

Q&A Onderzoek Amercentrale

Vraag

Heeft de provincie Noord-Brabant bij de vergunningverlening op basis van de Wet natuurbescherming (Wnb) in 2019 voor de Amercentrale gehandeld volgens de geldende kaders?

Antwoord rekenkamer

Op basis van een analyse van belangrijkste momenten, stelt de Rekenkamer vast dat de provincie de geldende kaders zorgvuldig heeft proberen toe te passen. Daarbij geldt als belangrijke kanttekening, dat dit kader in de loop van 2019 wijzigingen heeft ondergaan en onduidelijkheid heeft gekend, als gevolg van de PAS-uitspraak van de Raad van State in mei 2019. Dit heeft landelijk geleid tot het stilleggen van de vergunningverlening Wnb en een tweetal wijzigingen in de beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant (hierna: de beleidsregel) in het najaar van 2019. Bij de wijzigingen in de beleidsregel heeft de provincie wijzigingen in een landelijk model beleidsregel gevolgd.

Vraag

Heeft de provincie in het proces tactisch gehandeld met de vergunningverlening Wnb in 2019 aan de Amercentrale, wetende dat een aantal wijzingen vanwege de PAS uitspraak en beleidsregel salderen eraan zaten te komen?

Antwoord rekenkamer

De rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen dat de provincie bewust het vergunningverleningsproces heeft versneld of vertraagd om een voor de Amercentrale gunstiger Wnb vergunning te kunnen verlenen. Daartoe waren overigens ook geen mogelijkheden. De PAS uitspraak heeft verder voor de vergunningverlening aan de Amercentrale ook geen materieel effect en de Wnb vergunning is in overeenstemming met beide versies van de beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant.

Vraag

Hoe onafhankelijk is de advisering en besluitvorming geweest?

Antwoord rekenkamer

In het besluitvormingsproces is de provincie volgens de rekenkamer uitgegaan van de gebruikelijke procedures. De provincie heeft daarbij de adviezen van de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN) ten aanzien van de Wnb vergunning gevolgd. Verzoeken van RWE om een gesprek met de Gedeputeerde zijn afhoudend tegemoet getreden. Het gesprek dat uiteindelijk heeft plaatsgevonden eind 2019 heeft niet geleid tot een voor RWE gunstiger beoordeling. Eerder het omgekeerde is het geval: in het gesprek met RWE heeft de Gedeputeerde een lagere norm ten aanzien van ammoniakuitstoot kunnen overeenkomen dan strikt noodzakelijk was. Ook heeft de provincie in de vergunning aan RWE extra verplichtingen opgenomen, die na drie jaar kunnen leiden tot lagere vergunde emissies van stikstofoxide en ammoniak.

Vraag

Heeft de Amercentrale meer ruimte gekregen dan nodig om stikstofoxide en ammoniak te mogen uitstoten?

Antwoord rekenkamer

De vergunde emissies voor de Amercentrale vallen binnen de geldende wettelijke emissienormen. Daarbij wordt uitgegaan van de maximale inzet van de centrale. In de praktijk zal niet altijd sprake zijn van maximale inzet – wat opgaat voor de Amercentrale – maar deze wordt wel als uitgangspunt genomen voor de vergunning omdat een energiecentrale bij onverwachte pieken in de vraag direct moet kunnen opschalen in de productie.

Vraag

Is de provincie coulanter voor de Amercentrale als het gaat om stikstof ten opzichte van andere sectoren?

Antwoord rekenkamer

De rekenkamer heeft geen vergelijkende studie gemaakt, maar constateert dat het belangrijkste beoordelingskader, de Beleidsregel natuurbescherming Noord-Brabant, geldt voor alle sectoren. Als het gaat om de uitstoot van de Amercentrale, is deze in de praktijk altijd ver onder de vergunde normen gebleven in de afgelopen tien jaar. Daarnaast geldt dat de uitstoot van stikstofoxide van de Amercentrale een duidelijk dalende trend vertoont in de afgelopen 10 jaar en in de vergunning die in 2019 is verleend sterk verlaagde emissienormen van stikstofoxide en ammoniak t.o.v. 2011 gelden¹.

Vraag

Als de rekenkamer geen onzorgvuldigheden ziet in de vergunningverlening voor de Amercentrale, hoe kan het dan dat de rechter oordeelt dat de vergunningverlening niet rechtmatig is geweest?

Antwoord rekenkamer

De rekenkamer heeft zich gericht op de zorgvuldigheid van de besluitvorming en informatievoorziening aan PS en onthoudt zich van een juridisch oordeel. Wat de rekenkamer ten aanzien van rechtmatigheid constateert is dat het geldende kader complex is en interpretatieruimte biedt. Dit geldt met name voor de regels voor salderen, waar gebruikte termen makkelijk tot verwarring kunnen leiden en waarover juridisch verschillend kan worden geoordeeld. Dat laatste blijkt bijvoorbeeld ook uit de uitspraak van de rechtbank Oost Brabant, die de Wnb vergunning van 2019 aan RWE heeft vernietigd. Daarin is terug te lezen dat de rechtbank van oordeel is dat de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in haar ogen nuancering behoeft ten aanzien van saldering.

Vraag

Waarom is zo lang gewacht met de aanvraag van de Wnb vergunning (begin 2019), terwijl al medio 2018 duidelijk was dat een actualisering van de Wnb vergunning nodig was?

Antwoord rekenkamer

Op 12 december 2017 wordt aan RWE een revisievergunning Wabo verstrekt. Vanuit het idee van actualisatie, was dit een natuurlijk moment geweest om ook de natuurvergunning te actualiseren. Zolang er echter geen sprake is van een toename in de belasting van natuur en milieu (Wnb-vergunningplicht) zijn er maar weinig tot geen mogelijkheden om een actualisatie af te dwingen. Het heeft ook geen prioriteit, want in hoeverre is het een 'overtreding' dat een bedrijf minder emitteert dan de vergunning toestaat? De actualisatie van de natuurvergunning had dus eerder gekund, maar dat was niet noodzakelijk en moeilijk afdwingbaar.

¹ Zie tabel 4a en 4b op bladzijde 33 van het rapport van bevindingen.

Na opmerkingen vanuit de ODBN in mei/juni 2018 dat een actualisering van de Wnb nodig zou zijn, hebben nog nadere gesprekken en analyse plaatsgevonden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een aanvraag van RWE in januari 2019.

Vraag

Hebben Gedeputeerde Staten (GS) PS voldoende geïnformeerd over de vergunningverlening?

Antwoord rekenkamer

PS zijn vanaf 2018 op verschillende momenten actief geïnformeerd door GS over de vergunningverlening m.b.t. de Amercentrale. Daarnaast is informatie gegeven in reactie op verzoeken van PS eind 2019, in 2020 en in 2021. De rekenkamer constateert dat deze informatie in totaliteit uitgebreid is, maar toch niet alle vragen en twijfels van PS heeft kunnen wegnemen. Ook constateert de rekenkamer dat er misverstanden zijn geweest bij PS over het proces en het geldende kader. Deze hadden mogelijk voorkomen kunnen worden door nog meer duidelijkheid in de informatie vanuit GS en een beter begrip van de daadwerkelijke behoeften aan informatie bij PS. PS kunnen er ook zelf voor kiezen extra informatie op maat te vragen bij dergelijke politiek gevoelige en tegelijkertijd complexe materie.

Vraag

Waarom heeft de provincie in sommige informatie pas voorzien na herhaald verzoek van PS?

Antwoord rekenkamer

De uitgebreide informatie die aan PS is gestuurd, is inderdaad pas na een herhaald verzoek van PS volledig geworden. GS hadden de aanvullende (vertrouwelijke) informatie eerder kunnen sturen, maar de rekenkamer ziet hierin niet noodzakelijkerwijs onwil. De relevant geachte informatie was dermate uitgebreid, dat bij de eerste zending van informatie enkele (vertrouwelijke) stukken over het hoofd zijn gezien.