

AB 2024/149

## Provinciaal inpassingsplan “Warmtetransportleiding Vlaardingen - Den Haag”.

ABRvS 10-05-2023, ECLI:NL:RVS:2023:1829, m.nt. J. Wieland

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum	10 mei 2023
Magistraten	Mrs. A. ten Veen, G.T.J.M. Jurgens, J. Gundelach
Zaaknummer	202108180/1/R3
Noot	J. Wieland
JCDI	JCDI:ADS958954:1
Vakgebied(en)	Ruimtelijk bestuursrecht / Grondexploitatie Energerecht / Distributie
Brondocumenten	ECLI:NL:RVS:2023:1829, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 10-05-2023
Wetingang	Art. 3.26 lid 1, 3.33 lid 1 onder b Wro

### Essentie

Provinciaal inpassingsplan “Warmtetransportleiding Vlaardingen - Den Haag”.

### Samenvatting

Het inpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten maken de aanleg van een warmtetransportleiding tussen Vlaardingen en Den Haag mogelijk. Deze leiding transporteert restwarmte uit de Rotterdamse haven naar potentiële warmtevragers in het stedelijk gebied in de regio Vlaardingen-Den Haag.

Het beginpunt van de warmtetransportleiding ligt in Vlaardingen. Daar ligt de zogeheten Leiding over Noord. Deze bestaande leiding transporteert restwarmte uit de Rotterdamse Haven, via Vlaardingen en Schiedam, naar het stadsverwarmingsnet van Rotterdam. De warmtetransportleiding zal aftakken van de Leiding over Noord ter hoogte van de Burgemeester Heusdenslaan in Vlaardingen. Het eindpunt van de warmtetransportleiding is de Uniper-centrale in Den Haag. Daar zal de warmtetransportleiding aansluiten op het bestaande warmtenet van Den Haag. De lengte van het tracé is ongeveer 23,4 kilometer. De leiding kruist zes gemeenten: Vlaardingen, Schiedam, Midden-Delfland, Delft, Rijswijk en Den Haag.

Om de aanleg mogelijk te maken, zijn verschillende vergunningen van verschillende bestuursorganen nodig. Het college van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland heeft op 18 december 2019 toepassing gegeven aan de provinciale coördinatieregeling van artikel 3.33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Dat houdt in dat de voorbereiding en bekendmaking van het inpassingsplan is gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van die andere besluiten. De coördinatie heeft plaatsgevonden in vier clusters. Het gaat in deze procedure om het inpassingsplan en de gecoördineerde besluiten van cluster 1 en de wijzigingen van deze besluiten.

## Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

1. Het college van burgemeester en wethouders, de raad van de gemeente Den Haag en de Gemeente Den Haag (hierna: de gemeente Den Haag),
2. Stichting ter bevordering van de Fossielvrij-beweging in Den Haag, te Den Haag (hierna: Stichting Den Haag Fossielvrij),
3. CMAG B.V., te Den Haag,
4. Bomenstichting Den Haag, te Den Haag,
5. Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed B.V., beide te Den Haag,
6. Stichting Gemeente Belangen Energievoorziening, te Den Haag, (hierna: Stichting GBE),

appellanten,

en

1. Provinciale staten van Zuid-Holland,
2. Het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Delfland,
3. Het college van burgemeester en wethouders van Rijswijk,
4. Het college van burgemeester en wethouders van Delft,
5. De Metropoolregio Rotterdam-Den Haag,
6. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
7. De minister van Infrastructuur en Waterstaat,
8. Het college van burgemeester en wethouders van Midden-Delfland,
9. Het college van burgemeester en wethouders van Den Haag,
10. Het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingen,
11. Het college van burgemeester en wethouders van Schiedam,

verweerders.

## Uitspraak

## Procesverloop

## De oorspronkelijke besluiten

Bij besluit van 13 oktober 2021 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Warmtetransportleiding Vlaardingen - Den Haag" vastgesteld.

Dit besluit is met toepassing van de provinciale coördinatieregeling van artikel 3.33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met andere besluiten, aangeduid als 'gecoördineerde besluiten cluster 1'.

Deze 'gecoördineerde besluiten cluster 1' zijn genomen door verschillende bestuursorganen die voor verschillende activiteiten vergunningen hebben verleend. Deze besluiten zijn opgesomd in de bijlage bij deze uitspraak. Eén van die besluiten is het besluit van het college van Den Haag van 3 november 2021, waarbij aan LdM C.V. omgevingsvergunning is verleend voor de aanleg van een warmtetransportleiding op het tracé Middachtenweg, Moerweg, De la Reyweg, Wolmaransstraat, Transvaalpark, Kempstraat, Delftselaan, Herman Costerstraat, Uitenhagestraat en Tripstraat, het kappen van 96 bomen en verplanten van vijf bomen langs het tracé en het tijdelijk herinrichten van een deel van deze straten ten behoeve van de uitvoering.

## **Beroep**

De gemeente Den Haag, Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting, Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed en Stichting GBE hebben tegen één of meerdere besluiten beroep ingesteld.

Provinciale staten, het college van gedeputeerde staten en het college van Vlaardingingen, het college van Den Haag en het college van Schiedam hebben een verweerschrift ingediend.

## **De gewijzigde besluiten**

Bij besluit van 18 mei 2022 hebben provinciale staten het gewijzigde inpassingsplan vastgesteld.

De Stichting Den Haag Fossielvrij heeft gronden naar voren gebracht over dit besluit van provinciale staten. De gemeente Den Haag en Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed hebben een schriftelijke reactie ingediend.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

Er zijn door verschillende bestuursorganen besluiten genomen, waarbij eerder door hen verleende vergunningen zijn gewijzigd. Deze besluiten zijn opgesomd in de bijlage bij deze uitspraak. Eén van die besluiten is het besluit van het college van Den Haag van 10 mei 2022, waarbij aan LdM een omgevingsvergunning is verleend voor het wijzigen van een deel van de route van de warmtetransportleiding ter hoogte van de kruising Middachtenweg met de Guntersteinweg en de Beatrixlaan, het vellen van vier bomen langs het tracé en het tijdelijk herinrichten van een deel van deze straten ten behoeve van de uitvoering.

De Bomenstichting en de Stichting Den Haag Fossielvrij hebben gronden naar voren gebracht over het besluit van het college van Den Haag. LdM heeft een schriftelijke reactie ingediend.

Het college van Den Haag heeft een verweerschrift ingediend.

## **Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening**

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. De Stichting Den Haag Fossielvrij, de Bomenstichting, de Stichting GBE, LdM, provinciale staten en het college van Den Haag hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

## **Nadere stukken**

Provinciale staten, LdM, Stichting GBE, en Stichting Den Haag-Fossielvrij hebben een nader stuk ingediend.

## Zitting

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 4 april 2023, waar zijn verschenen:

- de gemeente Den Haag, vertegenwoordigd door mr. M. Gayir en mr. M.W. Holtkamp, beiden advocaat te Utrecht,
- Stichting Den Haag Fossielvrij, vertegenwoordigd door drs. F. Slegers, vergezeld van gemachtigde A, gemachtigde B en gemachtigde C,
- CMAG, vertegenwoordigd door gemachtigde C, bijgestaan door gemachtigde D,
- de Bomenstichting, vertegenwoordigd door drs. C.V. Visser,
- Stichting GBE, vertegenwoordigd door mr. C.V. Martini en drs. L.A. Kannevorf,
- provinciale staten, vertegenwoordigd door ing. W. Croes, mr. H.J. Zwalve-Erades en dr. ir. E.W. van der Welle-Koffeman, bijgestaan door mr. R.D. Reinders, mr. M.J.W. Timmer en mr. J.K.M. Buitenhuis, allen advocaat te Den Haag, en vergezeld van S. van der Heijden, drs. A.J. de Wilde en dr. ir. J.G. van Esch,
- het college van Den Haag, vertegenwoordigd door mr. M.M.C. Rosema-van der Helm, mr. M.R. Prins en mr. A.M. Buis, vergezeld van drs. ing. R. Pitlo, P. Spoelstra, C.P.J. Kustermans en ing. A.J. van Heerde,
- het college van Delft, vertegenwoordigd door mr. M. de Lange en mr. M.A. Klaver,
- het college van Schiedam, vertegenwoordigd door drs. H.J. Solle,
- het college van Rijswijk, vertegenwoordigd door M.A. Beke,
- het college van Vlaardingen, vertegenwoordigd door M.C. van Paassen,
- het college van het Hoogheemraadschap van Delfland, vertegenwoordigd door mr. T.I. Leemans-van Koten, vergezeld van J.H. Berserik,
- LdM, vertegenwoordigd door mr. J.E. van Uden en mr. Y.M.C. Pluis, beiden advocaat te Amsterdam, vergezeld van mr. M.G.J. Hogeboom, mr. J. Dekker, ing. R.J. Flecken, ir. H.P. Twisk, gemachtigde E, drs. B. Boverhoff-van der Meer, ing. M.J.A. van Laarhoven, gemachtigde F, drs. A.J. de Wilde en dr. ir. J.G. van Esch.

## Overwegingen

### Inleiding

#### 1.

Het inpassingsplan en de uitvoeringsbesluiten maken de aanleg van een warmtetransportleiding tussen Vlaardingen en Den Haag mogelijk. Deze leiding transporteert restwarmte uit de Rotterdamse haven naar potentiële warmtevragers in het stedelijk gebied in de regio Vlaardingen-Den Haag.

Het beginpunt van de warmtetransportleiding ligt in Vlaardingen. Daar ligt de zogeheten Leiding over Noord. Deze bestaande leiding transporteert restwarmte uit de Rotterdamse Haven, via Vlaardingen en Schiedam, naar het stadsverwarmingsnet van Rotterdam. De warmtetransportleiding zal aftakken van de Leiding over

Noord ter hoogte van de Burgemeester Heusdenslaan in Vlaardingen. Het eindpunt van de warmtetransportleiding is de Uniper-centrale in Den Haag. Daar zal de warmtetransportleiding aansluiten op het bestaande warmtenet van Den Haag. De lengte van het tracé is ongeveer 23,4 kilometer. De leiding kruist zes gemeenten: Vlaardingen, Schiedam, Midden-Delfland, Delft, Rijswijk en Den Haag.

## Omvang van het geschil

2.

Om de aanleg mogelijk te maken, zijn verschillende vergunningen van verschillende bestuursorganen nodig. Het college van gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland heeft op 18 december 2019 toepassing gegeven aan de provinciale coördinatieregeling van artikel 3.33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Dat houdt in dat de voorbereiding en bekendmaking van het inpassingsplan is gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van die andere besluiten. De coördinatie heeft plaatsgevonden in vier clusters. Het gaat in deze procedure om het inpassingsplan en de gecoördineerde besluiten van cluster 1 en de wijzigingen van deze besluiten.

### - De oorspronkelijke besluiten

3.

Het inpassingsplan en de gecoördineerde besluiten van cluster 1 zijn, zoals in het procesverloop staat, opgesomd in de bijlage bij deze uitspraak.

De gemeente Den Haag, CMAG, Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed en de Stichting GBE hebben beroep ingesteld tegen het inpassingsplan.

De Bomenstichting heeft beroep ingesteld tegen het inpassingsplan en het besluit van het college van Den Haag van 3 november 2021.

De Stichting Den Haag Fossielvrij heeft beroep ingesteld tegen het inpassingsplan en alle gecoördineerde besluiten van cluster 1. De Afdeling stelt vast dat de Stichting Den Haag Fossielvrij alleen gronden heeft aangevoerd over het inpassingsplan en niet over de andere besluiten. De Stichting Den Haag Fossielvrij heeft dat tijdens de zitting bevestigd.

### - De gewijzigde besluiten

4.

Provinciale staten hebben op 18 mei 2022 het inpassingsplan voor een deel gewijzigd.

Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed hebben de Afdeling laten weten dat met deze wijziging van het inpassingsplan tegemoet is gekomen aan hun beroep. Dat betekent dat voor hen geen beroep van rechtswege als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is ontstaan waarop nog moet worden beslist. De gemeente Den Haag heeft de Afdeling laten weten dat met het gewijzigde besluit tegemoet is gekomen aan enkele beroepsgronden. Wat betreft de beroepsgronden waaraan niet is tegemoetgekomen, stelt de Afdeling vast dat het besluit van 18 mei 2022 in zoverre het inpassingsplan niet heeft gewijzigd.

Met het gewijzigde inpassingsplan wordt niet tegemoet gekomen aan de beroepen van de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en de Stichting GBE. Er is daarom sprake van een beroep van rechtswege tegen het wijzigingsbesluit. De Afdeling stelt in dit verband vast dat alleen de Stichting Den Haag Fossielvrij inhoudelijke gronden heeft aangevoerd tegen het gewijzigde inpassingsplan.

5.

Het college van Den Haag, het college van Rijswijk, het college van gedeputeerde staten en het college van het Hoogheemraadschap van Delfland hebben de eerder door hen verleende vergunningen gewijzigd.

Met deze gewijzigde besluiten is niet tegemoet gekomen aan het beroep van de Stichting Den Haag Fossielvrij, zodat haar beroep van rechtswege mede betrekking heeft op die besluiten. De Afdeling stelt vast dat de Stichting Den Haag Fossielvrij alleen gronden heeft aangevoerd over het besluit van het college van Den Haag.

Met het gewijzigde besluit van het college van Den Haag is ook niet tegemoet gekomen aan het beroep van de Bomenstichting, zodat haar beroep van rechtswege mede betrekking heeft op dat besluit.

#### **- Op welke besluiten en welke gronden gaat de Afdeling inhoudelijk in?**

6.

Het voorgaande betekent dat in deze uitspraken alleen het inpassingsplan en de wijziging daarvan en de omgevingsvergunning van het college van Den Haag en de wijziging daarvan inhoudelijk aan de orde zullen komen. De Afdeling zal deze besluiten beoordelen aan de hand van de daartegen aangevoerde beroepsgronden.

7.

Zoals hierna wordt overwogen, is op deze zaak de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) van toepassing. Artikel 1.6a van de Chw bepaalt dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Afdeling zal daarom alleen de gronden bespreken die zijn aangevoerd in de beroepschriften. Nieuwe gronden die daarna, zoals in de zienswijze op het STAB-verslag of tijdens de zitting, zijn aangevoerd, laat de Afdeling buiten beschouwing.

Voor zover provinciale staten de relativiteit hebben aangevoerd tegen beroepsgronden en hierop niet is ingegaan in de overwegingen, is hierover door de Afdeling geen oordeel gegeven.

### **Appellanten**

8.

De gemeente Den Haag, de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG en de Stichting GBE zijn om verschillende redenen tegen het gebruik van restwarmte afkomstig van fossiele bronnen uit de Rotterdamse haven. De Bomenstichting vreest onder meer dat het plan negatieve gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden in en om Den Haag en dat de verhoging van de bodemtemperatuur gevolgen heeft voor de bomen in de omgeving van het leidingtracé. Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed vrezen dat het inpassingsplan gevolgen heeft voor hun eigen project in het plangebied. De gemeente Den Haag vreest dat het inpassingsplan gevolgen heeft voor (toekomstige) lokale warmtenetprojecten in Den Haag.

### **Het inpassingsplan**

#### **Hoe beoordeelt de Afdeling het inpassingsplan?**

## 9.

Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die zij uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

## 10.

Het inpassingsplan is gericht op het aanleggen en gebruiken van een warmtetransportleiding die warmte vanuit de haven in Rotterdam naar de regio Vlaardingen-Den Haag transporteert. Voordat dat plan is vastgesteld, zijn er op verschillende niveaus politiek-bestuurlijke afwegingen gemaakt over bijvoorbeeld het verduurzamen van de warmtevoorziening, de inzet van restwarmte en de daarvoor benodigde infrastructuur. Er zijn daarnaast feitelijke handelingen verricht en privaatrechtelijke beslissingen genomen. Die hebben soms een direct verband met het inpassingsplan dat in deze procedure voorligt en soms een indirect of verder verwijderd verband. Die afwegingen, handelingen en beslissingen kunnen echter niet worden beoordeeld door de Afdeling, omdat het wettelijk toetsingskader daar geen ruimte voor biedt. Ter beoordeling staat of de door provinciale staten gemaakte ruimtelijke afweging op juiste gegevens berust, is gebaseerd op een evenwichtige afweging van de betrokken belangen en of zij redelijkerwijs hebben kunnen komen tot de keuze die is neergelegd in hun besluit. Dit betekent dat, zoals ook tijdens de zitting met appellanten is besproken, gronden over bijvoorbeeld de beslissing van de minister van Economische Zaken en Klimaat om Gasunie de warmtetransportleiding te laten ontwikkelen en als netbeheerder te laten optreden en de rol van Gasunie en Eneco in deze procedure niet aan de orde kunnen komen.

## De toepasselijkheid van de Crisis- en Herstelwet

## 11.

De Stichting Den Haag Fossielvrij, de Bomenstichting en CMAG betogen dat de Chw niet van toepassing is. Zij voeren aan dat er geen sprake is van transport of levering van duurzame energie, als bedoeld in categorie 1, onder 1.6, van bijlage I van de Chw.

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt daarnaast dat het feit dat er verschillende wijzigingsbesluiten genomen moesten worden, aantoont dat de voorbereiding niet zorgvuldig is geweest. Het kiezen voor het gebruiken van de mogelijkheden van de Chw vereist dat de voorbereiding van de besluiten door de betrokken bestuursorganen vlekkeloos zou moeten zijn. Omdat dat niet het geval is, had de Chw niet mogen worden toegepast.

### 11.1.

Artikel 1.1, eerste lid, van de Chw luidt:

"Afdeling 2 is van toepassing op:

- a. alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in bijlage I bij deze wet bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten [...];

[...]."

Bijlage I, categorie 1 (duurzame energie), onder 1.6, luidt:

"ontwikkeling of verwezenlijking van overige ruimtelijke en infrastructurele projecten ten behoeve van het leveren van duurzame energie"

Bijlage I, categorie 2 (gebiedsontwikkeling en werken van provinciaal of nationaal belang), onder 2.1 luidt:

"ontwikkeling en verwezenlijking van werken en gebieden krachtens afdeling 3.5 van de Wet ruimtelijke ordening"

## 11.2.

Het inpassingsplan is vastgesteld krachtens afdeling 3.5 van de Wro. Dit betekent dat ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Chw, gelezen in samenhang met bijlage I, categorie 2, onder 2.1, van de Chw, toepassing moet worden gegeven aan afdeling 2 van de Chw. Omdat de wet hiertoe verplicht, hebben provinciale staten dus terecht toepassing gegeven aan de Chw. Het betoog van de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG en de Bomenstichting slaagt alleen al hierom niet.

## Inspraak

## 12.

De Bomenstichting betoogt dat de bewoners niet geïnformeerd zijn. De Bomenstichting heeft op de zitting toegelicht dat zij gesproken heeft met bewoners van woningen langs het tracé en dat zij haar hebben verteld niet op de hoogte te zijn van de aanleg van de warmtetransportleiding.

## 12.1.

De Bomenstichting bestrijdt niet dat er is voldaan aan de wettelijke vereisten voor de kennisgeving van de terinzagelegging van het ontwerp-inpassingsplan. In de Wro of in een ander wettelijk voorschrift valt geen bepaling aan te wijzen op grond waarvan het in een geval als hier aan de orde verplicht is om eventuele belanghebbenden persoonlijk in kennis te stellen van de terinzagelegging van een ontwerpplan.

Het betoog slaagt niet.

## Provinciaal belang en regierol van gemeenten

## 13.

Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat provinciale staten niet bevoegd waren een inpassingsplan voor de warmtetransportleiding vast te stellen. Zij voert in dit verband aan dat er geen sprake is van een provinciaal belang.

## 13.1.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat met het inpassingsplan provinciale belangen zijn gemoeid. Zij wijzen er in dit verband als eerste op dat er sprake is van een bovengemeentelijk belang, omdat de warmtetransportleiding zes gemeenten doorkruist. Zij wijzen er verder op dat het Klimaatakkoord het provinciaal belang van de warmtetransportleiding onderstreept. In het Klimaatakkoord staat namelijk dat provincies een belangrijke rol spelen bij de ruimtelijke inpassing van infrastructuur en in hun ruimtelijke afweging het belang van een goede infrastructurele aansluiting van de Nederlandse industrie betrekken. Provinciale staten wijzen er ook op dat de warmtetransportleiding al sinds 2014 is opgenomen in het provinciaal beleid, eerst in de Visie Ruimte en Mobiliteit en daarna in de huidige Omgevingsvisie Zuid-Holland 2019. In de Omgevingsvisie staat dat de provincie zich inzet voor de realisatie van een bovenregionaal warmte-infrastructuur, als essentieel onderdeel van een goed functionerende warmtemarkt, waarin de vraag naar warmte kan worden vervuld door een betaalbare, betrouwbare en duurzame warmtevoorziening. Volgens provinciale staten is er in Zuid-Holland veel restwarmte beschikbaar, maar is het bestaande transportnet nog onvoldoende robuust om vraag en aanbod bij elkaar te brengen. De warmtemarkt overstijgt volgens provinciale staten gemeentegrenzen, waardoor er noodzaak is om bovenlokale keuzes te maken.



### 13.2.

In artikel 3.26, eerste lid, van de Wro is bepaald dat als sprake is van provinciale belangen, provinciale staten voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan kunnen vaststellen.

### 13.3.

Bij de vraag of sprake is van een provinciaal belang moet worden beoordeeld of provinciale staten zich het belang waarvoor het inpassingsplan is vastgesteld als provinciaal belang hebben kunnen aantrekken. Bij de beantwoording van die vraag is bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten. Provinciale staten hebben beoordelingsruimte, omdat de wetgever niet heeft vastgelegd wat de provinciale belangen zijn.

### 13.4.

De Afdeling stelt vast het gaat om een warmtetransportleiding die al sinds 2014 in het provinciaal beleid is genoemd. Het tracé van de leiding doorkruist zes gemeenten. De Afdeling is, gelet op de door provinciale staten gegeven toelichting, van oordeel dat provinciale staten zich de met het plan gemoeide belangen als provinciaal belang hebben mogen aantrekken. Dat, zoals de Stichting Den Haag Fossielvrij aanvoert, de provincie niet betrokken is bij de hele keten van, kort gezegd, warmteproducent tot individuele afnemer doet aan het bestaan van een provinciaal belang niet af. Dat geldt ook voor haar stelling dat een regionaal warmtenet ook op andere manieren en met gebruikmaking van andere bronnen kan worden gerealiseerd. Provinciale staten waren daarom op grond van artikel 3.26, eerste lid, van de Wro bevoegd om het inpassingsplan vast te stellen.

Het betoog slaagt niet.

## 14.

De Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en de Stichting GBE betogen dat provinciale staten niet hebben onderkend dat de warmtetransportleiding de regierol van de gemeenten bij de warmtetransitie belemmert. Stichting Den Haag Fossielvrij en de Stichting GBE wijzen in dit verband op het Klimaatakkoord, waarin de regiefunctie voor energietransitie bij de gemeenten is gelegd. De Bomenstichting wijst erop dat de gemeente Den Haag geen zeggenschap heeft gehad over het tracé.

### 14.1.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat met het inpassingsplan de regierol van de gemeenten niet wordt aangetast en dat het inpassingsplan de lokale visievorming niet belemmert. Zij wijzen erop dat uit het Klimaatakkoord blijkt dat voor de warmtetransitie op gemeentelijk niveau Transitievisies warmte en uitvoeringsplannen op wijkniveau worden vastgesteld. In de Transitievisie warmte wordt door de gemeente per wijk vastgelegd wanneer deze "van het gas af gaat". De Transitievisie wordt geconcretiseerd in uitvoeringsplannen op wijkniveau. In de uitvoeringsplannen wordt een definitieve keuze gemaakt wanneer, en hoe de wijk van het aardgas gaat én welk alternatief voor aardgas wordt gekozen. Volgens provinciale staten kunnen gemeenten in het Transitievisie warmte en uitvoeringsplannen op wijkniveau kiezen voor restwarmte, die via de warmtetransportleiding op lokale warmtenetten wordt ingevoerd. Maar het staat gemeenten ook vrij om te kiezen voor andere warmtebronnen en -infrastructuur. De uiteindelijke keuze wordt dus op lokaal niveau gemaakt. De warmtetransportleiding stelt voor gemeenten een extra CO<sub>2</sub>-vrije en betaalbare warmteoplossing beschikbaar. Er zijn volgens provinciale staten geen afnamegaranties afgegeven, zodat deze ook niet aan de vrije gemeentelijke keuze in de weg staan.

### 14.2.

Uit het voorgaande blijkt dat provinciale staten de rol van gemeenten in de energietransitie bij de besluitvorming heeft betrokken. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de rol van de gemeente zo wordt belemmerd dat het inpassingsplan daarom niet vastgesteld had kunnen worden.

Het betoog slaagt niet.

## **Nut en noodzaak**

### **15.**

De Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en de Stichting GBE betwisten nut en noodzaak van het inpassingsplan. Hieronder zal de Afdeling de door deze appellanten hierover naar voren gebrachte betogen bespreken.

### **16.**

De Afdeling overweegt over het betoog van de Stichting Den Haag Fossielvrij over het voorzorgsbeginsel het volgende. Hoewel de stichting het voorzorgsbeginsel noemt, komt haar betoog er in de kern op neer dat provinciale staten om maatregelen tegen klimaatverandering te nemen juist niet dit inpassingsplan, dat uitgaat van gebruik van fossiele warmte, moeten vaststellen. Met dit betoog bestrijdt de Stichting Den Haag Fossielvrij in feite nut en noodzaak van het inpassingsplan. De Afdeling overweegt over dit betoog van de Stichting Den Haag Fossielvrij dat, zoals hiervoor onder 10 is uiteengezet, voordat een inpassingsplanprocedure is gestart politiek-bestuurlijke keuzes zijn gemaakt over onder meer het gebruik van restwarmte uit de haven om in de regionale warmtevoorziening te voorzien. De Afdeling kan niet treden in de beoordeling van die politiek-bestuurlijke afwegingen en beslissingen. De Afdeling zal hierna wel ingaan op de andere argumenten van de Stichting Den Haag Fossielvrij en de argumenten van de andere appellanten over nut en noodzaak van het inpassingsplan.

### **17.**

De Bomenstichting, CMAG en de Stichting GBE betogen dat met het inpassingsplan voorbij wordt gegaan aan de wens van de gemeente Den Haag en haar inwoners om geen gebruik te maken van restwarmte uit de haven. CMAG en de Bomenstichting wijzen erop dat de gemeente Den Haag de Regionale Energie Strategie 1.0 weliswaar heeft vastgesteld, maar zonder de daarin opgenomen bepalingen en passages over de warmtetransportleiding.

#### **17.1.**

De Afdeling wijst erop dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling alleen mogelijk is als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Bij projecten zoals deze moet een afweging worden gemaakt tussen het provinciale belang van een regionale energievoorziening en andere belangen, zoals die van de gemeente Den Haag en de inwoners van Den Haag. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Het bestaan van draagvlak is dan ook niet beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit van provinciale staten. De Afdeling zal hierna aan de hand van de beroepsgronden die hierover zijn aangevoerd, beoordelen of provinciale staten zich op het standpunt hebben kunnen stellen dat de warmtetransportleiding nuttig en noodzakelijk is.

### **18.**

De gemeente Den Haag, de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG en de Stichting GBE betogen dat het inpassingsplan lokale initiatieven belemmert.

Zij voeren ten eerste aan dat er sprake is van technische belemmeringen. Lokale bronnen hebben een lagere voorkeurstemperatuur, zodat de lokale netwerken met warmte uit die bronnen, en de warmtetransportleiding niet complementair zijn.

De gemeente Den Haag voert aan dat de warmtetransportleiding lokale initiatieven ook fysiek belemmert. Zij wijst in dit verband op ontwikkelingen aan het De Constant Rebecqueplein.

De Stichting Den Haag Fossielvrij voert verder aan dat de warmtetransportleiding voor economische belemmeringen zorgt. Zij voert aan dat er, zoals blijkt uit het rapport 'Hybride warmtenetten, Kansen voor Den Haag' uit maart 2019 van CE Delft, voldoende lokale bronnen kunnen worden ontwikkeld. Maar deze bronnen zullen uit financieel oogpunt niet worden ontwikkeld, als de warmtetransportleiding, die de basiswarmte levert, voorrang krijgt bij het leveren van die basiswarmte. Dat is namelijk de eenvoudigst te leveren warmte.

### 18.1.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat lokale initiatieven niet worden belemmerd door de aanleg van de warmtetransportleiding.

Volgens provinciale staten is van een economische belemmering geen sprake. De warmtetransportleiding ontsluit een grote hoeveelheid warmte vanuit Vlaardingen naar Den Haag. Omdat exploitanten van lokale warmtenetten zich verzekerd weten van warmte, wordt het voor hen aantrekkelijker en veiliger om nieuwe lokale warmtenetten aan te leggen en/of bestaande lokale warmtenetten uit te breiden. Dit stimuleert vervolgens de ontwikkeling van lokale bronnen, als daarmee efficiënter en goedkoper warmte aan die lokale warmtenetten kan worden geleverd. Provinciale staten wijzen er ook nog op dat het inpassingsplan niets zegt over de vraag welke warmtebron 'voorrang' heeft bij de warmtevoorziening in Den Haag. Het is de gemeente die door middel van een warmteplan bepaalt wat de temperatuur is van de warmte die met een nieuw aan te leggen warmtenet wordt geleverd. Als een lokaal warmtenet is gebaseerd op de lagere temperaturen waarin lokale bronnen kunnen voorzien, dan ligt het volgens provinciale staten in de lijn der verwachting dat deze lokale bronnen ook als eerste door de warmtenet-exploitant worden aangesproken. De warmte uit de warmtetransportleiding kan dan worden gebruikt om in hogere temperatuurbehoeften te voorzien, waar de lokale bronnen minder geschikt voor zijn.

Er zijn volgens provinciale staten ook geen technische blokkades. Een lokale bron die een lagere temperatuur heeft dan de warmte in de warmtetransportleiding, hoeft niet in te voeden op de warmtetransportleiding. Lokale bronnen kunnen, zoals ook nu gebeurt, rechtstreeks op het lokale warmtenet leveren. Daarnaast kan de warmtetransportleiding technisch gezien ook warmte met een lagere temperatuur leveren aan lokale warmtenetten.

De warmtetransportleiding zorgt er volgens provinciale staten ook niet voor dat het fysiek niet meer mogelijk is dat een lokale bron wordt ontwikkeld. Zij wijzen er, in reactie op het betoog van de gemeente Den Haag, op dat Gasunie juist afspraken heeft gemaakt over de realisatie van een warmteoverdrachtstation voor de door de gemeente Den Haag bedoelde geothermie-boring op het Uniper-terrein aan het De Constant Rebecqueplein. De warmtetransportleiding en de ontwikkeling van een lokale bron gaan dus fysiek wel samen volgens provinciale staten.

### 18.2.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten de gevolgen van het plan voor lokale initiatieven zorgvuldig in kaart gebracht en gemotiveerd toegelicht waarom volgens hen de warmtetransportleiding die initiatieven niet belemmert. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat provinciale staten nut en noodzaak niet aanwezig hebben mogen achten vanwege de gestelde belemmeringen van lokale initiatieven en om die reden van vaststelling van het plan hadden moeten afzien.

Het betoog slaagt niet.

## 19.

De Stichting GBE betoogt verder dat restwarmte uit de haven ertoe zal leiden dat het tarief voor warmte voor bewoners van Den Haag veel hoger zal worden. Voor een betaalbare en duurzame warmte is het volgens haar noodzakelijk dat er geen havenwarmte naar Den Haag komt.

### 19.1.

De Afdeling volgt provinciale staten in hun standpunt dat de betaalbaarheid van warmte buiten de reikwijdte van het inpassingsplan valt. De tarieven die voor warmte in rekening kunnen en mogen worden gebracht, zijn gereguleerd in de Warmtewet. De autoriteit Consument en Markt houdt toezicht op de naleving hiervan.

Het betoog slaagt niet.

## 20.

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat het inpassingsplan ook betrekking had moeten hebben op de leiding Vondelingenplaat. Zij voert in dit verband aan dat het inpassingsplan alleen zinvol is wanneer de leiding van bron tot distributienet loopt. Zij wijst er daarbij ook op dat gebruikmaking van de leiding Vondelingenplaat het voor andere warmteproducenten mogelijk maakt om zelfstandig, zonder tussenkomst van een monopolist als Eneco, aan te sluiten op de warmtetransportleiding.

### 20.1.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het inpassingsplan alleen ziet op het traject Vlaardingen-Den Haag. Dit gedeelte van het tracé kan worden gevoed door de al bestaande Leiding over Noord. Zij wijzen erop dat uit het 'Integraal Ontwerp Warmtetransport Zuid-Holland' van Gasunie blijkt dat de ontwikkeling van de warmtetransportleiding is gebaseerd op het principe van 'stepping stones'. Dit betekent volgens provinciale staten dat het netwerk steeds verder zal worden uitgebreid om nieuwe afnemers en warmtebronnen aan te takken. Volgens provinciale staten heeft de leiding Vondelingenplaat dus wel een samenhang met het warmtetransportnetwerk als geheel, maar is het tracé Vlaardingen-Den Haag onverminderd een zelfstandig uitvoerbaar project. Er bestaat volgens hen geen noodzaak of verplichting om de leiding Vondelingenplaat al bij het besluit over het inpassingsplan te betrekken.

### 20.2.

De Afdeling ziet, gelet op deze motivering van provinciale staten, geen aanleiding voor het oordeel dat de warmtetransportleiding zonder de leiding Vondelingenplaat geen nut heeft. Voor zover de Stichting Den Haag Fossielvrij in dit verband nog aanvoert dat zonder de leiding Vondelingenplaat de warmtetransportleiding niet onafhankelijk kan functioneren, overweegt de Afdeling dat provinciale staten erop hebben gewezen dat het niet Eneco is die bepaalt wiens warmte door de warmtetransportleiding wordt getransporteerd. Gasunie zal als onafhankelijke leidingbeheerder optreden en moet zich in dat verband non-discriminatoir gedragen. Dat betekent dat andere warmtebronnen tegen gelijke en non-discriminatoire voorwaarden kunnen aansluiten op de warmtetransportleiding. De Afdeling ziet geen aanleiding om provinciale staten hierin niet te volgen.

Het betoog slaagt niet.

## 21.

CMAG en de Stichting Den Haag Fossielvrij betogen dat de warmte die met de warmtetransportleiding wordt getransporteerd, geen duurzame restwarmte is. Er is volgens hen geen sprake van duurzame warmte, want het is warmte die op basis van fossiele brandstoffen is ontstaan. CMAG voert aan dat ook geen sprake is van restwarmte, omdat het geen warmte is die onvermijdelijk vrijkomt bij productieprocessen en die anders alleen aan lucht of water kan worden geloosd. Zij wijzen in dit verband op de definities van "energie uit hernieuwbare

energiebronnen" en "afvalwarmte" in richtlijn 2018/2001 van het Europees parlement en de raad van 11 december 2018 ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen betreffende hernieuwbare energie (hierna: richtlijn 2018/2001). CMAG wijst daarnaast ook op de definities in NTA 8800, die een methode geeft voor de bepaling van de getalswaarde van de energieprestatie van een gebouw. Aan die definities wordt volgens hen niet voldaan.

#### 21.1.

Provinciale staten onderkennen dat de warmte die wordt getransporteerd niet afkomstig is van hernieuwbare bronnen en dat daarom geen sprake is van hernieuwbare warmte. Volgens provinciale staten is het begrip 'duurzaam' breder bedoeld. Het gaat volgens hen ook over circulariteit en het zuinig gebruik van grondstoffen. In die bredere betekenis is het hergebruiken van fossiele restwarmte volgens hen wel duurzaam. Met het inpassingsplan wordt het mogelijk dat de restwarmte die vrijkomt bij de productieprocessen nuttig kan worden ingezet in plaats van dat deze verloren gaat.

#### 21.2.

De richtlijn en NTA 8800 verplichten het provinciale staten niet om een inpassingsplan vast te stellen, waarbij voor de begrippen duurzaam en restwarmte wordt aangesloten bij de daarin opgenomen definities. De Afdeling ziet, gelet op de door provinciale staten gegeven motivering, in wat is aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat provinciale staten nut en noodzaak niet aanwezig hebben mogen achten, alleen omdat geen sprake zou zijn van restwarmte uit hernieuwbare energiebronnen in de zin van de genoemde richtlijn en NTA 8800. Dat CMAG en de Stichting Den Haag Fossielvrij een andere keuze voor duurzame warmte voorstaan, is onvoldoende voor dat oordeel.

Het betoog slaagt niet.

#### 22.

De Afdeling ziet, gelet op wat hiervoor is overwogen, in wat is aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op het standpunt hebben kunnen stellen dat de warmtetransportleiding vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening nuttig en noodzakelijk is voor de levering van warmte aan de regio Vlaardingen-Den Haag. De betogen slagen niet.

### Milieueffectrapport

#### 23.

In de toelichting op het inpassingsplan staat dat op grond van categorie 8.4, onderdeel D, en categorie 15.2, onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.) het inpassingsplan voor de aanleg van de warmtetransportleiding en de watervergunning voor de grondwateronttrekking m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn. Omdat echter op voorhand niet kan worden uitgesloten dat het project significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden, moet, zo staat in de toelichting, voor het inpassingsplan een milieueffectrapport (hierna: MER) worden opgesteld. In de toelichting op het inpassingsplan staat dat de provincie, de overige bevoegde bestuursorganen en Gasunie gezamenlijk hebben besloten dat voor het project een gecombineerd plan- en besluit-MER wordt opgesteld.

### Procedure

#### 24.

Voorafgaand aan het opstellen van het MER is de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' opgesteld, waarin de

voorgenomen activiteit en verschillende alternatieven nader zijn toegelicht en is beschreven welke milieueffecten in het MER zullen worden onderzocht, op welke wijze en met welk detailniveau.

## 25.

Over het betoog van de Stichting Den Haag Fossielvrij dat in de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' ten onrechte is vermeld dat, gelet op de van toepassing zijnde categorieën 8.4 en 15.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., kan worden volstaan met een vormvrije m.e.r.-beoordeling, overweegt de Afdeling dat dit betoog geen bespreking behoeft. Er is namelijk een MER opgesteld.

## 26.

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat haar zienswijze tegen de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' ten onrechte niet-ontvankelijk is verklaard. Zij betoogt verder dat provinciale staten niet hebben onderkend dat, zoals uit haar zienswijze over de Notitie volgt, in het milieueffectrapport meer onderzoeken hadden moeten worden uitgevoerd en dat, omdat dat niet is gebeurd, het MER niet voldoet.

### 26.1.

Provinciale staten hebben in januari 2020 met inachtneming van artikel 7.9, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) kennis gegeven van het voornemen tot het voorbereiden van een inpassingsplan. In deze kennisgeving is vermeld dat is besloten dat voor het project een gecombineerd plan- en project-m.e.r. zal worden doorlopen en dat een gecombineerd plan- en besluit-MER zal worden opgesteld. Ter voorbereiding daarop is volgens de kennisgeving een 'Notitie Reikwijdte en detailniveau' opgesteld. In de kennisgeving staat dat van 17 januari 2020 tot en met 27 februari 2020 een zienswijze kan worden ingediend over het voornemen en de Notitie.

### 26.2.

Provinciale staten hebben de zienswijze van de Stichting Den Haag Fossielvrij tegen de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' niet-ontvankelijk verklaard, omdat deze niet tijdig was ingediend. Provinciale staten zijn echter in een afzonderlijke brief van 15 september 2020 inhoudelijk op de zienswijze van de Stichting Den Haag Fossielvrij ingegaan. Zij hebben deze zienswijze in hun besluitvorming betrokken en geconcludeerd dat de zienswijze geen aanleiding gaf tot aanpassing van de Notitie. De Afdeling ziet gelet hierop geen aanleiding voor het oordeel dat de procedure om te komen tot een MER onzorgvuldig is doorlopen. Of, zoals de Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt, het MER gebreken bevat, zal de Afdeling hierna aan de hand van de door de Stichting Den Haag Fossielvrij aangevoerde beroepsgronden beoordelen.

## Opdrachtgever

## 27.

Over het betoog van de Stichting Den Haag Fossielvrij en CMAG dat het MER is opgesteld in opdracht van Gasunie, overweegt de Afdeling dat provinciale staten in die omstandigheid geen aanleiding hoefden te zien de opstellers van het MER als niet onafhankelijk of partijdig aan te merken en het MER op die grond buiten beschouwing te laten. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9083, overweging 13.

## Alternatieven

## 28.

In hoofdstuk 3 van het MER zijn de te beschouwen strategische alternatieven beschreven en beoordeeld. In dat hoofdstuk zijn ook de tracéalternatieven benoemd. In hoofdstuk 4 zijn deze tracéalternatieven vergeleken met de referentiesituatie. Dit is gedaan om de alternatieven per milieuaspect te kunnen vergelijken.

## 29.

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat er in hoofdstuk 4 van het MER van een onjuiste definitie van het begrip 'autonome ontwikkeling' is uitgegaan. Zij voert in dit verband aan dat niet is onderkend dat er, sinds de warmtetransportleiding in het provinciaal beleid is opgenomen, niet is gewerkt aan andere ontwikkelingen.

Zij betoogt verder dat in dat hoofdstuk van het MER een onjuiste vergelijking is gemaakt. Onder verwijzing naar de in het MER opgenomen definitie van de referentiesituatie voert zij aan dat de warmtetransportleiding niet had moeten worden vergeleken met de referentiesituatie, maar met de situatie waarin andere ontwikkelingen op het gebied van energietransitie hebben plaatsgevonden. Zij wijst er in dit verband op dat elk voorstel op dat gebied goed zou scoren ten opzichte van de situatie, waarin geen enkele ontwikkeling op het gebied van energietransitie zou plaatsvinden.

### 29.1.

Uit artikel 7.7 en 7.23 van de Wm volgt dat het MER een beschrijving moet bevatten van de bestaande toestand van het milieu en de autonome ontwikkelingen.

Volgens vaste rechtspraak worden tot de autonome ontwikkelingen gerekend die ontwikkelingen die in voldoende concrete mate planologisch zijn voorzien of over de uitvoering waarvan voldoende zekerheid bestaat. Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraken van de Afdeling van 29 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9217, overweging 2.93, en 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4198, overweging 25.1.

### 29.2.

De referentiesituatie is in het MER omschreven als de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen van de onderzochte aspecten in het studiegebied, ervan uitgaande dat de warmtetransportleiding niet gerealiseerd wordt. In het MER zijn per milieuaspect de huidige situatie en de autonome ontwikkelingen beschreven.

De Stichting Den Haag Fossielvrij heeft niet aangevoerd dat niet alle autonome ontwikkelingen zijn beschreven. Dat er vanaf het moment dat de warmtetransportleiding in het provinciaal beleid is opgenomen, niet is gewerkt aan andere ontwikkelingen, zoals zij stelt, kan wellicht zo zijn, maar maakt niet dat daarom geen juiste referentiesituatie is gebruikt. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet het MER wat betreft de beschrijving van de referentiesituatie aan de artikelen 7.7 en 7.23 van de Wm.

### 29.3.

In hoofdstuk 4 van het MER zijn per milieuaspect de verwachte milieueffecten van de referentiesituatie vergeleken met die van een aantal mogelijke tracés voor de warmtetransportleiding. De Stichting Den Haag Fossielvrij voert in beroep aan dat de gemaakte vergelijking te beperkt is. Zij wil dat de warmtetransportleiding ook wordt vergeleken met andere ontwikkelingen op het gebied van energietransitie. De Afdeling wijst erop dat die vergelijking ook is gemaakt, maar niet in hoofdstuk 4 van het MER, maar in hoofdstuk 3. Daar zijn vier opties om duurzame warmte te leveren besproken. Het betoog slaagt daarom niet.

## 30.

De Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en de Stichting GBE betogen dat het onderzoek naar alternatieven in het MER onvolledig is.

De Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG en de Stichting GBE voeren in dit verband, kort gezegd, aan dat onderzoek had moeten worden gedaan naar een ander gebruik van de restwarmte uit het havengebied. Zij wijzen erop dat de restwarmte kan worden gebruikt in de industrie in het Rotterdamse havengebied of in de stad Rotterdam.

De Stichting Den Haag Fossielvrij, de Bomenstichting en CMAG voeren aan dat onderzoek had moeten worden gedaan naar een alternatief tracé. Zij wijzen in dit verband op een leiding zonder aansluiting in Den Haag. De Stichting Den Haag Fossielvrij wijst daarnaast op een leiding die begint in dunbevolkt en laag vraaggebied en loopt naar dichtbevolkt en hoog vraaggebied, op een leiding die begint bij de bestaande Uniper-leiding in het Rotterdamse havengebied en op een leiding die alleen loopt naar gebieden waar geen lokale bronnen beschikbaar zijn.

De Stichting Den Haag Fossielvrij voert aan dat gekozen kon worden voor een kleinere/smaller leiding.

De Stichting Den Haag Fossielvrij voert verder aan dat onderzoek had moeten worden gedaan naar een andere manier van transport van de warmte, namelijk via schepen en met gebruikmaking van warmteterminals op zee en in havens.

De Stichting Den Haag Fossielvrij en CMAG voeren aan dat de warmtevoorziening moet plaatsvinden met gebruik van lokale warmtebronnen.

### **30.1.**

Volgens vaste rechtspraak moeten redelijkerwijs in aanmerking te nemen alternatieven worden beschreven en beoordeeld rekening houdend met het doel en de geografische werking van het plan. De gekozen alternatieven moeten realistisch zijn. Welke alternatieven in een MER redelijkerwijs in beschouwing moeten worden genomen is, zo heeft de Afdeling vaker geoordeeld, afhankelijk van de omstandigheden van het geval.

### **30.2.**

Volgens het MER is het doel van het project de verduurzaming van zowel de bestaande als toekomstige warmtelevering in Den Haag en het aanbieden van duurzame warmte aan nieuwe warmtenetten in de gemeenten Vlaardingen, Schiedam, Midden-Delfland, Delft en Rijswijk.

In hoofdstuk 3 zijn, zoals gezegd, de strategische alternatieven beschreven en beoordeeld. Er staat dat in samenspraak met de provincie een aantal afwegingscriteria is geformuleerd waar een goed alternatief van aardgas als warmtebron aan moet voldoen. De geformuleerde doelstellingen zijn duurzaam warmtegebruik, haalbaarheid, waarborgen van leveringszekerheid en toepasbaarheid in stedelijk gebied. Er zijn vervolgens vier strategische alternatieven onderzocht die invulling kunnen geven aan de warmtevraag in de regio tussen Vlaardingen en Den Haag. Deze alternatieven zijn All-Electric, collectieve warmte, groen gas en biomassa.

In hoofdstuk 3 staat over de tracéalternatieven dat in de 'Notitie Reikwijdte en Detailniveau' het trechteringsproces om te komen tot een tracé is toegelicht. In het MER zijn twee alternatieven onderzocht. De effecten van alternatief 1, het voorlopige voorkeursalternatief, is per deelgebied vergeleken met alternatief 2.

### **30.3.**

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de door appellanten voorgestelde alternatieven geen alternatieven zijn die redelijkerwijs in beschouwing hadden moeten worden genomen. Dit is in het verweerschrift en tijdens de zitting als volgt toegelicht.

Over het alternatief van appellanten waarbij de warmte wordt ingezet in de bebouwde omgeving van Rotterdam, hebben provinciale staten opgemerkt dat de restwarmte uit het havengebied al lokaal wordt ingezet in Rotterdam, maar dat er meer dan voldoende restwarmte beschikbaar is om de regio Vlaardingen-Den Haag van restwarmte te voorzien.



Over het alternatief dat warmte met behulp van schepen kan worden getransporteerd, merken provinciale staten op dat dit alternatief niet realistisch is en door de Stichting Den Haag Fossielvrij niet is onderbouwd dat dit alternatief wel haalbaar zou zijn.

Over het genoemde alternatief om lokale hernieuwbare bronnen te gebruiken, merken provinciale staten op dat een lokale hernieuwbare bron geen alternatief is voor de warmtetransportleiding. Deze warmtebronnen zijn juist complementair aan elkaar. De realisatie van de warmtetransportleiding zal de aanleg van nieuwe warmtenetten aanjagen, waar lokale bronnen gebruik van kunnen maken. Daardoor versterken zij gezamenlijk een duurzame warmtetransitie.

Over het alternatief met een kleinere leiding hebben provinciale staten opgemerkt dat de leiding is ontworpen om de basislast te faciliteren. Het onderzoeken van een variant met een kleinere leidingdiameter is volgens provinciale staten niet realistisch. Op de zitting hebben provinciale staten erop gewezen dat hoe kleiner de leiding is, hoe minder warmte kan worden getransporteerd. De leiding is zo efficiënt mogelijk ontworpen, waarbij wel rekening is gehouden met de toekomstbestendigheid van de leiding.

De overige voorstelde alternatieven voldoen volgens provinciale staten niet aan de doelstelling van de initiatiefnemer en de geografische afbakening van het project. Zij hebben dat als volgt toegelicht. Over het alternatief dat de restwarmte wordt gebruikt in het productieproces van de industrie in de haven van Rotterdam merken provinciale staten op dat door de inzet van onbenutte warmte in het productieproces van de industrie de warmte niet toepasbaar zal zijn voor het stedelijk gebied van de regio Vlaardingen-Den Haag en de warmtevoorziening van dat stedelijk gebied niet zal verduurzamen. Over het alternatief waarbij de warmtetransportleiding geen aansluiting vindt in Den Haag, merken provinciale staten op dat het verkleinen van het geografische zoekgebied ertoe zou leiden dat minder restwarmte wordt benut, het tekort aan duurzame/hernieuwbare energie verder oploopt en de kosten voor de warmtetransitie toenemen. Een ander beginpunt van het tracé, dat niet aansluit op de Leiding over Noord, past volgens provinciale staten ook niet in het provinciale beleid, dat uitgaat van de realisatie van een bovenregionaal warmtetransportnetwerk. Een ander beginpunt zal bovendien tot hogere kosten leiden, omdat de restwarmte uit de Rotterdamse haven de warmtetransportleiding dan op een andere wijze moet bereiken.

#### **30.4.**

Zoals hiervoor onder 30.2 staat, is het doel van de initiatiefnemer om de stedelijke omgeving in de regio Vlaardingen-Den Haag van warmte te voorzien. Dat betekent dat alternatieven waarbij de warmte in het havengebied van Rotterdam zelf of in de stad Rotterdam wordt gebruikt of waarbij de leiding een ander begin- of eindpunt heeft naar het oordeel van de Afdeling geen alternatieven zijn die in het MER redelijkerwijs in beschouwing hadden moeten worden genomen. Daarbij betreft de Afdeling nog dat provinciale staten hebben aangegeven dat een deel van de warmte al wordt ingezet in de bebouwde omgeving van Rotterdam, maar dat er voldoende restwarmte is om ook de regio Vlaardingen-Den Haag van warmte te voorzien. De Afdeling is verder van oordeel dat provinciale staten het alternatief om warmte over water te vervoeren als niet realistisch hebben kunnen aanmerken. Datzelfde geldt voor het voorgedragen alternatief dat ook een kleinere leiding had kunnen worden ontworpen. De Afdeling ziet namelijk geen aanleiding om provinciale staten niet te volgen in hun standpunt dat de leiding zo efficiënt mogelijk is ontworpen. De Afdeling overweegt tot slot dat provinciale staten het gebruik van lokale bronnen niet als een alternatief voor de aanleg van de warmtetransportleiding hoefden aan te merken, aangezien lokale bronnen, zoals ook volgt uit wat hiervoor onder 18.2 is overwogen, ook los van de warmtetransportleiding kunnen worden ontwikkeld en worden ingezet.

#### **30.5.**

Gelet op het vorenstaande hebben provinciale staten zich op het standpunt kunnen stellen dat er, rekening houdend met de doelstellingen en de geografische afbakening van het project, geen aanleiding bestond de aangedragen alternatieven van appellanten in het MER in beschouwing te nemen.

Het betoog slaagt niet.

## Gebiedsbescherming/stikstof

### 31.

De Stichting Den Haag Fossielvrij en de Bomenstichting betogen dat het inpassingsplan in strijd met de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) vanwege de toename van de stikstofdepositie zal leiden tot significant negatieve effecten op Natura 2000-gebieden.

Hun betoog richt zich tegen het standpunt van provinciale staten over de zogeheten partiële bouwvrijstelling. Zij voeren aan dat provinciale staten zich daar ten onrechte op beroepen. Provinciale staten konden volgens hen in reactie op het toetsingsadvies van de Commissie voor de milieueffectrapportage niet volstaan met een verwijzing naar die bouwvrijstelling.

De Bomenstichting heeft ook gronden aangevoerd over de opgestelde passende beoordeling. Zij voert aan dat in de passende beoordeling geen rekening is gehouden met het feit dat oude bomen meer stikstof opnemen dan jonge bomen, terwijl die oude bomen nu worden gekapt. Het kappen van bomen heeft een permanent negatief effect op de Natura 2000-gebieden in en rond Den Haag. Zij voert ook aan dat in de passende beoordeling geen rekening is gehouden met cumulatie met andere plannen en projecten. Zij voert tot slot aan dat de provincie twee petten op heeft. Zij wijst erop dat de provincie beheerplannen opstelt voor de Natura 2000-gebieden, waarin maatregelen worden beschreven om de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden te halen. Die doelen worden in de Natura 2000-gebieden in en rond Den Haag volgens de Bomenstichting niet gehaald, maar toch is het inpassingsplan, dat negatieve gevolgen heeft voor die gebieden, vastgesteld. Volgens de Bomenstichting zitten de twee petten van de provincie elkaar in deze procedure in de weg.

### - Partiële bouwvrijstelling

#### 31.1.

In artikel 2.9a van de Wnb en artikel 2.5 van het Besluit natuurbescherming was de partiële bouwvrijstelling geregeld. De regeling kwam erop neer dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door een aantal specifiek aangewezen activiteiten van de bouwsector niet meer afzonderlijk hoeft te worden onderzocht en beoordeeld. In de uitspraak van 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, heeft de Afdeling overwogen dat de partiële bouwvrijstelling is gebaseerd op een niet toereikende generieke voortoets en daarom niet toegepast had mogen worden.

#### 31.2.

Hoewel provinciale staten in de toelichting op het inpassingsplan verwezen hebben naar de partiële bouwvrijstelling, is voor het project wel een passende beoordeling gemaakt. In die passende beoordeling staat dat een toename van de stikstofdepositie alleen plaatsvindt tijdens de aanlegfase. Vervolgens is de stikstofuitstoot tijdens de aanlegfase berekend en beoordeeld. Op basis van die passende beoordeling hebben provinciale staten zich in paragraaf 5.5.2 van de toelichting op het standpunt gesteld dat het project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden en uitgevoerd kan worden in overeenstemming met de Wnb.

Het betoog van de Bomenstichting en de Stichting Den Haag Fossielvrij over de partiële bouwvrijstelling kan daarom niet leiden tot het ermee beoogde doel. De Afdeling zal hierna ingaan op de gronden die de Bomenstichting tegen de passende beoordeling heeft aangevoerd.

### - Passende beoordeling

### 31.3.

De Afdeling overweegt ten eerste dat het betoog van de Bomenstichting over de twee petten van de provincie, wat daar van zij, niet leidt tot de conclusie dat alleen al daarom de passende beoordeling ondeugdelijk is. De Afdeling zal hierna aan de hand van de overige gronden van de Bomenstichting beoordelen of provinciale staten zich op basis van de passende beoordeling op het standpunt hebben kunnen stellen dat het project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

### 31.4.

De gevolgen van het project voor de depositie van stikstof in Natura 2000-gebieden zijn berekend met het rekenprogramma AERIUS Calculator, versie 2020. In de passende beoordeling staat dat alleen in de aanlegfase van de leidingen een geringe toename van stikstofdepositie te verwachten is op Natura 2000-gebieden. De zeer geringe toenames van de stikstofdepositie leiden, zo staat in de passende beoordeling, niet tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura-2000 gebieden, ook niet als rekening wordt gehouden met cumulatieve effecten.

### 31.5.

Provinciale staten hebben zich in reactie op het betoog van de Bomenstichting dat de kap van bomen langs het tracé een permanent negatief effect heeft op Natura 2000-gebieden in en rond Den Haag, op het standpunt gesteld dat het effect van de kap van bomen op de achtergrondconcentraties stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden niet meetbaar of merkbaar is. De Bomenstichting heeft volgens hen ook niet aannemelijk gemaakt dat de kap zal leiden tot extra stikstofdepositie op enig Natura 2000-gebied.

De Afdeling ziet in wat de Bomenstichting heeft aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op dit standpunt hebben mogen stellen. De Afdeling acht daarbij de opmerking van de STAB in haar verslag van belang dat in het rekenmodel van de Aeries Calculator een ruwheidsfactor wordt toegepast, waarin de aanwezigheid van bomen en andere vegetaties is geduid. De Afdeling begrijpt hieruit dat de aanwezigheid van bomen in het algemeen in het model is verdisconteerd. Een verdere verfijning naar bijvoorbeeld de leeftijd van bomen, zit niet in het model en hoeft daar naar het oordeel van de Afdeling ook niet in te zitten. Daarbij betreft de Afdeling dat modellen naar hun aard noodzakelijkerwijs een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven.

### 31.6.

In paragraaf 5.7 van de passende beoordeling is ingegaan op de cumulatieve effecten, waarbij aandacht is besteed aan projecten waarvoor al onherroepelijke natuurvergunningen zijn verstrekt. Volgens de Bomenstichting had, zo volgt uit onder meer haar toelichting tijdens de zitting, in de cumulatietoets ook rekening moeten worden gehouden met de vele sloop-, bouw- en aanlegprojecten in Den Haag waarvoor de stikstofdepositie niet in kaart is gebracht of waarvan, om verschillende redenen, wordt gesteld dat geen natuurvergunning nodig is. Zij wijst daarbij op de in september 2021 verleende omgevingsvergunningen voor het kappen van bomen ten behoeve van de vervanging van tramsporen in Den Haag, een in november 2022 vastgesteld bestemmingsplan voor de herontwikkeling van een deel van De Zichten en recent gepresenteerde plannen voor nieuwbouw aan de Treublaan.

### 31.7.

Over de ontwikkelingen in De Zichten en aan de Treublaan overweegt de Afdeling als volgt. De cumulatietoets mocht worden beperkt tot een beoordeling van de plannen en projecten die op het moment van de vaststelling van het inpassingsplan voldoende concreet waren. Niet is gebleken dat het bij de door de Bomenstichting genoemde ontwikkelingen in De Zichten en aan de Treublaan gaat om concrete plannen waarover op het moment van de vaststelling van het plan al besluiten waren genomen. Deze ontwikkelingen hoefden daarom niet te worden betrokken in het onderzoek naar cumulatieve effecten.

Voor de door de Bomenstichting bedoelde kapwerkzaamheden ten behoeve van het gereedmaken van het spoornetwerk van het traject van tramlijn 16 waren op het moment van de vaststelling van het inpassingsplan omgevingsvergunningen verleend en, zo blijkt uit de door de Bomenstichting overgelegde stukken, was geen natuurvergunning nodig. Bij de beoordeling van de cumulatieve effecten van de warmtetransportleiding mochten provinciale staten daarom die gevolgen buiten beschouwing laten.

**32.**

Uit het voorgaande volgt dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op basis van de passende beoordeling op het standpunt hebben mogen stellen dat het project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden.

Het betoog slaagt niet.

### **De gevolgen voor bomen langs het tracé door warmteoverdracht**

**33.**

In de toelichting op het inpassingsplan wordt ingegaan op de gevolgen van de aanwezigheid van de warmtetransportleiding in de bodem voor de natuur en bomen langs het tracé.

In paragraaf 5.2.4 van de toelichting staat dat Deltares verschillende onderzoeken heeft gedaan naar de gevolgen van de warmtetransportleiding voor de bodemtemperatuur op diverse locaties langs het tracé. De onderzoeken geven volgens de toelichting inzicht in de globaal te verwachten temperatuurtoename in de bodem rondom de leidingen in het tracé. Eén van die onderzoeken is het onderzoek naar de warmteoverdracht in de stedelijke omgeving.

In paragraaf 5.5.3 van de toelichting is ingegaan op de gevolgen van de toename van de bodemtemperatuur op de natuur en bomen. Er wordt daar verwezen naar het onderzoek van RoyalHaskoningDHV - dat is uitgevoerd op basis van de warmteonderzoeken van Deltares - over de vraag in hoeverre de warmteoverdracht in de bodem leidt tot mogelijke negatieve effecten voor de flora en fauna.

Op basis van deze rapporten hebben provinciale staten zich op het standpunt gesteld dat het inpassingsplan wat betreft de effecten van de warmteoverdracht van de leiding op bomen en natuur niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

### **De berekening van de toename van de bodemtemperatuur**

**34.**

De Bomenstichting en Stichting Den Haag Fossielvrij betogen dat provinciale staten het rapport "Warmteoverdracht stedelijke omgeving" van Deltares van 17 augustus 2021 niet aan hun standpunt ten grondslag hebben kunnen leggen. De Bomenstichting en de Stichting Den Haag Fossielvrij hebben bezwaren tegen het gebruik van een model op zichzelf en tegen het in deze zaak door Deltares gebruikte model. De Bomenstichting heeft daarnaast ook bezwaren tegen de uitkomst van de berekeningen die met het model zijn gemaakt. De Afdeling gaat hierna, onder 34.1, in op de bezwaren van de Bomenstichting en de Stichting Den Haag Fossielvrij over het gebruik van een model in het algemeen en over het model dat in deze zaak is gebruikt, en daarna, onder 34.2 op de bezwaren van de Bomenstichting tegen de uitkomst van de berekeningen.

#### **- Het model**

### 34.1.

De Bomenstichting voert ten eerste aan dat er ten onrechte geen metingen, maar berekeningen met behulp van een model zijn uitgevoerd. Zij voert ook aan dat de in het door Deltares gebruikte model gebruikte KNMI-gegevens afkomstig zijn van een KNMI-station buiten stedelijk gebied, zodat de daarvan afkomstige gegevens niet kunnen worden gebruikt voor een onderzoek in een stedelijke omgeving. Zij voert verder aan dat het model alleen de gevolgen van de opwarming door de leidingen heeft berekend, terwijl ook andere factoren, zoals klimaatverandering, leiden tot opwarming van de bodem. Deze hadden volgens haar ook in het model moeten worden meegenomen.

De Stichting Den Haag Fossielvrij voert aan dat het gebruikte model niet voldoet, omdat de validatie niet voldoende is. De validatie heeft plaatsgevonden op een locatie die niet dezelfde eigenschappen heeft als de verschillende locaties langs het tracé, waar de bomen staan. Zij wijst daarbij op de grondsoort op de testlocatie, de lagere temperatuur van de warmte in de leiding op de testlocatie en de onbebouwde oppervlakte van de testlocatie.

#### 34.1.1.

In het deskundigenverslag van de STAB staat dat Deltares met modelberekeningen heeft onderzocht hoe groot de toename van de temperatuur in de ondergrond is bij het gebruik van de warmteleiding. Aangezien de leiding nog niet aanwezig is, is het toepassen van een model volgens de STAB een juiste manier om de effecten in beeld te brengen. De thermische en geohydrologische eigenschappen van de verschillende bodemlagen en de grondwaterstanden zijn in het model gebracht. Ook de warmteleiding is ingevoerd met de temperaturen in de aan- en afvoerleiding. De temperatuur in de aanvoerleiding is volgens de STAB het hoogst en daarmee maatgevend.

In het verslag staat dat het door Deltares gebruikte computermodel (DgFlow) is gebouwd voor het bepalen van de opwarming van de ondergrond door warmtetransportleidingen. Dit model is door Deltares verder ontwikkeld en gevalideerd met veldmetingen uitgevoerd bij de bestaande Leiding over Noord. Volgens de STAB zijn de omstandigheden bij die leiding, voor zover betrekking hebbend op de temperatureffecten op de omgeving van een leiding, vergelijkbaar met die in Den Haag. Specifiek voor Den Haag zijn in het model bodemkenmerken als grondwaterstanden en thermische eigenschappen van de grond ingevoerd. De vier onderzochte locaties verschillen van elkaar wat bodemopbouw betreft, zodat met het model een goed beeld wordt gegeven van de effecten van de warmteleiding. De STAB concludeert dat zij geen redenen heeft om te twijfelen aan gehanteerde onderzoeksmethode van Deltares.

#### 34.1.2.

De Afdeling volgt de Bomenstichting niet in haar stelling dat er ten onrechte geen metingen zijn verricht, maar alleen berekeningen met behulp van een model zijn uitgevoerd. Omdat de leiding nog niet is aangelegd, is het toepassen van een model een juiste manier om de gevolgen van de warmtetransportleiding in beeld te brengen.

#### 34.1.3.

De Afdeling ziet in wat de Bomenstichting en de Stichting Den Haag Fossielvrij hebben betoogd over de invoergegevens in het model en het uitvoeren van modelberekeningen geen reden om de STAB niet te volgen in haar conclusie dat er geen redenen zijn om te twijfelen aan de gehanteerde onderzoeksmethode. Zij overweegt daartoe als volgt.

In het rapport van Deltares staat dat voor de meteorologische gegevens gebruik is gemaakt van informatie van het weerstation in Rotterdam. Dit weerstation ligt bij het vliegveld in Rotterdam. De Bomenstichting heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat niet met die gegevens kon worden gerekend. De Afdeling overweegt verder dat Deltares heeft berekend wat de gevolgen van de warmteleiding zijn voor de

bodemtemperatuur. Dat is namelijk het project dat met het inpassingsplan mogelijk wordt gemaakt. Dat, zoals de Bomenstichting aanvoert, ook andere factoren de bodem kunnen opwarmen, kan wel zo zijn, maar die hoefden in het onderzoek van Deltares niet te worden betrokken.

Alleen de omstandigheid dat, zoals de Stichting Den Haag Fossielvrij aanvoert, validatie van het model heeft plaatsgevonden op een locatie die niet dezelfde eigenschappen heeft als de verschillende locaties langs het tracé, betekent niet dat alleen al daarom het model niet voldoet. Provinciale staten hebben tijdens de zitting toegelicht dat in het model rekening is gehouden met de verschillende soorten grond op de onderzochte locaties en ook met de bodembedekking ter plaatse, zoals gras of tegels. Dit staat ook in het STAB-verslag. Daarin staat ook dat de warmteleiding met de temperatuur van de aan- en afvoerleiding in het model is ingevoerd.

## **- De uitkomst van de modelberekeningen**

### **34.2.**

De Bomenstichting voert aan dat niet duidelijk is op basis waarvan Deltares de vier onderzochte locaties heeft geselecteerd en dat niet duidelijk is of Deltares beide buizen samen of separaat heeft onderzocht. Zij voert verder aan dat de onderzoeksresultaten niet duidelijk zijn gepresenteerd en dat belangrijke gegevens ontbreken. Zij wijst er in dit verband op dat de feitelijke toename van de temperatuur niet bekend is, dat de toename van de temperatuur ten onrechte is berekend tot alleen een diepte van 2 m onder maaiveld en dat niet duidelijk is waarom de maand augustus en het jaar 2020 maatgevend zijn geacht. Zij voert ook aan dat Deltares geen onderzoek heeft gedaan naar de achtergrond van de geconstateerde verschillen op de onderzochte locaties. Zij voert tot slot aan dat ook de vochthuishouding een groot effect heeft op het bodemecosysteem.

#### **34.2.1.**

In het rapport van Deltares is niet vermeld waarom voor de maand augustus en het jaar 2020 is gekozen. In het verweerschrift van provinciale staten is dit toegelicht. Er staat dat het warmteverloop over vijf jaren (2016-2020) in beeld is gebracht, wat blijkt uit bijlage F bij het rapport. Er is voor 2020 als maatgevend jaar gekozen, omdat dat jaar een warm en droog jaar was en er dus in de situatie zonder de leiding al een grote belasting voor de bomen was. Volgens provinciale staten is de temperatuur van de maand augustus niet gekozen als referentietemperatuur. De beoordeling van het optreden van schade is uitgevoerd aan de hand van berekende temperaturen voor alle maanden. In het verweerschrift is in dit verband verwezen naar bijlage G bij het rapport. Er staat dat in het rapport specifiek de resultaten van de maand augustus zijn gepresenteerd, omdat die maand de hoogste temperaturen heeft en daarmee worst case is.

De STAB heeft deze toelichting van provinciale staten niet onjuist bevonden. De Afdeling ziet in wat de Bomenstichting heeft aangevoerd geen reden om daaraan te twifelen.

#### **34.2.2.**

In het STAB-verslag plaatst de STAB enkele kanttekeningen bij de wijze waarop de resultaten in het rapport van Deltares zijn gepresenteerd.

De STAB wijst erop dat de gerapporteerde uitkomsten in het rapport inderdaad niet verder reiken dan 2 m onder maaiveld. De STAB heeft echter uit de afbeeldingen in het rapport afgeleid dat het gebruikte model de temperaturen tot 10 m onder maaiveld berekent. Uit de uitkomsten van het onderzoek blijkt, zo merkt de STAB op, dat het grootste effect zich voordoet op 1,5 m diepte.

De STAB wijst er verder op dat alleen voor de maand augustus en alleen op een afstand van 2 m tot de leiding in het rapport is beschreven wat de temperatuurtoename is. De STAB heeft echter aan de hand van de beschikbare gegevens in het rapport, waaronder bijlage G met daarin de berekende temperaturen op alle

dieptes en alle afstanden tot de leiding in 2020, en het door provinciale staten overgelegde overzicht met de achtergrondtemperaturen in heel 2020, een tabel samengesteld waarin de temperatuurtoenames op alle dieptes en afstanden tot de leiding in 2020 zijn opgenomen. Volgens de STAB blijkt uit die tabel die als bijlage bij het verslag is gevoegd, dat de temperatuurtoename op een diepte van 1,5 m het grootst is. Op een afstand van 5 m is de invloed van de leiding verwaarloosbaar, namelijk 0 tot 1°C.

Uit het voorgaande volgt dus dat de STAB kanttekeningen heeft geplaatst bij de wijze van presenteren van de onderzoeksgegevens. Uit het STAB-verslag blijkt echter niet dat de onderzoeksresultaten van Deltares niet juist zijn. De Bomenstichting heeft dat in haar reactie op het STAB-verslag ook niet gesteld, zodat de Afdeling geen aanleiding ziet om in zoverre niet uit te gaan van de bevindingen van de STAB.

#### **34.2.3.**

Over de verschillen in temperatuurveranderingen op de vier verschillende locaties wijst de STAB erop dat de verschillen verklaarbaar zijn door de verschillen in bodemopbouw.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om niet van de bevindingen van de STAB uit te gaan.

#### **34.2.4.**

Over de invloed van de warmteleiding op het vochtgehalte in de bodem concludeert de STAB dat op basis van de rekenresultaten kan worden opgemaakt dat er nagenoeg geen verandering van het vochtgehalte plaatsvindt als gevolg van de temperatuurverhoging door de warmteleiding. De geringe invloed van de warmteleiding (op alle afstanden tot de leiding) op het vochtgehalte is te verklaren door de dominantie van neerslag en verdamping aan maaiveld en de in beginsel ongewijzigde stroom-mogelijkheid van grondwater in horizontale en verticale richting.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding om niet van de bevindingen van de STAB uit te gaan.

#### **34.3.**

De Afdeling ziet gelet op wat hiervoor is overwogen geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten het rapport van Deltares niet hebben kunnen gebruiken als uitgangspunt in het onderzoek naar de effecten van de temperatuurtoename op de bomen langs het tracé.

Het betoog slaagt niet.

### **De gevolgen van de bodemtemperatuurtoename**

#### **35.**

De Bomenstichting betoogt dat dat er meer onderzoek nodig is naar de permanente effecten van warmteleidingen voor bomen. Zij wijst in dit verband op de opmerkingen van RoyalHaskoningDHV dat meer onderzoek noodzakelijk is.

#### **35.1.**

In de memo "Effectbeoordeling van de warmteleiding op bomen in Den Haag" van Royal HaskoningDHV van 18 augustus 2021 staat dat RoyalHaskoningDHV geen publicaties over de effecten van warmteleidingen op bomen heeft gevonden. Omdat er in Nederland de komende jaren meer warmteleidingen aangelegd zullen worden, is het volgens RoyalHaskoningDHV wenselijk hierover meer duidelijkheid te hebben. Zij noemt de memo een eerste stap om deze kennislacune te vullen. In deze memo is dat gedaan op basis van de modelberekeningen en interpretatie van algemene literatuur.

## 35.2.

Provinciale staten ontkennen niet dat RoyalHaskoningDHV geen publicaties heeft gevonden over de effecten van warmteleidingen op bomen. Dit betekent echter naar het oordeel van de Afdeling niet dat provinciale staten zich bij de beoordeling van de effecten van de warmtetransportleiding op bomen niet op de memo van RoyalHaskoningDHV hebben mogen baseren. RoyalHaskoningDHV heeft onderzoek gedaan op basis van modelberekeningen en interpretatie van algemene literatuur. De Afdeling zal hierna aan de hand van de door de Bomenstichting aangevoerde gronden beoordelen of provinciale staten zich op dat onderzoek hebben kunnen baseren.

## 36.

De Bomenstichting betoogt dat de memo van RoyalHaskoningDHV onvoldoende grondslag biedt voor het standpunt van provinciale staten dat het plan wat betreft de effecten van de warmteoverdracht van de leiding op bomen en natuur niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Zij voert aan dat er in de memo sprake is van een denkfout. Door te beweren dat de temperatuur in augustus op 1,5 m onder maaiveld maar 2°C lager is dan de temperatuur op 0,25 m onder maaiveld, wordt miskend dat het verschil tussen de berekende temperatuur en de achtergrondtemperatuur op een diepte van 1,5 m veel groter is.

Zij voert verder aan dat het mogelijk is dat de temperatuurverschillen in de wintermaanden groter zijn dan in de zomermaanden.

Zij voert tot slot aan dat in de memo geen rekening wordt gehouden met de effecten van de temperatuurverhoging op bodemecosystemen en bodemprocessen.

## 36.1.

Provinciale staten hebben in hun verweerschrift toegelicht dat in de memo van RoyalHaskoningDHV geen sprake is van de door de Bomenstichting bedoelde denkfout. Het verschil tussen de berekende temperatuur en de achtergrondtemperatuur op 1,5 m diepte is inderdaad meer dan 2°C. Maar de in de memo gemaakte vergelijking tussen de berekende temperatuur op 1,5 m en op 0,25 m diepte is volgens provinciale staten opgenomen om te laten zien dat op 1,5 m diepte de temperatuur nog steeds 2°C lager is dan op 0,25 m diepte, terwijl zich in die bovenste laag de meeste wortels van grassen en kruiden, en deels ook van bomen en struiken, bevinden. Die kunnen zich daar volgens provinciale staten prima bij ontwikkelen. De strekking van de opmerking in de memo is volgens provinciale staten dat zelfs daar waar de temperatuur op 1,5 m diepte op 0,5 m naast de leiding tot 24°C toeneemt, de bodemtemperatuur zo is dat wortels daar naar verwachting kunnen functioneren.

De Afdeling ziet, gelet op deze toelichting op de memo, geen aanleiding voor het oordeel dat in de memo sprake is van een denkfout en die memo om die reden niet aan het standpunt van provinciale staten ten grondslag kon worden gelegd.

## 36.2.

Over de stelling van de Bomenstichting dat de temperatuurverschillen in de wintermaanden mogelijk groter zijn dan in augustus hebben provinciale staten in hun verweerschrift aangegeven dat dit niet juist is. Zij verwijzen daarbij naar tabel 5.1 van bijlage G bij het rapport van Deltares, waar de berekende temperaturen in 2020 zijn weergegeven. De Afdeling ziet geen aanleiding om provinciale staten hierin niet te volgen.

## 36.3.



In het STAB-verslag is ingegaan op de memo van RoyalHaskoningDHV over de gevolgen van de temperatuuroename op het bodemleven en bodemprocessen.

De STAB is uitgegaan van het gestelde in de memo van RoyalHaskoningDHV dat binnen een straal van 0,5 m tot de leiding geen wortelgroei kan plaatsvinden door de warmteafgifte van de leidingen. De STAB heeft verder vastgesteld dat in het inpassingsplan is bepaald dat in de belemmeringenstrook geen diepwortelende beplanting mag worden aangeplant. De strook strekt zich uit tot 4 m vanaf de rand van de leiding. Dat laat onverlet dat in de belemmeringenstrook (buiten de straal van 0,5 m rondom de leidingen) wortels zich wel kunnen ontwikkelen. Het is volgens de STAB niet uitgesloten dat de warmteafgifte van de leidingen ook invloed heeft op de groeimogelijkheden van gewassen waarvan de wortels zich op meer dan 0,5 m van de leidingen bevinden. De STAB heeft de gevolgen van de warmteafgifte bezien aan de hand van een worstcase benadering, te weten een diepte van 1 m op een afstand van 0,5 m van de leiding. Op een diepte van 1 m zal de opwarming van de bodem door de warmteleiding bepalend zijn. De STAB merkt, samengevat, op dat zij niet uitsluit dat als gevolg van de hogere temperatuur op termijn in de bodem een tekort aan nutriënten kan optreden, omdat deze versneld kunnen worden omgezet. Zodoende zijn ze wel vroeg in het groeiseizoen beschikbaar voor opname door de wortels en worden zij vastgelegd in de biomassa van de boom. Omdat de bladeren pas in de herfst afvallen, wordt de voorraad nutriënten in de bodem in verhouding tot het langere groeiseizoen laat aangevuld en kan er dus een tekort optreden. De STAB heeft in dit verband nog opgemerkt dat een tekort (op de langere duur) ook afhankelijk is van de hoeveelheid nutriënten die bij de aanplant van bomen aanwezig is. Met een grotere buffer/voorraad bij de aanplant kan een tekort op termijn worden ingeperkt. Voormeld effect zal op korte afstand van de leidingen sterker optreden, dus op korte horizontale afstand en grotere diepte. Als de afstanden groter worden, dan zal volgens de STAB het effect afvlakken.

#### 36.4.

Provinciale staten hebben in reactie op het STAB-verslag een memo van RoyalHaskoningDHV van 29 november 2022 overgelegd.

In die memo staat dat de verhoging van de temperatuur op een afstand van meer dan 0,5 m van de leiding geen gevolgen heeft voor het voorkomen van bodemleven. Het enige gevolg is volgens RoyalHaskoningDHV wellicht dat lokaal sommige biologische processen wat sneller zullen gaan, zoals een snellere omzetting van organisch materiaal wat in het door warmte beïnvloede deel van de bodem kan leiden tot een iets snellere nutriëntencyclus. Dit is volgens RoyalHaskoningDHV op zichzelf niets nieuws, dit gebeurt namelijk ook in de bodem direct onder het maaiveld bij vergelijkbare of zelfs nog hogere temperaturen. De nutriënten komen iets sneller vrij voor de boom om weer op te nemen. Maar dat heeft maar een marginaal effect. Het gaat volgens RoyalHaskoningDHV om een heel klein effect van enige extra warmte op een klein deel van het wortelstelsel. De meeste wortels liggen te ver van de leiding. RoyalHaskoningDHV wijst er verder op dat deze lokale en marginale verandering in de nutriëntenkringloop geheel wegvalt tegen de grote veranderingen in de bodem die als gevolg van de aanleg van de leiding zullen optreden. Dat is met name het geval in de delen van het tracé waar, door een open aanleg, de huidige grond vergraven zal worden. Als gevolg hiervan zijn er geen wortels in de directe omgeving van de leiding en moeten die nog vanuit bomen uit de omgeving of vanuit nieuw aangeplante bomen naar de nieuw aangebrachte grond toegroeien. Er zal goede boomgrond gebruikt worden, die van veel betere kwaliteit is dan de huidige bodem die vaak verdicht en vervuild is en zeer divers van samenstelling. Deze bomengrond zal volgens RoyalHaskoningDHV daarom sowieso een grote verbetering betekenen voor de nutriëntenbeschikbaarheid voor de bomen.

In de memo staat verder dat het groeiseizoen wordt bepaald door verschillende factoren waarvan lucht- en bodemtemperatuur, daglengte en hoeveelheid zonlicht de belangrijkste zijn. De warmteleiding heeft alleen invloed op de bodemtemperatuur van een klein deel van het wortelstelsel van sommige bomen. Dit is volgens RoyalHaskoningDHV niet voldoende om het groeiseizoen voor een hele boom te beïnvloeden. Zelfs als het groeiseizoen van een boom iets langer zou worden, dan is het niet aannemelijk dat dit zou leiden tot een nutriëntentekort. Dezelfde boomsoorten die in Den Haag en ergens anders zijn aangeplant, komen ook voor buiten Nederland in bijvoorbeeld Frankrijk waar ze inderdaad een langer groeiseizoen hebben. En daar is volgens RoyalHaskoningDHV geen sprake van een nutriëntentekort.

### 36.5.

De Afdeling stelt ten eerste vast dat het volgens de STAB niet vast staat dat er een nutriëntentekort in de bodem zal ontstaan als gevolg van de temperatuuroename door de warmtetransportleiding. De STAB sluit dat gevolg echter niet uit. Zoals hiervoor staat, hebben provinciale staten op de conclusie van de STAB gereageerd met een memo van RoyalHaskoningDHV van 29 november 2022. Provinciale staten erkennen onder verwijzing naar die memo dat als gevolg van de temperatuuroename in de bodem de biologische processen op een afstand tot 0,5 m tot de leiding wat sneller kunnen gaan, waarbij zij wijzen op een iets snellere nutriëntencyclus. Maar het gaat volgens hen alleen maar om een marginaal effect op een klein deel van het wortelstelsel. De Bomenstichting heeft niet aannemelijk dat dit niet juist is. De Bomenstichting heeft ook niet bestreden het standpunt van provinciale staten dat de aanleg van de leiding zelf een groter effect zal hebben, met name daar waar de grond vergraven zal worden. Op die locaties zal echter goede boomgrond worden gebruikt, wat volgens provinciale staten een grote verbetering zal betekenen voor de nutriëntenbeschikbaarheid voor de bomen. Dit heeft de STAB ook opgemerkt.

De Afdeling ziet, gelet op wat hiervoor is overwogen, in wat de Bomenstichting heeft aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat provinciale staten zich niet op basis van de memo van RoyalHaskoningDHV op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan wat betreft de effecten van de warmteoverdracht van de leiding op bomen en natuur niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

### 37.

De Bomenstichting betoogt dat provinciale staten ten onrechte geen rekening hebben gehouden met de effecten van het toekomstige distributienetwerk voor de bodem.

#### 37.1.

Het inpassingsplan voorziet in de aanleg van de warmtetransportleiding en niet in distributienetwerken. Dat in de toekomst distributienetwerken moeten worden aangelegd om de warmte vanuit de warmtetransportleiding naar de individuele woningen te transporteren en die leidingen, gelet op de warmteoverdracht op de bodem, ook gevolgen kunnen hebben voor bomen langs die tracés, kan bij de beoordeling van het inpassingsplan in deze procedure niet worden betrokken.

Het betoog slaagt niet.

### **Andere gevolgen voor de bomen langs het tracé**

### 38.

De Bomenstichting betoogt dat provinciale staten ten onrechte hebben nagelaten nader onderzoek te doen naar de bomen langs het tracé die, zoals staat in de Bomen Effect Analyse van Bomenwacht, aanzienlijke invloed van de aanleg van de warmtetransportleiding zullen ondervinden. Zij voert aan dat provinciale staten ten onrechte geen maatregelen hebben getroffen om die bomen tijdens de werkzaamheden te beschermen. In haar zienswijze op het STAB-verslag en tijdens de zitting heeft de Bomenstichting toegelicht dat zij doelt op maatregelen die op grond van artikel 2:92, tweede lid, van de Algemene plaatselijke verordening voor de gemeente Den Haag (hierna: de Apv) door het college van Den Haag kunnen worden opgelegd.

#### 38.1.

De Afdeling stelt vast dat de Bomenstichting vreest dat bomen langs het tracé tijdens de werkzaamheden worden beschadigd en zullen sterven. Dit bezwaar heeft echter geen betrekking op het plan zelf maar op de

uitvoering daarvan. Uitvoeringsaspecten kunnen in deze procedure niet aan de orde komen.

### 38.2.

Wat betreft de verwijzing naar artikel 2:92, tweede lid, van de Apv overweegt de Afdeling als volgt. Dit artikel gaat over aanwijzingen die het college van Den Haag kan geven. De Afdeling zal daarom dit betoog behandelen bij de bespreking van het beroep van de Bomenstichting tegen het besluit van het college van Den Haag van 3 november 2021.

## Planregels en verbeelding

### 39.

De gemeente Den Haag en Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed hebben enkele gronden aangevoerd over hoe het een en ander in het inpassingsplan is geregeld. De Afdeling gaat hieronder op die gronden in.

### 40.

De gemeente Den Haag betoogt dat, hoewel in de toelichting op het inpassingsplan is vermeld dat niet zonder toestemming van het bevoegd gezag mag worden gegraven in sterk verontreinigde grond, dit verbod in de planregels niet is opgenomen.

#### 40.1.

In paragraaf 5.2 van de toelichting op het inpassingsplan komt het aspect bodem aan de orde. In de paragrafen 5.2.1 en 5.2.2 van de toelichting op het inpassingsplan staat dat BK Ingenieurs B.V. een historisch bodemonderzoek heeft uitgevoerd op het tracé van de nog aan te leggen warmtetransportleiding. Naar aanleiding van dat onderzoek is in Den Haag een verkennend bodemonderzoek uitgevoerd. De resultaten van het verkennend bodemonderzoek zijn neergelegd in het rapport "Verkennend (water)bodem- en asbest-in-grondonderzoek Warmtenettracé Leiding door het Midden (LdM) - LOT E: Den Haag" van BK Ingenieurs B.V. van 27 maart 2020. Dit rapport is als bijlage bij het inpassingsplan gevoegd. In het rapport is geconcludeerd dat op het onderzochte tracé in Den Haag negen locaties zijn aangetroffen waar verontreinigingen zijn aangetroffen waarnaar nader onderzoek moet worden gedaan en/of waar sanerende maatregelen uitgevoerd moeten worden. In de plantoelichting staat hierover onder meer dat er niet zonder toestemming van het bevoegd gezag in sterk verontreinigde grond mag worden gegraven.

#### 40.2.

De Afdeling volgt de gemeente Den Haag niet in haar betoog dat in de planregels het verbod had moeten worden opgenomen dat niet zonder toestemming van het bevoegd gezag in sterk verontreinigde grond mag worden gegraven. Dit is namelijk geregeld in specifieke publiekrechtelijke wetgeving. De Afdeling ziet geen redenen waarom provinciale staten uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening hierover in het plan aanvullende regels hadden moeten opnemen, voor zover dat al mogelijk zou zijn.

Het betoog slaagt daarom niet.

### 41.

Het beroep van Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed is gericht tegen de toekenning van de dubbelbestemming "Leiding-Warmtetransportleiding" aan haar perceel en de daarmee gepaarde gaande bouwregels. Ook een aantal gronden van de gemeente Den Haag is hiertegen gericht. Zij voeren aan dat er concrete plannen zijn om op deze locatie een wooncomplex en parkeergarage te realiseren. Het

inpassingsplan kan in de weg staan aan verlening van de daarvoor gevraagde omgevingsvergunning.

#### 41.1.

De gronden van Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed liggen aan de Tripstraat in Den Haag. Aan die gronden is de dubbelbestemming "Leiding - Warmtetransportleiding" met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - WOS 2" toegekend.

#### 41.2.

Uit de stukken van het dossier blijkt het volgende. Om de warmtetransportleiding aan te sluiten op het bestaande lokale warmtedistributienet is een warmteoverdrachtstation nodig. Bij de voorbereiding waren hiervoor twee locaties in beeld, namelijk bij de Uniper-centrale en op een locatie aan de noordzijde van de Tripstraat. Op de verbeelding zijn ten behoeve daarvan de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - WOS 1" voor de locatie bij de Uniper-centrale en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf WOS 2" voor de locatie aan de Tripstraat opgenomen.

#### 41.3.

Na vaststelling van het inpassingsplan is overeengekomen dat het warmteoverdrachtstation zal worden gebouwd op de locatie bij de Uniper-centrale. Hiermee is volgens provinciale staten de noodzaak om de bouw van een warmteoverdrachtstation aan de Tripstraat via de planregels te beschermen, komen te vervallen. Provinciale staten hebben daarom bij besluit van 18 mei 2022 het inpassingsplan herzien in die zin dat de dubbelbestemming "Leiding - Warmtetransportleiding" met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - WOS 2" niet langer rust op de gronden van Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed aan de Tripstraat. Deze gronden maken niet langer onderdeel van het plangebied.

#### 41.4.

Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed en de gemeente Den Haag hebben de Afdeling laten weten dat met deze wijziging het inpassingsplan niet langer in de weg staat het beoogde bouwproject. Gelet hierop en op het hierna gegeven oordeel over de beroepen van rechtswege tegen het gewijzigd inpassingsplan hebben Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed en de gemeente Den Haag daarom geen belang meer bij een beoordeling van deze beroepsgronden.

#### 42.

De gemeente Den Haag betoogt dat de locatie van een T-stuk niet juist is weergegeven op de verbeelding. Zij voert in dit verband aan dat dit T-stuk op de verbeelding aan het begin van de Middachtenweg is ingetekend, terwijl de juiste locatie ter plaatse van de Middachtenweg 284/296 ligt.

#### 42.1.

In het besluit van 18 mei 2022 staat, voor zover van belang, dat bij de vaststelling van het inpassingsplan niet is opgemerkt dat de locatie van een T-stuk niet juist op de verbeelding is opgenomen. Provinciale staten hebben daarom het inpassingsplan herzien in die zin dat de onjuiste locatie van het T-stuk van de verbeelding is verwijderd en dat de juiste locatie, ter hoogte van de Middachtenweg 284/296, op de verbeelding is opgenomen.

#### 42.2.

De gemeente Den Haag heeft laten weten dat met deze wijziging van het inpassingsplan aan haar bezwaar is

tegemoet gekomen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de gemeente Den Haag daarom en gelet op het hierna gegeven oordeel over de beroepen van rechtswege tegen het gewijzigd inpassingsplan geen belang meer bij een beoordeling van deze beroepsgrond.

## **Uitvoerbaarheid**

### **43.**

De Stichting Den Haag Fossielvrij en de gemeente Den Haag betogen om verschillende redenen dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is. De Afdeling zal hierna op die gronden ingaan. Voordat zij dat doet, wijst zij erop dat bij een beroep tegen een inpassingsplan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan alleen kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit, als provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is.

### **- Economische uitvoerbaarheid**

### **44.**

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat in het kader van de vaststelling van het inpassingsplan onvoldoende onderzoek is gedaan naar de beschikbaarheid van restwarmte in de toekomst en de aanwezigheid van voldoende afnemers van de warmte die zal worden getransporteerd. Over de beschikbaarheid van warmte voert zij aan dat niet duidelijk is hoeveel restwarmte er beschikbaar is, als de haven in 2050 of in 2040 of zelfs nog eerder nul CO<sub>2</sub> mag uitstoten. Zolang dit onderzoek niet is gedaan, is volgens Stichting Den Haag Fossielvrij onvoldoende vastgesteld dat het plan uitvoerbaar is. Over de aanwezigheid van afnemers voert de Stichting Den Haag Fossielvrij aan dat onvoldoende is onderzocht of er voldoende huizen worden aangesloten en of deze aangesloten blijven. Zij voert ook aan dat in verschillende gemeenten niet (meer) wordt geïnvesteerd in de aanleg van nieuwe distributienetten en dat in andere gemeenten, zoals Den Haag, van andere warmtebronnen gebruik zal worden gemaakt. Volgens Stichting Den Haag Fossielvrij is ook daarom het inpassingsplan niet uitvoerbaar.

#### **44.1.**

Provinciale staten wijzen erop dat de Stichting Den Haag Fossielvrij aanneemt dat de warmtetransportleiding alleen in staat is om voldoende warmte te leveren, als deze warmte wordt gegenereerd door de fossiele industrie in het Rotterdamse havengebied. Volgens provinciale staten miskent zij hiermee dat ieder (industriële) proces warmte genereert, ook als bij dat proces geen fossiele brandstoffen worden gebruikt of CO<sub>2</sub> wordt geëmitteerd. Als de 'fossiele' bedrijven in het Rotterdamse havengebied verdwijnen, dan blijft staan dat het gebied bestemd en bedoeld is voor zware industrie. Volgens provinciale staten zal dit richting en na 2050 niet veranderen. Provinciale staten wijzen in dit verband op de door de raad van de gemeente Rotterdam vastgestelde Havenvisie. Volgens provinciale staten laat de energietransitie die zich óók in de Rotterdamse havens zal moeten voltrekken, de beschikbaarheid van warmte voor (bijvoorbeeld) de warmtetransportleiding onverlet. Provinciale staten hebben in aansluiting hierop aangegeven dat de fossiele industrie - naar redelijke verwachting, als het gebruik van fossiele brandstoffen wordt uitgefaseerd - op termijn uit het Havengebied zal verdwijnen. Wat daarvoor in de plaats komt, heeft weer eigen onvermijdelijke restwarmte tot gevolg. De grootte van de stroom en ook de kwaliteit van restwarmte uit die processen zal waarschijnlijk kleiner van omvang en lager van kwaliteit zijn ten opzichte van de restwarmte van de huidige fossiele industriële processen, maar daar is volgens provinciale staten rekening mee gehouden. Er is van uitgegaan dat op ter termijn meer andere restwarmteaansluitingen moeten worden gerealiseerd. Er is bovendien rekening mee gehouden dat ook aan die restwarmte een limiet zit - in die zin dat er te weinig volume en/of kwaliteit van die restwarmte vrij komt. Voor die situatie is de beschikbaarheid van nog in de grond gelaten geothermische capaciteit nuttig, zo stellen provinciale staten.

Over de aanwezigheid van voldoende afnemers stellen provinciale staten zich op het standpunt dat iedere

investering, zeker als het gaat om de energietransitie, risico's met zich brengt. Het is volgens hen aan de voorkant niet volledig te voorspellen hoe de warmtevraag zich zal ontwikkelen. Provinciale staten wijzen erop dat Gasunie vóór de vaststelling van het inpassingsplan het Integraal Ontwerp Warmtetransport Zuid-Holland heeft opgesteld, waarin onder meer uitgebreid onderzoek is gedaan naar de bestaande en te verwachten toekomstige vraag naar warmte uit de warmtetransportleiding. Uit dat onderzoek is volgens provinciale staten gebleken dat de warmtetransportleiding haalbaar is. Provinciale staten wijzen er in dit verband nog op dat warmtetransportleiding niet uitsluitend is bedoeld om Den Haag van warmte te voorzien, maar een groot deel van Zuid-Holland.

Provinciale staten hebben tijdens de zitting nog opgemerkt dat de investeringsbeslissing al is genomen en dat er inmiddels is begonnen met de aanleg van de leiding. Dit duidt er volgens hen ook op dat niet aan de economische uitvoerbaarheid hoeft te worden getwijfeld.

#### **44.2.**

Zoals hiervoor onder 43 is overwogen, gaat het bij de vraag of het inpassingsplan uitvoerbaar is erom of provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is. De Afdeling ziet in wat de Stichting Den Haag Fossielvrij heeft aangevoerd, geen aanleiding te twifelen aan de hiervoor gegeven toelichting van provinciale staten over de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich, gegeven deze toelichting, op voorhand redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het gestelde ontbreken van voldoende restwarmte en afnemers niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

### **- Bodem**

#### **45.**

De gemeente Den Haag betoogt dat onvoldoende onderzoek is verricht naar de bodemkwaliteit in een deel van het plangebied. Zij voert aan dat uit onderzoek is gebleken dat er negen locaties zijn met verontreinigingen en dat nader onderzoek nodig is. Volgens de gemeente Den Haag heeft dat onderzoek ten onrechte niet plaatsgevonden. Dit heeft tot gevolg dat niet kan worden uitgesloten dat de gronden zo verontreinigd zijn dat de warmtetransportleiding niet op die locaties kan worden aangelegd en dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is. Tijdens de zitting merkte de gemeente Den Haag op dat vooral zorgen bestaan over de locatie aan de Tripstraat, waar sprake is van grondwaterverontreinigingen. Het is volgens de gemeente Den Haag de vraag of de problemen op deze locatie opgelost kunnen worden.

#### **45.1.**

De aanwezigheid van verontreinigingen in de bodem, de noodzaak van sanering van verontreinigde plaatsen en de wijze waarop deze saneringen moeten worden uitgevoerd, zijn geregeld in afzonderlijke wetgeving met eigen procedures. Die procedures staan nu niet ter beoordeling. Maar provinciale staten mogen het plan niet vaststellen, als zij op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

#### **45.2.**

Zoals hiervoor onder 40.1 is uiteengezet, is in de plantoelichting op basis van uitgevoerde bodemonderzoeken geconcludeerd dat op negen locaties in Den Haag verontreinigingen zijn aangetroffen. In het hiervoor vermelde rapport van BK Ingenieurs B.V. van 27 maart 2020 staat dat dit locaties zijn waar verontreinigingen zijn aangetroffen waarnaar nader onderzoek gedaan moet worden en/of waar sanerende maatregelen uitgevoerd moeten worden.

### 45.3.

Provinciale staten zijn in hun verweerschrift op de negen locaties ingegaan. Voor drie van die negen locaties kunnen de werkzaamheden met een melding op grond van het Besluit uniforme saneringen worden uitgevoerd en is nader onderzoek daar niet noodzakelijk. Op twee locaties moeten grondwaterverontreinigingen nader worden beschouwd in het kader van het bemalingsadvies en op vier locaties is nader onderzoek nodig, met name om de exacte omvang en precieze uitvoeringsmaatregelen te bepalen. Dat deze nadere beschouwingen en het nadere onderzoek nog niet waren afgerond op het moment van de vaststelling van het inpassingsplan, maakt het plan volgens provinciale staten niet onuitvoerbaar. De aangetroffen verontreinigingen zijn volgens provinciale staten niet zo dat de aanleg van de warmtetransportleiding niet mogelijk is. Daarbij houdt het projectbudget rekening met de worst case te treffen maatregelen, zo brengen provinciale staten naar voren.

Tijdens de zitting merkte LdM op dat er overleg wordt gevoerd over de grondwaterverontreinigingen aan de Tripstraat en dat zij erop vertrouwt dat de kwestie kan worden opgelost. Provinciale staten bevestigden dat er overleg wordt gevoerd en wezen erop dat de verontreinigingen ook in beeld zijn bij het Hoogheemraadschap van Delfland. Er is daarom aan de watervergunning voor deeltracé E, waar de verontreiniging zich voordoet, een voorschrift verbonden, waarin is bepaald dat de vergunninghouder maatregelen moet nemen om verplaatsing van verontreiniging tegen te gaan door middel van retourbemaling en/of contrabemaling. Volgens provinciale staten kunnen die maatregelen worden genomen. Er is daar ook budget voor.

### 45.4.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich op voorhand redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de aanwezige water- en bodemverontreinigingen niet aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat. De Afdeling betreft daarbij dat de gemeente Den Haag niet aannemelijk heeft gemaakt dat de conclusie van provinciale staten, te weten dat de aangetroffen verontreinigingen niet zo zijn dat de aanleg van de warmtetransportleiding niet mogelijk is en dat er voldoende financiële middelen zijn om de benodigde sanerende maatregelen te treffen, onjuist is.

Het betoog slaagt niet.

## - Staatssteun

### 46.

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat het project moet worden onderzocht op staatssteun.

CMAG betoogt dat er sprake is van oneigenlijke staatssteun. Zij heeft in dit verband op de zitting toegelicht dat het project alleen mogelijk is met subsidie van de overheid.

### 46.1.

Dat er mogelijk sprake is van ongeoorloofde staatssteun, kan in deze procedure alleen maar indirect aan de orde kan komen. De vraag is dan of staatssteun mogelijk een beletsel is voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Staatssteun houdt namelijk geen verband met de ruimtelijke effecten van het plan.

Zo'n betoog kan daarom alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat de financieel-economische aspecten van het plan aan de uitvoerbaarheid ervan in de weg staan. Hieraan is nog niet voldaan als CMAG en de Stichting Den Haag Fossielvrij aannemelijk maken dat de staatssteun die wordt of is verleend, kan worden teruggevorderd. Zij moeten ook aannemelijk maken dat provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet kan worden uitgevoerd zonder dat

ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

#### 46.2.

De Stichting Den Haag Fossielvrij heeft alleen aangevoerd dat onderzocht moet worden of er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. CMAG heeft aangevoerd dat er subsidie is verleend. De Stichting Den Haag Fossielvrij en CMAG hebben hiermee niet onderbouwd dat er sprake is van staatssteun die kan worden teruggevorderd. Zij hebben ook niet onderbouwd waarom eventuele terugvordering in de weg staat aan de aanleg van de warmtetransportleiding of dat de warmtetransportleiding niet kan worden aangelegd zonder dat eventueel ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

Het betoog slaagt niet.

#### - Mededinging

#### 47.

CMAG betoogt dat er strijd bestaat met de Wet Markt en Overheid. Zij voert aan dat zij over onvoldoende informatie beschikt om de concurrentiepositie van Gasunie te kunnen beoordelen. De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat moet worden onderzocht of er sprake is van strijd met mededingingswetgeving.

#### 47.1.

Met de wet Markt en Overheid is hoofdstuk 4b aan de Mededingingswet toegevoegd waarin regels voor overheden en overheidsbedrijven zijn opgenomen. CMAG en de Stichting Den Haag Fossielvrij hebben niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de warmtetransportleiding alleen uitvoerbaar is zonder aan de Mededingingswet te voldoen. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat de Mededingingswet aan de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

#### - Richtlijn 2018/2011 en de herziening van de richtlijn van het Europees parlement en de raad betreffende de energieprestatie van gebouwen

#### 48.

CMAG betoogt dat het inpassingsplan, gelet op richtlijn 2018/2011 en de herziening van de richtlijn inzake de energieprestaties van gebouwen, niet uitvoerbaar is. Op de zitting heeft zij erop gewezen dat in de richtlijnen een definitie is opgenomen van restwarmte, die is overgenomen in de Nederlandse bouwregelgeving. De warmtetransportleiding brengt warmte, die niet aan die definitie voldoet naar de gebouwde omgeving.

#### 48.1.

De Afdeling begrijpt het betoog van CMAG zo dat het inpassingsplan volgens haar niet uitvoerbaar is, omdat voor nieuwe gebouwen geen omgevingsvergunning kan worden verleend, omdat niet zal kunnen worden voldaan aan de bouwregelgeving. Maar dat wat CMAG aanvoert, heeft geen betrekking op het inpassingsplan zelf. Het kan aan de orde komen in een procedure op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). In deze procedure kan alleen aan de orde komen of provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan om de door CMAG gestelde reden niet uitvoerbaar is. De Afdeling is van oordeel dat dat niet het geval is, alleen al omdat provinciale staten hebben aangegeven dat de warmtetransportleiding niet alleen geschikt om warmte afkomstig van fossiele industrie te transporteren en dat



woningen ook gebruik kunnen maken van warmte afkomstig van lokale hernieuwbare bronnen.

Het betoog slaagt niet.

## Het gewijzigd inpassingsplan

### 49.

Bij besluit van 18 mei 2022 is het inpassingsplan op twee punten gewijzigd. De locatie voor een warmteoverdrachtstation aan de Tripstraat maakt niet langer onderdeel uit van het plan. Daarnaast zijn de locatie van een zogeheten T-stuk en de locatie van een expansielus gewijzigd.

### 50.

Zoals onder 4 is overwogen, is dit een besluit in de zin van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Het beroep van de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en de Stichting GBE tegen het inpassingsplan heeft van rechtswege betrekking op dit besluit. Alleen de Stichting Den Haag Fossielvrij heeft inhoudelijke gronden aangevoerd tegen het gewijzigde inpassingsplan.

### 51.

De Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat het besluit om de locatie voor een warmtetransportstation aan de Tripstraat uit het inpassingsplan te verwijderen, een bewuste keuze is van de provincie en de gemeente Den Haag om een open warmtetransportleiding te bemoeilijken of onmogelijk te maken. Het is ook een bewuste keuze om gebruikers van de warmtetransportleiding afhankelijk te maken van Eneco. De Stichting Den Haag Fossielvrij wijst er in dit verband op dat deze wijziging van het inpassingsplan tot gevolg heeft dat er een gesloten warmtetransportsysteem ontstaat, dat onder controle van Eneco staat. Het gebruik van het warmteoverdrachtstation van Eneco betekent volgens haar dat elke andere potentiële gebruiker van de warmtetransportleiding afhankelijk is van de dominante speler in Den Haag.

#### 51.1.

Een warmteoverdrachtstation is ingevolge artikel 1.19 van de regels van het inpassingsplan een voorziening waarmee warmte wordt overgedragen van een warmtetransportleiding naar een warmtedistributienet en eventuele bijbehorende voorzieningen.

#### 51.2.

In het inpassingsplan zijn, zoals hiervoor onder 41.2 is overwogen, twee mogelijke locaties opgenomen, waar zo'n warmteoverdrachtstation mocht worden gerealiseerd. Deze locaties zijn op de verbeelding aangeduid met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - WOS 1" en "specifieke vorm van bedrijf - WOS 2".

Hoewel met het besluit van 18 mei 2022 één locatie voor een warmteoverdracht uit het inpassingsplan is verwijderd, verandert er feitelijk niets. De Afdeling wijst in dit verband naar artikel 4.4, onder a, van de regels van het inpassingsplan. Daarin is namelijk geregeld dat het warmteoverdrachtstation uitsluitend ter plaatse van één van deze beide aanduidingen mag worden gerealiseerd. Het is volgens die bepaling niet toegestaan om het warmteoverdrachtstation ter plaatse van beide aanduidingen te realiseren. Dat warmteoverdrachtstation kon overigens ook van Eneco zijn. De Stichting Den Haag Fossielvrij had haar bezwaar dat het inpassingsplan ten onrechte maar één warmteoverdrachtstation mogelijk maakt, kunnen en moeten aanvoeren tegen het besluit waarbij het inpassingsplan is vastgesteld.

Het betoog slaagt daarom niet.

## 52.

Stichting Den Haag Fossielvrij betoogt dat provinciale staten het gewijzigde besluit hadden moeten voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Zij voert aan dat er sprake is van een ingrijpende wijziging van het inpassingsplan, omdat er nu niet langer sprake is van een open warmtetransportleiding.

### 52.1.

Een bestuursorgaan moet een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een inpassingsplan in beginsel voorbereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, als het oorspronkelijke besluit met toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn naar het oordeel van de Afdeling uitzonderingen mogelijk. Provinciale staten kunnen na de vaststelling van het inpassingsplan alsnog besluiten tot een aanpassing van het plan zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassing naar aard en omvang niet zo groot is dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld.

### 52.2.

Het inpassingsplan is, zoals hiervoor onder 49 is omschreven, op twee punten gewijzigd. Naar het oordeel van de Afdeling is door deze wijzigingen, ook gelet op wat hiervoor onder 51.2 is overwogen, geen wezenlijk ander plan ontstaan. Provinciale staten hoefden daarom afdeling 3.4 van de Awb niet toe te passen op de voorbereiding van het gewijzigde besluit.

Het betoog slaagt niet.

## 53.

De Stichting Den Haag Fossielvrij verwijst voor het overige naar de gronden die zij tegen het oorspronkelijke inpassingsplan heeft aangevoerd. Op die gronden is de Afdeling hiervoor al ingegaan. Die gronden slagen niet.

## **Conclusie over het inpassingsplan en het gewijzigd inpassingsplan**

## 54.

Het beroep van Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed B.V. tegen het besluit van provinciale staten van 13 oktober 2021 is, gelet op wat hiervoor onder 41.4 is overwogen, niet-ontvankelijk.

De beroepen van de gemeente Den Haag, de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en Stichting GBE tegen het besluit van 13 oktober 2021 zijn ongegrond. De van rechtswege tegen het besluit van 18 mei 2021 ontstane beroepen van de Stichting Den Haag Fossielvrij, CMAG, de Bomenstichting en Stichting GBE zijn ook ongegrond.

## **De omgevingsvergunning van het college van Den Haag**

## 55.

Bij besluit van 3 november 2021 heeft het college van Den Haag een omgevingsvergunning verleend voor de aanleg van de warmtetransportleiding en het kappen van bomen.

## 56.

Zoals hiervoor onder 3 staat, heeft de Stichting Den Haag Fossielvrij geen inhoudelijk gronden aangevoerd tegen het besluit. Haar beroepsgronden zijn gericht tegen het inpassingsplan.

## 57.

De Bomenstichting betoogt dat het college van Den Haag geen maatwerk heeft geleverd ten behoeve van de bomen die niet gekapt hoeven te worden, maar die wel aanzienlijke invloed van de werkzaamheden zullen ondervinden. Volgens de Bomenstichting zal er ernstige schade optreden en had het college aanwijzingen moeten geven waardoor de bedreigingen zouden worden weggenomen. Zij wijst in dit verband op artikel 2:92, tweede lid, van de Apv.

### 57.1.

Artikel 2:87, eerste lid, van de Apv luidt:

"Het is verboden een houtopstand zonder vergunning of, indien de houtopstand is vermeld op de lijst van monumentale bomen zonder ontheffing, van het bevoegd gezag te vellen of te doen vellen."

Artikel 2:88, eerste lid, luidt:

"Het bevoegd gezag kan de vergunning of ontheffing, als bedoeld in artikel 2:87, eerste lid, weigeren dan wel onder voorschriften verlenen in het belang van:

- natuur-, educatieve en milieuwaarden;
- belevings- en gebruikswaarden."

Artikel 2:92, tweede lid, luidt:

"Indien een houtopstand waarop het verbod tot vellen van toepassing is, in het voortbestaan ernstig wordt bedreigd, is de eigenaar of de publiekrechtelijk bevoegde van de grond waarop de houtopstand zich bevindt, verplicht om overeenkomstig door het college te geven aanwijzingen binnen een door haar te stellen termijn maatregelen te nemen, waardoor die bedreiging wordt weggenomen."

### 57.2.

Uit dit artikel 2:92, tweede lid, blijkt weliswaar dat het college van Den Haag de door de Bomenstichting bedoelde aanwijzingen kan geven, maar dit artikel maakt geen onderdeel uit van het toetsingskader in deze zaak. Het gaat in deze zaak namelijk om de vraag of het college van Den Haag een omgevingsvergunning mocht verlenen voor het kappen van bomen. Het toetsingskader daarvoor volgt uit artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 2:87 van de Apv. De Bomenstichting kan, zoals dat tijdens de zitting is besproken, als zij dat wenst, aan het college van Den Haag vragen de door haar gewenste aanwijzingen te geven.

Het betoog slaagt niet.

## De gewijzigde omgevingsvergunning van het college van Den Haag

## 58.

Het college van Den Haag heeft bij besluit van 10 mei 2022 een omgevingsvergunning verleend voor een wijziging van het tracé van de warmtetransportleiding.

In het oorspronkelijke project kruiste de warmtetransportleiding het kruispunt Gunstersteinweg/Prinses Beatrixlaan over een lengte van 160 m. De leiding zou met een GFT-boring worden aangelegd. Uit nader onderzoek is echter gebleken dat een GFT-boring op deze locatie niet mogelijk is vanwege de aanwezigheid van andere leidingen. De leiding zal op die locatie worden aangelegd in een open ontgraving. Dit heeft onder meer tot gevolg dat vijf bomen, met de nummers 593, 594, 595, 596 en 597, waarvoor eerder een

omgevingsvergunning voor de activiteit 'kappen' was verleend, behouden kunnen worden en dat vier andere bomen, met de nummers 2200, 2201, 2205 en 2206 gekapt moeten worden.

## 59.

Zoals onder 5 is overwogen, is dit een besluit in de zin van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb. Het beroep van de Stichting Den Haag Fossielvrij en het beroep van de Bomenstichting tegen het besluit van 3 november 2021 hebben van rechtswege betrekking op het besluit van 10 mei 2022. De Afdeling gaat hieronder in op de gronden die de Bomenstichting en de Stichting Den Haag Fossielvrij tegen dit besluit hebben aangevoerd. De Afdeling merkt in dit verband op dat de Stichting Den Haag Fossielvrij in haar reactie op het besluit van 10 mei 2022 heeft verwezen naar de gronden van de Bomenstichting.

## 60.

De Bomenstichting betoogt dat het gewijzigde besluit aantoont dat het doel van de gecoördineerde besluitvorming niet is gehaald. Er zijn verschillende wijzigingsbesluiten genomen, waaronder het besluit van 10 mei 2022. Dit toont volgens de Bomenstichting aan dat de voorbereidingen in het besluitvormingsproces te wensen overlaten.

### 60.1.

Alleen de omstandigheid dat het besluit van 3 november 2021 is gewijzigd, maakt niet dat geen toepassing had mogen worden gegeven aan artikel 3.33, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wro. Die omstandigheid betekent ook niet dat het besluit van 10 mei 2022 alleen al daarom onzorgvuldig tot stand is gekomen en moet worden vernietigd. De Afdeling zal het besluit van 10 mei 2022 bespreken aan de hand van de daartegen aangevoerde gronden.

## 61.

De Bomenstichting betoogt dat het college ten onrechte niet op grond van artikel 2:91 tweede lid, aanhef en onder c, van de Apv aan de omgevingsvergunning het voorschrift heeft verbonden dat pas tot vellen van de bomen mag worden overgegaan als de omgevingsvergunning onherroepelijk is geworden. Zij wijst er in dit verband op dat de kap van bomen leidt tot onherstelbare schade.

## 62.

De Afdeling stelt vast dat het door de Bomenstichting bedoelde voorschrift niet aan de gewijzigde omgevingsvergunning is verbonden. Aan de vergunning is echter wel het voorschrift verbonden dat pas van de vergunning gebruik mag worden gemaakt, als het inpassingsplan onherroepelijk is geworden. Met dit voorschrift wordt materieel hetzelfde bereikt als met het voorschrift dat volgens de Bomenstichting aan de vergunning zou moeten worden verbonden.

Het betoog slaagt niet.

## 63.

De Bomenstichting betoogt dat in het besluit van 10 mei 2022 wordt gesproken over verschillende stukken, maar dat zij van die stukken geen kennis heeft kunnen nemen. De Bomenstichting wijst in dit verband op de aanvraag - die onder andere een beschrijving en foto's van de te kappen bomen moet bevatten -, de verrichtte natuuronderzoeken, de Bomen Effect Analyse en een herinrichtingsplan.

### 63.1.

In het Provinciaal Blad is kennis gegeven van het besluit van 10 mei 2022. In de kennisgeving is ook vermeld dat en waar het besluit en de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage liggen. De Bomenstichting heeft niet gesteld dat het besluit en de daarbij behorende stukken niet of niet volledig ter inzage hebben gelegen.

Bij de aanvraag zijn diverse stukken overgelegd, waaronder een herinrichtingsplan, overzichtstekeningen, een memo met een natuurtoets en een Bomen Effect Analyse, waarin een beschrijving, foto's, de locatie en de stamomtrek van de te kappen bomen zijn opgenomen. De Bomenstichting had dus kennis kunnen nemen van de door haar genoemde stukken.

Het betoog slaagt niet.

#### **64.**

De Bomenstichting betoogt dat het voor haar niet duidelijk is welke vier bomen worden gekapt. Zij voert in dit verband aan dat de nummers van de bomen niet overeen komen met de nummers die worden gebruikt in de zogeheten Haagse bomenapp.

##### **64.1.**

De aanvraag heeft betrekking op de kap van vier bomen met de nummers 2200, 2201, 2205 en 2206. Deze nummers komen, zoals de Bomenstichting ook heeft geconstateerd, niet overeen met de nummers die in de door de Bomenstichting genoemde Haagse Bomenapp worden gehanteerd. De Afdeling is echter van oordeel dat dit niet betekent dat de aanvraag daarom onduidelijk is. LdM was namelijk niet verplicht om de gemeentelijke bomennummers te hanteren. Bij de aanvraag is, zoals gezegd, een Bomen Effect Analyse gevoegd, waarin onder meer informatie is opgenomen over de te kappen bomen. Uit die Bomen Effect Analyse blijkt naar het oordeel van de Afdeling voldoende duidelijk op welke bomen de gewijzigde aanvraag om omgevingsvergunning betrekking heeft.

Het betoog slaagt niet.

#### **65.**

De Bomenstichting betoogt dat de verlening van de omgevingsvergunning in strijd is met het gemeentelijk beleid. Zij voert aan dat de Bomen Effect Analyse in strijd met de Nota Stadsbomen niet is goedgekeurd door de raad van de gemeente. Zij voert verder aan dat de Nota Stadsnatuur voorschrijft dat bij de herinrichting van een gebied een natuurkansenscan wordt gemaakt, die wordt beoordeeld door de Adviescommissie Openbare Ruimte. Zij wijst erop dat de natuurkansenscan moet worden opgemaakt om de aanwezige ecologische waarden van een gebied te bepalen en moet dienen als input voor de herinrichting van het gebied. Dat is volgens haar hier niet gebeurd.

##### **65.1.**

Zoals hiervoor is uiteengezet, volgt het toetsingskader voor aanvragen om verlening van een omgevingsvergunning voor het vellen van een houtopstand uit artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 2:87 van Apv. In artikel 2:88, eerste lid, van de Apv is vermeld op welke gronden de vergunning kan worden geweigerd.

##### **65.2.**

Over de gestelde strijd met de Nota Stadsbomen overweegt de Afdeling als volgt.

De verlening van een omgevingsvergunning voor het kappen van bomen is een bevoegdheid van het college. In artikel 2:88, eerste lid, van de Apv is niet vermeld dat een omgevingsvergunning pas mag worden verleend als de gemeenteraad de opgestelde Bomen Effect Analyse heeft goedgekeurd. In de Nota Stadsbomen is dat

ook niet bepaald.

### 65.3.

Over de gestelde strijd met de Nota Stadsnatuur overweegt de Afdeling als volgt.

Volgens de Nota Stadsnatuur is een natuurkansenscan een eenvoudige scan van een projectgebied waarmee de aanwezige ecologische waarden van dat gebied worden bepaald. Het resultaat van deze scan dient als input voor het ontwerp van het gebied. De scan is bedoeld voor kleinschalige (her)inrichtingen van stedelijk gebied buiten de Stedelijke Groene Hoofdstructuur. Ontwerpen die ter beoordeling worden voorgelegd aan de Adviescommissie Openbare Ruimte worden van nu af aan, zo staat in de Nota, mede op basis van de natuurkansenscan, ook beoordeeld op het gebied van stadsnatuur.

Het college van Den Haag heeft er in zijn verweerschrift en op de zitting op gewezen dat het ontbreken van een natuurkansenscan bij de aanvraag niet als weigeringsgrond is genoemd in artikel 2:88 van de Apv en dat uit de Nota Stadsnatuur niet blijkt dat het opstellen van een natuurkansenscan in deze zaak verplicht is. Er is volgens hem in deze zaak echter wel op een vergelijkbare manier invulling gegeven aan de natuurkansenscan. Er zijn diverse ecologische onderzoeken verricht en bij het opstellen van het herinrichtingsplan is specifiek gekeken naar de kansen voor natuur. In het herinrichtingsplan is benoemd dat een belangrijk doel is om de biodiversiteit te optimaliseren. Er is in dat verband niet alleen gekeken naar het terugbrengen naar wat er is, maar ook hoe de leefkwaliteit voor natuur kan worden verhoogd. Volgens het college van Den Haag ligt aan de vergunning onder andere een ecologisch onderzoek, een memo ten aanzien van effecten op natuurwaarden en een advies van de stadsecoloog ten grondslag. De natuurwaarden zijn dan ook zorgvuldig in kaart gebracht, zo stelt het college van Den Haag.

De Afdeling volgt de Bomenstichting niet in haar stelling dat in deze zaak een natuurkansenscan als bedoeld in de Nota Stadsnatuur had moeten worden opgesteld. Zij overweegt verder dat het college de natuurwaarden met de uitgevoerde onderzoeken voldoende in kaart gebracht. De Afdeling ziet in het betoog van de Bomenstichting geen grond voor het oordeel dat het besluit in zoverre niet zorgvuldig tot stand is komen.

### 65.4.

Gelet op het voorgaande slaagt het betoog van de Bomenstichting dat de omgevingsvergunning is verleend in strijd met het gemeentelijk beleid niet.

### 66.

De Bomenstichting betoogt dat de vier bomen behoren tot de ecologische verbindingzone en daarmee tot de Stedelijke Groene Hoofdstructuur. De kap van de vier bomen tast volgens haar deze hoofdstructuur aan.

### 66.1.

Het college is in het besluit ingegaan op het betoog van de Bomenstichting dat de te kappen bomen deel uitmaken van de Stedelijke Groene Hoofdstructuur en dat de kap leidt tot een blijvende aantasting van deze hoofdstructuur. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het, na afweging van alle relevante belangen, geen bezwaar heeft tegen de verlening van de omgevingsvergunning. In zijn verweerschrift heeft het college de gemaakte belangenafweging nader toegelicht. Er staat dat de warmtetransportleiding bedoeld is voor het transport van restwarmte naar lokale warmtenetten, zodat daarmee woningen duurzaam kunnen worden verwarmd. Dit is volgens het college zo belangrijk voor het behalen van de klimaatdoelen dat enige overlast, of tijdelijke aantasting van groen tijdens de aanlegfase worden geaccepteerd. Waar bomen bespaard kunnen blijven, zal dit ook gebeuren. Het college heeft erop gewezen dat ten opzichte van de oorspronkelijke vergunning vier andere bomen worden gekapt. Tegelijk kunnen door de tracéwijziging ook vijf bomen worden behouden. Wat betreft het aantal te kappen bomen verslechtert de situatie per saldo niet. Het college heeft er daarbij op gewezen dat onnodige aantasting van groen zoveel mogelijk zal worden voorkomen.

## 66.2.

De Afdeling ziet in wat de Bomenstichting heeft aangevoerd, geen grond voor het oordeel dat het college de relevante belangen niet op een deugdelijke wijze heeft afgewogen. Daarbij betreft de Afdeling ook de opmerking van LdM tijdens de zitting dat in het herinrichtingsplan per locatie is bezien welke natuurwaarden er gerealiseerd kunnen worden. Ter illustratie wees zij erop dat aan de Middachtenweg in de huidige situatie geen natuurvriendelijke oevers zijn aangelegd, maar dat dit bij de herinrichting van het gebied wel zal gebeuren.

Het betoog slaagt niet.

## 67.

Voor zover de Bomenstichting betoogt dat, hoewel de gewijzigde omgevingsvergunning ervan uitgaat dat er een zinker wordt aangebracht in de watergang, daar geen instemming of vergunning van het college van het Hoogheemraadschap Delfland voor is verkregen, overweegt de Afdeling dat dit betoog feitelijke grondslag mist. Ook de eerder verleende watervergunning is vanwege de wijziging van het project ter hoogte van het kruispunt Gunstersteinweg/Prinses Beatrixlaan gewijzigd. De gewijzigde watervergunning heeft ook betrekking op de door de Bomenstichting bedoelde zinker. De door de Bomenstichting bedoelde vergunning is dus wel verleend.

## **Conclusie over de omgevingsvergunning en de gewijzigde omgevingsvergunning van het college van Den Haag**

## 68.

De beroepen van de Stichting Den Haag Fossielvrij en de Bomenstichting tegen de omgevingsvergunning van het college van Den Haag van 3 november 2021 en hun van rechtswege ontstane beroep tegen het besluit van 10 mei 2022 van dat college zijn ongegrond.

## **Conclusie over de overige verleende vergunningen**

## 69.

Zoals hiervoor onder 3 is uiteengezet, heeft de Stichting Den Haag Fossielvrij beroep ingesteld tegen alle overige in cluster 1 gecoördineerde besluiten, maar daartegen geen gronden aangevoerd. Zij heeft ook geen gronden aangevoerd tegen de besluiten van het college van Rijswijk, het college van gedeputeerde staten en het college van het Hoogheemraadschap van Delfland, waarbij de eerder door hen verleende vergunningen zijn gewijzigd. Dat betekent dat het beroep van de Stichting Den Haag Fossielvrij tegen de overige besluiten van cluster 1 en haar beroep van rechtswege tegen de gewijzigde besluiten ongegrond is.

## **Slotsom**

## 70.

Het voorgaande betekent dat het inpassingsplan, zoals gewijzigd, en de verleende vergunningen in cluster 1, zoals gewijzigd, in stand blijven.

## **Proceskostenveroordeling**

Met de wijziging van het inpassingsplan, zoals besproken onder 41.4 en 42.2, is tegemoet gekomen aan de bezwaren van Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed B.V. en de gemeente Den Haag. De Afdeling ziet daarom aanleiding provinciale staten te veroordelen in de door hen gemaakte proceskosten.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed B.V. tegen het besluit van provinciale staten van Zuid-Holland van 13 oktober 2021 niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de beroepen van het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Den Haag en de Gemeente Den Haag, de Stichting ter bevordering van de Fossielvrij-beweging in Den Haag, CMAG B.V., de Bomenstichting Den Haag en de Stichting Gemeente Belangen Energievoorziening ongegrond;
- III. veroordeelt provinciale staten van Zuid-Holland tot vergoeding van bij de hierna genoemde appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van
  - € 837 aan Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed B.V., geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
  - € 1.674 aan het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Den Haag en de Gemeente Den Haag, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- IV. gelast dat provinciale staten van Zuid-Holland aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:
  - € 360 aan Stichting Staedion en Heijmans Vastgoed B.V., met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
  - € 360 aan het college van burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Den Haag en de Gemeente Den Haag, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

## Bijlage

### De oorspronkelijke gecoördineerde besluiten uit cluster 1

- vijf besluiten van het college van het Hoogheemraadschap van Delfland van 20 oktober 2021 waarbij watervergunningen zijn verleend voor het onttrekken van grondwater en het retourneren van grondwater in de bodem in deeltracés A tot en met E.



- het besluit van 20 oktober 2021 van het college van het Hoogheemraadschap van Delfland, waarbij een watervergunning is verleend voor het aanleggen en hebben van warmtetransportleidingen in waterstaatswerken, voor de aanleg van tijdelijke werkstroken en werkwegen op en langs watergangen en waterkeringen, en voor tijdelijke afdammingen, dammen en versmallingen van oppervlaktewater.
- het besluit van het college van Rijswijk van 22 oktober 2021, waarbij omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een warmtetransportleiding onder/naast de Beatrixlaan te Rijswijk en voor het aanleggen of veranderen van een weg.
- het besluit van het college van Delft van 26 oktober 2021, waarbij omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een warmtetransportleiding en het kappen van 174 bomen.
- het besluit van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag van 26 oktober 2021, waarbij een vergunning is verleend voor het aanleggen van warmtetransportleidingen inclusief het realiseren van gestuurde boringen, op de locaties Kruithuisweg en Pierre van Hauwelaan te Delft, Prinses Beatrixlaan te Rijswijk en Erasmusweg, Melis Stokelaan, Delftselaan, Loosduinseweg en Tripstraat te Den Haag.
- het besluit van de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag van 28 oktober 2021, waarbij een vergunning is verleend voor het aanleggen van warmtetransportleidingen onder het viaduct of te plaatsen zaken ter plaatse van Brederoweg-Cricketweg te Vlaardingen.
- het besluit van het college van gedeputeerde staten van 1 november 2021, waarbij een vergunning is verleend tot het door middel van gesloten front boringen leggen en hebben van warmteleidingen in de provinciale weg N470, plaatselijk bekend als Kruithuisweg, ter hoogte van km 2.650, in Delft,
- het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat van 1 november 2021, waarbij een vergunning is verleend voor het plaatsen, behouden en onderhouden van werken langs rijksweg A4 bij hmp. 51,54 li/re, boven rijksweg A4 t.h.v. Eco-aquadukt bij hmp. 60,6 li/re en onder rijksweg A20 bij hmp. 22,6 li/re.
- het besluit van het college van Midden-Delfland van 2 november 2021, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een warmtetransportleiding langs de Oostveenseweg, Slinkslootpad en Veenweidepad te Schipluiden, het aanleggen, beschadigen en veranderen van een weg en het kappen van vijf bomen.
- het besluit van het college van Den Haag van 3 november 2021, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor de aanleg van een warmtetransportleiding op het tracé Middachtenweg, Moerweg, De la Reyweg, Wolmaransstraat, Transvaalpark, Kempstraat, Delftselaan, Herman Costerstraat, Uitenhagestraat en Tripstraat, het kappen van 96 bomen en verplanten van vijf bomen langs het tracé en het tijdelijk herinrichten van een deel van deze straten ten behoeve van de uitvoering.
- het besluit van het college van Vlaardingen van 9 november 2021, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een warmtetransportleiding, het aanleggen of veranderen van een weg en het kappen van 399 bomen, het verplanten van 2 bomen en het vellen van 42 bosplantsoenvakken.
- het besluit van het college van Schiedam van 9 november 2021, waarbij omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een warmtetransportleiding en het veranderen van een bestaande weg of het aanleggen van een nieuwe weg ter hoogte van het Zweth, gemeente Schiedam, kadastraal bekend gemeente Schiedam, sectie Q, nr. 9136.

## De gewijzigde besluiten

- het besluit van 25 januari 2022 van het college van Rijswijk, waarbij een gewijzigde omgevingsvergunning is verleend voor het aanleggen van een warmtetransportleiding onder/naast de Beatrixlaan te Rijswijk en voor het aanleggen of veranderen van een weg.
- het besluit van 26 januari 2022 van het college van gedeputeerde staten, waarbij een gewijzigde vergunning is verleend tot het door middel van een boogboring leggen en hebben van warmtenetleidingen, langs de provinciale weg N470, plaatselijk bekend als Kruithuisweg, tussen km 1.300 en 1.450, zuidoostzijde, in Delft.
- het besluit van 18 februari 2022 van het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het Hoogheemraadschap van Delfland van 20 februari 2021, waarbij de verleende watervergunning voor het onttrekken van grondwater in deeltracé D is gewijzigd.
- het besluit van 21 februari 2022 van het college van het Hoogheemraadschap van Delfland, waarbij de op 20 februari 2021 verleende watervergunning deels is gewijzigd in verband met het graven van oppervlaktewater ter hoogte van de Europaboulevard te Vlaardingen en het wijzigen van een uitvoeringsmethode ter hoogte van de Middachtenweg en Guntersteinweg te Den Haag.
- het besluit van 10 mei 2022 van het college van Den Haag, waarbij een omgevingsvergunning is verleend voor het wijzigen van een deel van de route van de warmtetransportleiding ter hoogte van de kruising Middachtenweg met de Guntersteinweg en de Beatrixlaan, het vellen van vier bomen langs het tracé en het tijdelijk herinrichten van een deel van deze straten ten behoeve van de uitvoering.

## Noot

**Auteur:** J. Wieland<sup>[\*]</sup>

### 1.

De Nederlandse overheid wil de uitstoot van CO<sub>2</sub> in Nederland verminderen. In 2030 moet de uitstoot met 49% zijn teruggebracht ten opzichte van 1990. In 2050 moet dat 95% minder zijn. Deze beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot is nodig om de opwarming van de aarde binnen de perken te houden en de gevolgen van klimaatverandering beheersbaar. Om dit doel te halen heeft de regering met bedrijven en organisaties afspraken gemaakt. Deze zijn neergelegd in het nationale Klimaatakkoord, dat op 28 juni 2019 is gepresenteerd. Afgesproken is onder andere dat in 2050 7 miljoen woningen en 1 miljoen gebouwen van het aardgas af zijn. Dat betekent dat moet worden overgeschakeld van aardgas naar duurzame alternatieven voor het verwarmen van woningen en van kraanwater. Deze overschakeling wordt aangeduid met de term warmtetransitie. Het gebruik van hernieuwbare energiebronnen voor het verwarmen van woningen en van kraanwater is daarbij geformuleerd als einddoel. Dit is evenwel een doel dat niet van de ene op de andere dag kan worden gerealiseerd. De energietransitie vindt plaats in stappen, waarbij steeds politiek-bestuurlijke keuzes moeten worden gemaakt over onder meer de omvang en de volgorde van die stappen. De hier opgenomen uitspraak vormt daarvan een mooie illustratie en is om die reden een signalering waard.

### 2.

Wat was er in deze zaak aan de hand? In de Rotterdamse haven staan veel fabrieken die warmte produceren. Die warmte wordt in de meeste gevallen aan de lucht afgegeven. Dat is zonde, want die warmte kan best worden gebruikt voor het verwarmen van woningen in de buurt. Daarom is het idee ontstaan om restwarmte uit

de Rotterdamse haven naar potentiële warmtevragers in het stedelijk gebied in de regio Vlaardingen-Den Haag te transporteren. Daarvoor is een grote transportleiding nodig die de restwarmte in de vorm van heet water transporteert. Het beginpunt van de warmtetransportleiding ligt in Vlaardingen. Daar ligt de zogeheten 'Leiding over Noord'. Deze bestaande leiding transporteert restwarmte uit de Rotterdamse haven, via Vlaardingen en Schiedam, naar het stadsverwarmingsnet van Rotterdam. De leiding waar de uitspraak over gaat, zal aftakken van de Leiding over Noord en bij de Uniper-centrale in Den Haag aansluiten op het bestaande warmtenet van Den Haag. De lengte van het leidingtracé is ongeveer 23,4 kilometer. De leiding kruist zes gemeenten: Vlaardingen, Schiedam, Midden-Delfland, Delft, Rijswijk en Den Haag. Dit betekent dat verschillende bevoegde gezagen bij de besluitvorming over de ruimtelijke inpassing van de leiding zijn betrokken. Provinciale staten van Zuid-Holland hebben het inpassingsplan 'Warmtetransportleiding Vlaardingen - Den Haag' vastgesteld en de colleges van burgemeester en wethouders van de verschillende gemeenten hebben uitvoeringsbesluiten genomen. Alle besluiten zijn met toepassing van de provinciale coördinatie-regeling van art. 3.33 lid 1, aanhef en onder b, Wro gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt. Dit betekent dat de rechtsbescherming ook geclusterd is en dat de Afdeling in één keer over het geheel aan besluiten kan oordelen. Niet verwonderlijk bij een project van deze omvang, is dat er veel appellanten zijn. Die voeren allerhande gronden aan tegen de verschillende besluiten. In deze noot zal ik mij evenwel beperken tot de overwegingen die de Afdeling wijdt aan de politiek-bestuurlijke afweging die ten grondslag ligt aan de keuze voor het gebruik van restwarmte uit de Rotterdamse haven voor het verwarmen van huizen in de regio Vlaardingen-Den Haag.

### 3.

In dat kader stelt de Afdeling in r.o. 10 om te beginnen vast waarover zij wel en niet zal oordelen. Het inpassingsplan van de provincie is gericht op de aanleg en het gebruik van de warmtetransportleiding. Voordat dat plan is vastgesteld, zijn er op verschillende niveaus *politiek-bestuurlijke afwegingen* gemaakt over bijvoorbeeld het verduurzamen van de warmtevoorziening, de inzet van restwarmte en de daarvoor benodigde infrastructuur. Ook zijn er feitelijke handelingen verricht en privaatrechtelijke beslissingen genomen. Die afwegingen, handelingen en beslissingen kunnen niet worden beoordeeld door de Afdeling, omdat het wettelijk toetsingskader (art. 3.26 lid 1 Wro) daar geen ruimte voor biedt. Ter beoordeling staat of de door provinciale staten gemaakte *ruimtelijke afweging* op juiste gegevens berust, is gebaseerd op een evenwichtige afweging van de betrokken belangen en of zij redelijkerwijs hebben kunnen komen tot de keuze die is neergelegd in hun besluit.

### 4.

Een principiële kwestie in deze zaak betreft nut en noodzaak van het gebruik van fossiele warmte uit de Rotterdamse haven. Onder meer de Stichting Den Haag Fossielvrij en de Bomenstichting hebben aangevoerd dat provinciale staten in het kader van het nemen van maatregelen tegen de klimaatverandering juist niet een inpassingsplan moeten vaststellen dat uitgaat van fossiele warmte. Ook zou voorbij zijn gegaan aan de wens van de gemeente Den Haag en haar inwoners om geen gebruik te maken van de restwarmte uit de haven. Tot slot zou het inpassingsplan lokale initiatieven belemmeren, terwijl lokale bronnen door hun lagere temperatuur juist duurzamer en bovendien efficiënter en goedkoper zijn. Argumenten die er stuk voor stuk op neerkomen dat de warmte uit de haven niet afkomstig is uit een duurzame bron en daarom niet bijdraagt aan het uiteindelijke doel van het Klimaatakkoord. De Afdeling gaat daar echter niet in mee en overweegt dat dit alles er niet toe leidt dat het inpassingsplan in rechte geen stand kan houden. Voorafgaand aan de inpassingsplanprocedure zijn *politiek-bestuurlijke keuzes* gemaakt over het gebruik van restwarmte uit de haven om in de regionale warmtebehoefte te voorzien. Dit betreft een politieke kwestie en het is niet aan de rechter om te treden in de beoordeling van die politiek-bestuurlijke afwegingen en beslissingen. Verder wijst de Afdeling erop dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat ruimtelijke ontwikkeling alleen mogelijk is als daardoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Inherent aan projecten als deze is dat er een afweging wordt gemaakt tussen het provinciale belang van een regionale energievoorziening en andere belangen, zoals die van de gemeente Den Haag en haar inwoners. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is in die

belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend. Met andere woorden, provinciale staten moeten in de besluitvorming hun ogen niet sluiten voor een gebrek aan lokaal draagvlak, maar inherent aan een project als het onderhavige is dat je nooit iedereen tevreden kunt houden. Het is juist de rol van de provincie om ook besluiten te nemen waar niet iedereen het mee eens is. Zeker daar waar het gaat om grote maatschappelijke opgaven als de warmtetransitie. Zie in gelijke zin bijvoorbeeld ook ABRvS 4 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2151.

## 5.

In het verlenge van het vorenstaande voeren appellanten aan dat de warmte die door de nieuwe warmtetransportleiding wordt getransporteerd geen duurzame restwarmte is, omdat deze is verkregen door gebruik te maken van fossiele brandstoffen. De provincie erkent dat de getransporteerde warmte niet afkomstig is van hernieuwbare bronnen en dat dus geen sprake is van hernieuwbare energie. Het gebruik van de restwarmte uit de Rotterdamse haven moet echter in een bredere context worden gezien. Met het inpassingsplan wordt het mogelijk dat de restwarmte die vrijkomt bij de productieprocessen nuttig kan worden ingezet in plaats van dat deze verloren gaat. Het gebruik van de restwarmte uit de Rotterdamse haven draagt aldus bij aan het zuinig gebruik van grondstoffen. De Afdeling gaat daarin mee en oordeelt dan ook dat nut en noodzaak van het inpassingsplan niet ontbreken, alleen omdat geen sprake zou zijn van restwarmte uit hernieuwbare energiebronnen. Voor de volledigheid wijs ik er in dit verband wel op dat in het wetsvoorstel van de nieuwe Wet Collectieve Warmte (Wcw) is bepaald dat normen kunnen worden gesteld ten aanzien van de uitstoot van broeikasgassen. Aangewezen warmtebedrijven zijn in beginsel gehouden zich aan die normen te houden (zie art. 2.20). Dat kan betekenen dat de beheerder van warmtetransportinfrastructuur bij de inwerkingtreding van de Wcw niet langer gebruik kan maken van restwarmte uit de haven, omdat die warmte niet afkomstig is uit hernieuwbare bronnen. Overigens is dat ook dan niet iets wat bij de beoordeling van de rechtmatigheid van een inpassingsplan aan de orde zal komen maar een onderwerp dat een rol zal spelen bij de verlening van een vergunning aan een warmtebedrijf om warmte te mogen leveren.

## 6.

Al met al een interessante uitspraak, omdat daarin duidelijk de rolverdeling tussen rechter en politiek naar voren komt als het gaat om een belangrijke maatschappelijk thema als de warmtetransitie. In de woorden van Polak:

“de rechter zal de klimaatcrisis niet oplossen (...). Bij de ordening van de samenleving blijft het primaat bij de politieke organen” (J.E.M. Polak, ‘De polsstok van een rechter in de repressieve samenleving’, *NJB* 2022/1755, p. 2061).

Deze uitspraak vormt daar een mooie illustratie van. Ja, er bestaan duurzamere warmtebronnen dan de restwarmte uit de Rotterdamse haven, maar op weg naar de doelen uit het Klimaatakkoord is het vooral belangrijk *dat* er stappen worden gezet richting dat doel. Het einddoel (gebruik van warmte uit hernieuwbare bronnen) fungeert daarbij vooral als een stip aan de horizon waar in stappen naartoe moet worden gewerkt. Dit doel hoeft niet van de ene op de andere dag te zijn bereikt. Het is aan het bestuur en de politiek om daar keuzes in te maken. En ook als die keuzes slechts op beperkt draagvlak onder de bevolking kunnen rekenen, dan betekent dat niet zonder meer dat die keuzes niet gemaakt mogen worden. Hergebruik van fossiele warmte uit de Rotterdamse haven is een (belangrijke) eerste stap op weg naar een duurzamer warmtegebruik, al zullen er verdere stappen (moeten) volgen. Dit zal dan ook zeker niet de laatste uitspraak zijn op weg naar het bereiken van de doelen uit het Klimaatakkoord.

---

## Voetnoten

[\*] J. Wieland is advocaat te Amsterdam.