het ontbreken van een dergelijk voorschrift een tekortkoming.

Bij een afweging moet ook de vraag gesteld worden (een andere afweging dan welke bij het besluit Biomassa Energiecentrale gemaakt had moeten worden) of de reductie van CO₂ door de BWI zoveel oplevert dat dat opweegt tegen de verslechtering van de luchtkwaliteit en of de BWI, gelet op het feit dat het daarbij niet meer om restwarmte gaat (zoals bij de centrale die bedoeld is om electriciteit op te wekken) wel verantwoord is uit een oogpunt van energiebesparing. En of stadsverwarming, met het oog waarop Eneco de BWI wil realiseren, vanwege transportverliezen en het ontbreken van het restwarmte voordeel wel verantwoord is. Zonder overtuigende afweging van belangen kunnen de provincie en Eneco het niet maken om een besluit te nemen respectievelijk uit te voeren waarvan niet behoorlijk is aangetoond dat het de lucht in de directe omgeving en in Utrecht niet verslechtert.

Drs. C. van Oosten

⁴ Dat uit het 2012 rapport maar weinig verschil blijkt tussen NO₂ emissie vrachtwagens en scheepvaart komt waarschijnlijk doordat Arcadis van onjuiste snelheidstypering en emissiefactoren van vrachtwagens uitgaat.

