

Reststoffen Energie Centrale Harlingen

Evaluatie van
het proces van vergunningverlening
tot en met uitspraak Raad van State van
13 januari 2010

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
1. Inleiding	4
2. De Wet milieubeheer en de provincie	5
2.1 De vergunningprocedure	5
2.2 De inhoudelijke toetsing van de vergunningaanvraag	6
2.3 Vergunningvoorschriften	7
2.4 Rechtsbescherming.....	7
3. Vergunningverleningproces	8
3.1 Voorgeschiedenis	8
3.2 2006 - januari 2010 tot eerste uitspraak Raad van State.....	8
3.3 Analyse uitspraak Raad van State, januari 2010	10
4. Bevindingen	15
4.1 Politisering	15
4.2 Relatie met de omgeving.....	16
4.3 Verhouding provincie - Omrin en beeldvorming hierover.....	18
4.4 Interne organisatie en procesgang.....	19
5. Conclusies en leerpunten	21

Bijlage

Voorwoord

Voor u ligt de evaluatie over het proces van vergunning verlenen aan Omrin voor de realisatie van een Reststoffen Energie Centrale te Harlingen tot en met de uitspraak van de Raad van State op 13 januari 2010. Deze evaluatie heeft gedeputeerde Adema aan Provinciale Staten toegezegd op 16 september 2009.

De evaluatie is uitgevoerd door een provinciale werkgroep. Deze werkgroep heeft haar werkzaamheden op een onafhankelijke wijze verricht door met name gesprekken te houden met de ambtenaren die betrokken waren bij vergunningverlening. De werkgroep is haar collega-ambtenaren bijzonder erkentelijk voor de openheid die zij getoond hebben.

De evaluatie is gericht op leerpunten voor zowel het provinciaal bestuur als de provinciale organisatie. Wij benadrukken dat wij geen schuldigen aan willen wijzen, dan wel een oordeel over partijen uit willen spreken.

Leeuwarden, 2 mei 2011

Werkgroep Onderzoek REC Harlingen:

Peter de Haan (tot eind maart 2011), afdeling Stafbureau Ondersteuning Bestuur en Directie (SOBD), voorzitter

Trees Schotanus (tot juli 2010), afdeling Stafbureau Ondersteuning Bestuur en Directie (SOBD), secretaris

Henk Bos, afdeling Stafbureau Ondersteuning Bestuur en Directie (SOBD)

Anneke Haven, afdeling Concerncontrol (CC)

René Monnikhof, afdeling Beleids- en Geo Informatie (BGI)

1. Inleiding

In de vergadering van Provinciale Staten (PS) op 16 september 2009 zegde gedeputeerde Adema over de Reststoffen Energie Centrale (REC) toe dat:

"(...) in evaluaasje fan it proses, mei de learpunten foar it kolleezje foar kommende prosessen, foar kundskip nei de steaten te stjoeren. Dy evaluaasje fan it folsleine proses wurdt makke neidat de Ried fan Steat in útspraak dien hat." Met hiervoor bedoelde uitspraak van de Raad van State wordt bedoeld de definitieve uitspraak van de Raad van State.

Tijdens het debat gaf de gedeputeerde aan dat de evaluatie zou gaan over de processen en niet over personen. Daarnaast zegde hij toe de uitspraak van de Raad van State over Waddenglas eveneens in de beschouwingen te betrekken.

De werkgroep heeft daaraan aandacht besteed en is tot de conclusie gekomen dat het beter is om separaat op deze uitspraak over Waddenglas in te gaan. Op voorhand zijn de twee onderwerpen, REC en Waddenglas niet vergelijkbaar. De reden hiervoor is dat het REC gaat over een milieubeheerprocedure en het Waddenglas over het goedkeuringsrecht van gemeentelijke plannen ruimtelijke ordening.

De werkgroep Evaluatie REC, bestaande uit provinciale ambtenaren, heeft op onafhankelijke wijze de evaluatie opgesteld. Daarbij heeft zij zich gericht op het:

- Verschaffen van inzicht in de gang van zaken
- In beeld brengen van leerpunten voor zowel het provinciale bestuur als voor de provinciale organisatie

Wij gaan in dit rapport niet in op de bouwvergunning die voor het realiseren van de REC noodzakelijk was, deze is immers door de gemeente Harlingen als bevoegd gezag afgegeven.

Aanpak en opzet van de rapportage

Wij hebben met ambtenaren gesproken die betrokken waren bij het verlenen van de vergunning over de REC aan Omrin. Ook hebben wij dossieronderzoek verricht. Wij hebben voor deze tussenrapportage niet met vertegenwoordigers van externe partijen (Omrin, Stichting Afvaloven nee, gemeente Harlingen) gesproken. Reden hiervoor is dat de nieuwe milieuvergunning tijdens de evaluatie nog niet onherroepelijk was.

Het onderzoek is zoals gezegd, gericht op het creëren van leerpunten. Om het rapport leesbaar te houden en van een handzame omvang, hebben wij de belangrijkste feiten opgenomen. Uiteraard kunt u een nadere toelichting krijgen bij de werkgroep.

Wij beginnen het rapport met een uiteenzetting over de provinciale rol, vastgelegd in de Wet milieubeheer, ten aanzien van een installatie als de REC in hoofdstuk 2. De behandeling van het gehele vergunningverleningsproces vanaf 2006 vindt u in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt een aantal opvallende bevindingen over het proces thematisch behandeld, waarna in hoofdstuk 5 de conclusies en enige leerpunten volgen. Het rapport is voorzien van een bijlage waarin de doorlopen procedure uitgebreid wordt weergegeven.

2. De Wet milieubeheer en de provincie

Dit hoofdstuk gaat over het proces van het verlenen van een vergunning vanuit de Wet milieubeheer, toegespitst op het verlenen van een vergunning aan een inrichting zoals de REC.

2.1 De vergunningprocedure

Vergunningplicht; bevoegd gezag

Degene die voornemens is een inrichting op te richten en in werking te hebben, dient daartoe een milieuvergunning aan te vragen bij het daartoe bevoegd gezag. Uitzondering op deze regel is als het gaat om inrichtingen waarvoor algemene regels zijn gesteld, die de vergunningplicht vervangen.

Het besluit tot het oprichten van de Reststoffen Energie Centrale (REC) is genomen door Omrin, met instemming van haar aandeelhouders. Voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting als de REC is een milieuvergunning op grond van het bepaalde in artikel 8.1 lid 1 sub a en c Wet milieubeheer (Wm) vereist.

Uitgangspunt bij het verlenen van milieuvergunningen is dat Burgemeester en Wethouders (B&W) bevoegd gezag zijn, tenzij in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) GS of in enkele gevallen, de minister als bevoegd gezag zijn aangewezen. Gelet op de in de aanvraag vermelde te ontplooiën activiteiten door Omrin waren (en zijn) GS¹ bevoegd gezag.

Vooroverleg

Voordat het komt tot een formele aanvraag vindt meestal, maar niet altijd, vooroverleg plaats tussen de aanvrager en het bevoegd gezag. Het vooroverleg is niet verplicht. Het gaat hier om een informeel overleg waarin de (voorwaarden voor) vergunningverlening worden besproken, welke gegevens de aanvrager moet indienen en hoe de aanvraag eruit moet zien.

Vergunningaanvraag

Het uitgangspunt voor de beslissing van GS omtrent de milieuvergunning is de aanvraag. GS moeten op basis daarvan beslissen. Als de aanvraag onvolledig is, wordt deze niet in behandeling genomen voordat de onvolkomenheden zijn aangevuld (het vooroverleg kan daartoe nuttig zijn). Als het gaat om een activiteit waarvoor een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld (mer-plichtige activiteit) moet bovendien eerst een MER opgesteld zijn, dat is geaccepteerd door het bevoegd gezag, voordat de aanvraag formeel kan worden ingediend. Het MER en de samenvatting daarvan maken – normaal gesproken - géén onderdeel uit van de vergunning.

In het geval van de REC maakte de samenvatting van het MER wél deel uit van de vergunning omdat deze samenvatting onderdeel was van één van de aanvullingen op de aanvraag. De aanvraag en aanvullingen daarop maken namelijk deel uit van de (te verlenen) milieuvergunning omdat, zoals in het geval van de REC, het bevoegd gezag dit bepaald heeft.

¹ De grond hiervoor is het bepaalde in categorie 28.4, onder a, sub 1^o en 6^o en onder e, 1^o en 2^o, bijlage I van het Ivb. Die hebben respectievelijk betrekking op inrichtingen voor het opslaan van buiten de inrichting afkomstige ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 35 m³ of meer, inrichtingen voor het opslaan van andere van buiten de inrichting afkomstige afvalstoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 1.10 m³ of meer, en inrichtingen voor het verbranden van van buiten de inrichting afkomstige huishoudelijke – en bedrijfsafvalstoffen.

Als GS de vergunningaanvraag ontvankelijk achten wordt een ontwerpbeschikking opgesteld. De ontwerpbeschikking wordt, tegelijk met de vergunningaanvraag, gedurende 6 weken ter inzage gelegd. Op de terinzagelegging is de uniforme voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing.

De terinzagelegging wordt – volgens het beleid van de provincie - bekend gemaakt via de regionale dagbladen. Tijdens de periode van terinzagelegging kan eenieder die een mening heeft over de ontwerpvergunning zienswijzen indienen. Zienswijzen kunnen schriftelijk en mondeling worden ingediend. Dat laatste kan tijdens een hoorzitting gebeuren (“gedachtewisseling” genoemd).

2.2 De inhoudelijke toetsing van de vergunningaanvraag

De vergunningaanvraag wordt getoetst aan het belang van de bescherming van het milieu en de gevolgen van de activiteit voor het milieu. Het wettelijk toetsingskader is omschreven in de artikelen 8.8 tot en met 8.11 Wm. Bij de aanvraag worden in ieder geval betrokken (hier volgt geen uitputtende opsomming):

- de bestaande toestand van het milieu;
- de gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken;
- de met betrekking tot de inrichting van het gebied waar de inrichting zal zijn gelegen redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;
- de ingebrachte adviezen en zienswijzen;
- de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen die de inrichting kan veroorzaken te voorkomen, dan wel te beperken;
- het systeem van technische, administratieve en organisatorische maatregelen die degene, die de inrichting drijft, heeft getroffen om de gevolgen van de inrichting voor het milieu, te beheersen, te monitoren en/of te verminderen

De vergunning kan slechts worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu. Andere (zoals politieke of maatschappelijke) belangen kunnen bij de beslissing op de aanvraag niet worden meegenomen. Artikel 8.10 Wm lid 2 sub a bepaalt dat de vergunning moet worden geweigerd als door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat minimaal de voor de inrichting beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. Het begrip is nader gedefinieerd in art. 1.1. lid 1 Wm: de voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming meest doeltreffende technieken om emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken. Randvoorwaarden zijn dat de technieken economisch en technisch haalbaar zijn in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort en redelijkerwijs verkrijgbaar zijn in Nederland of daarbuiten.

Het bevoegd gezag heeft bij het oordeel over de milieuvergunning, met name over wat nodig is voor de bescherming van het milieu, een zekere beoordelingsvrijheid. Als er evenwel normen zijn opgenomen in richtlijnen zal het bevoegd gezag niet snel strengere normen mogen opleggen. Althans niet zonder een grondige motivering, zo blijkt uit jurisprudentie van de Raad van State².

² Wij gebruiken in deze rapportage de term Raad van State. Hiermee doelen wij op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.3 Vergunningvoorschriften

Aan de milieuvergunning worden de voorschriften verbonden die noodzakelijk zijn ter bescherming van het milieu. Uitgangspunt is dat de voorschriften worden gesteld die nodig zijn om de nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk bij de bron te beperken en ongedaan te maken. Hierbij moet worden uitgegaan van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De te stellen voorschriften mogen alleen betrekking hebben op de nadelige gevolgen die worden veroorzaakt door productieprocessen en werkzaamheden binnen de inrichting. De Wm ziet niet op schadelijke gevolgen die de te vervaardigen producten buiten de inrichting (kunnen) hebben. Dat neemt niet weg dat er wel voorschriften kunnen worden gesteld met betrekking tot – bijvoorbeeld - zuinig energiegebruik, het stimuleren van gebruik door personeelsleden van openbaar vervoer of de fiets etc.

Vele voorschriften met name in “modernere” vergunningen zijn aan te merken als doelvoorschriften. Die voorschriften geven de doelen aan die de vergunninghouder moet realiseren in het belang van de bescherming van het milieu. De manier waarop hij die doelen dient te bereiken bepaalt de vergunninghouder in principe zelf. Voorschriften omtrent emissies waaraan de vergunninghouder moet voldoen zijn een voorbeeld van dergelijke doelvoorschriften.

Naast doelvoorschriften kent de Wm voorschriften die de vergunninghouder verplichten tot het treffen van technische maatregelen; dit worden wel middelvoorschriften genoemd.

2.4 Rechtsbescherming

Tegen het besluit tot vergunningverlening kan binnen 6 weken na publicatie daarvan beroep worden ingesteld bij de Raad van State. De Raad van State spreekt als eerste en enige beroepsinstantie recht. Beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden. Voorwaarde voor het kunnen instellen van beroep is dat de belanghebbende zienswijzen heeft ingediend tegen de ontwerpvergunning. Op het uitgangspunt dat zienswijzen moeten zijn ingediend, kent de wet enkele uitzonderingen. Uit jurisprudentie vloeit bovendien voort dat in beroep voor het eerst tegen onderdelen van de milieuvergunning kan worden opgekomen, als die niet aan te merken zijn als zgn. besluitonderdelen. Als bijvoorbeeld geen zienswijzen zijn ingediend tegen een toegestane emissie kan dat niet meer in beroep worden aangevochten. Voorschriften omtrent emissies zijn immers onderdeel van het besluit. Wél kunnen in beroep voor het eerst argumenten tegen het besluit in zijn algemeenheid worden aangevoerd; bijvoorbeeld dat de appelland van mening is dat ten onrechte geen MER is opgesteld, terwijl dat naar zijn mening wél had moeten.

De milieuvergunning treedt in werking na het verstrijken van de beroepstermijn van 6 weken vanaf de dag dat de vergunning ter inzage is gelegd. Tenzij de voorzitter van de Raad van State, op basis van een daartoe ingediend verzoek, de vergunning schorst.

3. Vergunningverleningproces

In dit hoofdstuk gaan wij in op de periode vanaf de eerste berichten dat Omrin een REC wilde realiseren tot de uitspraak van de Raad van State op 13 januari 2010.

3.1 Voorgeschiedenis

Omrin beheert De Wierde bij Oudehaske, waar verschillende afvalstromen worden gescheiden en verwerkt. In 2005 informeerde Omrin haar aandeelhouders over haar plannen voor de bouw van een Reststoffen Energie Centrale (REC), waarbij men als locatie De Wierde op het oog had. In verband met het naderende stortverbod voor brandbaar afval wilde Omrin zelf een REC bouwen om alle stappen in de afvalketen zelf in de hand te houden. Het exploiteren van een REC in Friesland bleek (op basis van onderzoek van Omrin zelf) ook goedkoper dan het elders laten verbranden van reststoffen.

Op 17 januari 2006 informeerde Omrin de begeleidingscommissie Ecopark De Wierde³ over haar plannen. Op 27 maart 2006 informeerde Omrin de omwonenden in een bewonersoverleg in Joure. De plannen leidden tot weerstand bij zowel bewoners als de gemeente Skarsterlân.

Een andere optie voor de locatie van de REC was Harlingen. Hier lag al een bestemmingsplan dat industrie van de categorie 4/5 (zware industrie) mogelijk maakte. Omdat het wijzigen van het bestemmingsplan in de gemeente Skarsterlân een te onzeker proces vormde en jaren zou kunnen gaan duren, koos Omrin voor de locatie Harlingen. In de MER heeft Omrin nog wel onderzocht welke bedrijven in Fryslân de grootste energieverbruikers zijn en bij deze locaties is gekeken waar fysiek en planologisch gezien ruimte was voor het voorgenomen initiatief. Op basis hiervan is gekozen voor de locatie Harlingen.

3.2 2006 - januari 2010 tot eerste uitspraak Raad van State

In deze paragraaf gaan wij in op het proces van 2006 tot en met de eerste uitspraak van de Raad van State in januari 2010. Daartoe is hieronder een verkorte weergave van de procedure opgenomen. De uitgebreide procesgang is in bijlage 1 opgenomen.

Overzicht procedure m.e.r. - Wm-aanvraag REC	
06 10 06	m.e.r.-startnotitie
15 11 06 – 27 12 06	Inspraak m.e.r.-startnotitie
27 03 07	m.e.r.-richtlijnen
30 08 07	Notitie "beantwoording vragen in verband met de voortoets voor REC Harlingen
26 09 07	Ontvangen MER en Aanvraag Wm-aanvraag (tweede versie)
11 10 07 – 21 11 07	1 ^e inspraak op MER
14 12 07	1 ^e aanvulling Wm-aanvraag
17 01 08	1 ^e aanvulling MER
04 03 08	1 ^e toetsingsadvies Commissie m.e.r.
14 03 08	2 ^e aanvulling MER
17 03 08 – 07 04 08	2 ^e inspraak op MER
21 03 08	2 ^e aanvulling Wm-aanvraag
06 05 08	Memo rookgasreinigingstechnieken MER

³ Dit is een regulier overleg tussen de betrokken partijen bij Ecopark de Wierde, waaronder omwonenden, gemeente, provincie en Omrin.

29 05 08	2 ^e toetsingsadvies Commissie m.e.r.
11 06 08	3 ^e aanvulling Wm-aanvraag
15 07 08	4 ^e aanvulling Wm-aanvraag
30 07 08	3 ^e toetsingsadvies Commissie m.e.r.
28 08 08 – 08 10 08	Ter inzage ontwerpbeschikking en nieuwe samenvatting MER en memo
19 12 08	Verlening Wm-beschikking
19 12 08 – 30 01 09	Ter inzage Wm-beschikking, tevens beroepstermijn
24 02 09	Zitting voorlopige voorziening RvS
18 03 09	Uitspraak voorlopige voorziening
06 07 09	Stab-advies
25 08 09	Reactie van GS
15 10 09	Zitting RvS
13 01 10	Vernietiging Wm-beschikking door RvS

Op 6 oktober 2006 ontving de provincie van Omrin een startnotitie voor de m.e.r. Deze startnotitie lag tot eind december 2006 voor inspraak ter inzage. Naar aanleiding van deze startnotitie organiseerde de provincie een inspraakavond op 18 december 2006. Daarnaast organiseerde Omrin bijeenkomsten met omwonenden en milieuorganisaties en was er overleg met Statenfracties over het voornemen een REC te realiseren. Eind januari 2007 bracht de Commissie voor de m.e.r. advies uit over de richtlijnen voor het op te stellen MER.

In vervolg op de inspraak stelden GS op 27 maart 2007 de richtlijnen vast waaraan het MER moest voldoen. GS namen daarbij het advies van de Commissie voor de m.e.r. integraal over.

In maart 2007 vonden de verkiezingen voor Provinciale Staten plaats. Het koersdocument dat werd opgesteld na deze verkiezingen, wijdde de volgende passage aan de REC: “Wij zullen tot besluitvorming komen op basis van feiten en argumenten, maar daarnaast zullen wij nadrukkelijk sociale duurzaamheid, voldoende draagvlak in de regio, als criterium meewegen”.

Eind juli 2007 diende Omrin de eerste aanvraag voor een vergunning in, inclusief MER. Deze aanvraag werd door de provincie als onvolledig beoordeeld. Omrin diende op 26 september 2007 een tweede versie van de vergunningaanvraag inclusief MER in bij de provincie. Na ontvangst van de vergunningaanvraag werd een provinciale projectgroep opgericht om de aanvraag te behandelen.

Er waren meerdere aanvullingen op de aanvraag, waaronder het MER nodig. Hierdoor werden meerdere inspraakrondes noodzakelijk. De eerste inspraakperiode op het MER was van half oktober tot eind november 2007, de 2^e en laatste inspraakperiode op het MER was van half maart 2008 tot begin april 2008.

Op advies van de Commissie voor de m.e.r. verscheen een publieksvriendelijkere versie van het MER. Daarop gaf de Commissie voor de m.e.r. op 30 juli 2008 een positief toetsingsadvies af.

De (ontwerp)beschikking werd, samen met de nieuwe samenvatting van het MER, ter inzage gelegd van eind augustus 2008 tot begin oktober 2008. Op 16 september 2008 organiseerde de provincie een informatieavond in Harlingen met als doel omwonenden te informeren over de vergunningverleningprocedure. 1270 zienswijzen⁴ werden ingediend. Nadat deze alle behandeld waren en betrokken bij de procedure is de vergunning afgegeven op 16 december 2008.

⁴ Het grootste deel van deze zienswijzen was door middel van een standaardformulier opgesteld.

Een aantal partijen waaronder de stichting Natuur en Milieu, de stichting Afvaloven Nee, de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, een aantal omwonenden en Afvalsturing Friesland NV stelde tegen deze vergunning beroep in bij de Raad van State.

De Stichting Afvaloven Nee en de Landelijke Vereniging tot behoud van de Waddenzee dienden bovendien, in afwachting van het beroep, een verzoek voor een voorlopige voorziening bij de voorzitter van de Raad van State om de vergunning te schorsen. De Raad van State wees dit verzoek af. De Raad van State zag namelijk geen aanleiding om aan te nemen dat de vergunning niet in stand zou blijven.

In oktober 2009 vond de zitting van de Raad van State plaats. Tijdens deze zitting hebben provinciale ambtenaren van de gelegenheid gebruik gemaakt om de vergunning toe te lichten en vragen erover te beantwoorden. Voorafgaand aan deze zitting had het technisch adviesorgaan van de Raad van State (Stab) een advies aan de Raad uitgebracht. Dit advies was bij de provincie bekend en was ook besproken met genoemde technische adviseurs. Op 13 januari 2010 deed de Raad van State uitspraak. Zeven beroepsonderdelen (van de 29) werden gegrond verklaard en de vergunning werd volledig vernietigd. In de volgende paragraaf gaan wij in op deze zeven punten.

3.3 Analyse uitspraak Raad van State, januari 2010

In deze paragraaf gaan wij in op de zeven bezwaren die de RvS gegrond verklaard heeft. Wij voegen daaraan toe een toelichting die wij gekregen hebben van de betrokken ambtenaren.

1. Strengere normen ten aanzien van emissies van zoutzuur (HCL) en zwaveldioxide (SO₂) dan beschreven in de aanvraag.

Uitspraak RvS:

De conclusie van GS dat de in de vergunning gestelde emissiegrenswaarden kunnen worden beschouwd als uitvloeisel van toepassing van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare techniek (bbt) brengt met zich mee dat het bestreden besluit niet op een deugdelijke motivering berust.

Beroep (van Omrin) is gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

De reden dat destijds strengere voorschriften zijn opgenomen is dat de normering in de BREF⁵ afvalverbranding tijdens het proces van vergunningverlening voor een inrichting als de REC niet heel duidelijk werd bevonden. Met name was niet duidelijk of voor de REC al dan niet strengere normen moesten worden gesteld. De BREF afvalverbranding geeft een bandbreedte voor deze normen die horen bij verschillende rookgasreinigingstechnieken die als best beschikbare techniek aanmerken. In overleg met de advocaat is afgesproken om – voor alle zekerheid – een strengere norm dan de aangevraagde norm voor te schrijven die volgens de BREF afvalverbranding gehaald kan worden met de aangevraagde rookgasreinigingstechniek. Er werd rekening gehouden met de mogelijkheid dat de RvS dit voorschrift in beroep zou vernietigen. Er werd echter niet verwacht dat dit punt mede zou kunnen leiden tot een volledige vernietiging. Bovendien

⁵ BREF of BREF-documents staat voor BAT Reference documents en is een uitwerking van de IPPC-richtlijn van de EU. 'BAT' staat dan weer voor Best Available Techniques oftewel Best Beschikbare Techniek. In een BREF-document staat beschreven wat de meest milieuvriendelijke technieken zijn die een bedrijf kan toepassen.

leverde een strengere norm ook een signaal naar de omgeving op, namelijk dat Omrin wel degelijk streng werd aangepakt door de provincie.

2. Geurhinder door buitenopslag van afval

Uitspraak van RvS:

Noch uit de aanvraag noch uit de vergunningvoorschriften vloeit de verplichting tot het luchtdicht verpakken van afvalstoffen op het buitenterrein voort.
Beroepen gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

In de vernietigde vergunning was de opslag van 10.000 ton te verbranden afval buiten het gebouw vergund. In de vergunning waren geen voorschriften opgenomen m.b.t. de wijze van opslag daarvan ter voorkoming van geurhinder. De inschatting was en is nog steeds dat een dergelijk voorschrift niet nodig is omdat in de aanvraag was aangegeven dat de afvalstoffen in containers of in folie verpakt zouden worden opgeslagen. Bovendien is uit onderzoek bij de Wierde gebleken dat de op deze wijze verpakte afvalstoffen niet bijdragen aan de geurbelasting in de omgeving, mede omdat er weinig of geen organische fractie in het afval aanwezig is.

3. Verspreidingsberekeningen

Uitspraak van RvS:

De verspreidingsberekeningen zijn uitgevoerd volgens het Nieuw Nationaal Model (NNM) welke niet gevalideerd was voor verspreiding boven zee. In het deskundigenrapport is vermeld dat het niet duidelijk is of de berekende immissies de worst case situatie weergeven. Bij de berekening is een gebouw ingevoerd met een hoogte van 20 meter. Er is geen rekening gehouden met een 55 meter hoge windturbine in de omgeving. Evenmin is rekening gehouden met een ketelhuis van 44 meter en met de mogelijke invloed van de Waddenzeedijk op de verspreiding. Ook voor wat de gebouwinvloed betreft is onvoldoende zeker of de berekende immissies de worst case situatie weergeven. De stelling dat de effectieve schoorsteenhoogte 105 meter is, geldt alleen voor gemiddelde meteorologische omstandigheden.
Beroepen gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

In de Regeling Beoordeling Luchtkwaliteit is de toepassing van het NNM voor berekeningen boven zee niet uitgesloten. Je kunt het model dus toepassen voor berekeningen aan zee. In het deskundigenbericht is gesteld dat het niet zeker is of de berekende emissie wel de worst case situatie weergeeft. De StaB had kanttekeningen bij een aantal door ons gekozen aannames bij de berekeningen. Zo zijn wij bijvoorbeeld uitgegaan van een gemiddelde gebouwhoogte, terwijl de StaB van mening was dat wij het hoogste deel van het gebouw hadden moeten modelleren. De StaB stelt echter in haar advies dat het niet aannemelijk is dat deze kanttekeningendiscussie tot andere conclusies zou leiden dan de conclusie in de vergunning. Deze conclusie was dat de luchtkwaliteitsnormen in de omgeving bij lange na niet overschreden zullen worden. Deze conclusie had ook betrekking op de eventuele invloed van de windturbine.

4. Storingen

Uitspraak van RvS:

Uit de aanvulling bij de vergunningaanvraag is in de toelichting het volgende vermeld: "In

het ontwerp van de installatie zijn essentiële onderdelen dubbel uitgevoerd en/of met voldoende reservecapaciteit ingebouwd om storingen adequaat op te kunnen vangen zonder dat dit gevolgen heeft voor de emissies."

Uit deze zin kan met onvoldoende zekerheid worden afgeleid dat ook het doekenfilter dubbel en met voldoende reservecapaciteit zal worden uitgevoerd, nu zonder nadere toelichting niet duidelijk is wat onder essentiële onderdelen moet worden verstaan, mede gelet op het feit dat deze zin ziet op de gehele installatie en niet enkel op de rookgasreiniging. Dat uit mondelinge toelichting van Omrin zou zijn gebleken dat deze zin ook betrekking heeft op het doekenfilter en dat deze zal worden uitgevoerd als twee filterunits, elk bestaande uit vier compartimenten die parallel geschakeld zijn, kan aan het vorenstaande niet afdoen, nu die mondelinge toelichting geen deel uitmaakt van de aanvraag en daarmee ook niet van de vergunning. In verband hiermee berust het bestreden besluit niet op een deugdelijke motivering. Beroepen gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

De RvS heeft geoordeeld dat onvoldoende concreet is beschreven wat de essentiële onderdelen van de installatie zijn, of die dubbel of met voldoende reservecapaciteit zijn uitgevoerd. Omrin heeft destijds – in de aanvraag – niet voldoende inzichtelijk gemaakt hoe die onderdelen waren uitgevoerd. Omdat in de vergunning doelvoorschriften waren opgenomen in de vorm van grenswaarden aan de emissies, vonden wij dit minder van belang. Hoe het doel wordt bereikt maakt immers op zich niet zoveel uit. Gedetailleerde middelvoorschriften beperken de vrijheid van de ondernemer en kunnen kostenverhogend werken als (potentiële) leveranciers daaruit kunnen afleiden dat alleen hun product zal kunnen voldoen. Normaliter zijn doelvoorschriften voldoende; alleen in dit geval wilde de RvS een uitvoerig(er) beschrijving van de middelen om dat doel te bereiken.

5. **Brandbare afvalstoffen**

Uitspraak van RvS:

GS hebben zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de vergunning toereikende bescherming biedt tegen het ontstaan van brand als gevolg van de opslag op het buitenterrein van maximaal 10.000 ton brandbaar afval. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 8:11, derde lid, van de Wet milieubeheer. Beroep gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

Hier gaat het weer om de eerder genoemde buitenopslag van 10.000 ton brandbaar afval. De RvS was van oordeel dat in de aanvraag niet was vermeld welke maatregelen zouden worden genomen ter voorkoming van het ontstaan van brand bij buitenopslag. Dit gaat over het brandpreventieplan dat Omrin (nog) diende op te stellen. Dat brandpreventieplan betreft de hele inrichting. Het heeft pas zin om zo'n plan op te stellen als de inrichting is gebouwd. Pas dan kunnen de (voorzorg)maatregelen voldoende concreet worden beschreven. Brandpreventie met betrekking tot buiten opgeslagen afvalstoffen zou onderdeel zijn geweest van genoemd brandpreventieplan. In de vergunning was overigens bepaald dat eerst een brandpreventieplan moest zijn overgelegd aan en goedgekeurd door de provincie voordat de vergunde activiteit mocht worden uitgevoerd. Een en ander was dus voldoende geborgd. De RvS wilde evenwel dat dit ten tijde van vergunningverlening reeds vastlag.

6. **Bodemverontreiniging**

Uitspraak van RvS:

GS hebben bij de voorbereiding van het bestreden besluit niet voldoende kennis vergaard omtrent de gevolgen van de inrichting voor de bodemkwaliteit. GS hadden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen of onvoldoende inzicht in de kwaliteit van de bodem, de activiteiten van de inrichting die de bodem kunnen verontreinigen, het aan die activiteiten verbonden risico op bodemverontreiniging en de gevolgen daarvan voor de kwaliteit van de bodem.

Beroepen gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

De RvS was van oordeel dat ten tijde van vergunningverlening onvoldoende kennis was vergaard omtrent de bodemkwaliteit van de inrichting. Op het moment van vergunningverlening was er wel een verkennend bodemonderzoek maar geen, specifiek op de in de REC uit te voeren activiteiten gericht, nulsituatie bodemonderzoek verricht. De ratio hierachter is dat de provincie het bedrijf (maar ook andere bedrijven) niet met allerlei onderzoeksverplichtingen wil "opzadelen" zolang de vergunning nog niet definitief is en de ondernemer – dus – nog niet weet of hij de aangevraagde activiteit zal kunnen uitoefenen. Onderzoeken brengen immers kosten met zich mee. Een en ander was voldoende geborgd door het voorschrift dat – voordat met het bouwen mocht worden begonnen – een nulsituatie onderzoek moest zijn uitgevoerd. Dat moet ook want als het gebouw er eenmaal staat, is een goed nulsituatieonderzoek niet meer mogelijk. In dit geval is het nulsituatieonderzoek uitgevoerd voordat Omrin was begonnen met bouwen en was dat onderzoek er – tijdens de uitspraak van de RvS – er al.

7. Licht

Uitspraak van RvS:

In de van de vergunning deel uitmakende aanvraag en de aanvullingen daarop is geen informatie opgenomen over de verlichting van de inrichting. Gelet hierop hebben GS onvoldoende gemotiveerd waarom geen voorschriften aan de vergunning zijn verbonden ter voorkoming of beperking van lichthinder. Het bestreden besluit berust in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet op een deugdelijke motivering.

Beroep gegrond.

Toelichting door betrokken ambtenaren:

De RvS was van oordeel dat de aanvraag onvoldoende informatie bevatte over de verlichting van de inrichting. In verband hiermee is onvoldoende gemotiveerd waarom in de vergunning geen voorschriften waren gesteld met betrekking tot lichthinder. In de aanvraag was vermeld dat het licht naar beneden zou worden gericht. Dat is in de vergunning opgenomen. Er is verder niet nagedacht over het vragen van een lichtplan; dat gebeurt nooit. Achteraf wordt ingezien dat – gelet op de bijzondere locatie van de REC, te weten bij de Waddenzee – het beter was geweest om in dit specifieke geval wél een lichtplan te eisen en naar aanleiding daarvan voorschriften op te nemen in de vergunning.

Door ambtelijk betrokkenen geformuleerde leerpunten

De betrokken ambtenaren die bovenstaande toelichtingen gegeven hebben, hebben wij gevraagd om leerpunten ten aanzien van de uitspraak van de RvS. Deze leerpunten waren dat er een volgende keer meer moet worden gelet op eventuele lichthinder waarbij de locatie een belangrijke rol speelt en dat voortaan inzichtelijk moet worden gemaakt dat bij buitenopslag van afval geen substantiële bijdrage wordt geleverd aan de geuremissie van de

inrichting. Als algemeen leerpunt gaven zij aan dat omdat de RvS sterk leunt op het Stab-advies uiterst serieus – nog meer dan voorheen – moet worden omgegaan met de wijze waarop informatie aan de StAB wordt verstrekt. Het gesprek dat de StAB met vertegenwoordigers van de provincie voert, moet even terdege worden voorbereid en uitgevoerd als een zitting bij de RvS zelf. Dat betekent dat alle ter zake deskundigen bij dat gesprek aanwezig moeten zijn (inclusief de externe juridisch adviseur). Dus ook – in het geval van een inrichting als de REC - de externe adviseurs, waaronder de advocaat. De “strijd” wordt voor een belangrijk deel in deze fase van de procedure “gestreden”.

Ook gaven de betrokken ambtenaren aan dat op een aantal punten de REC te casuïstisch is om leerpunten uit te trekken. Bepaalde punten in de uitspraak over de REC werden als “gezochte” punten ervaren.

4. Bevindingen

Onze bevindingen zijn gebaseerd op de interviews die wij gehad hebben en het bestuderen van relevante documentatie. Zij zijn gerangschikt naar thema's.

4.1 Politisering

In deze paragraaf gaan wij in op de politieke en bestuurlijke aspecten die ons tijdens het onderzoek opgevallen zijn. Deze zijn de opname van tekst over de afvaloven in het Koersdocument en het proces van politisering dat toen volgde.

In het algemeen viel ons de sterke politisering van een feitelijk technisch/ procedureel proces op. De bevoegdheden van de provincie in een geval als de voorgenomen aanleg van de REC zijn beperkt tot het toetsen van dat voornemen aan de Wet Milieubeheer⁶. Daarmee is de betrokkenheid van de provincie een technische en procedurele zaak. Als het voornemen voldoet aan die wet heeft de provincie niet de mogelijkheid de vergunning te weigeren.

Politieke en bestuurlijke invloed op het toestaan van industrie als de REC kan de provincie alleen uitoefenen bij het vaststellen van het Streekplan. In het Streekplan zijn de randvoorwaarden voor de bestemmingsplannen opgenomen. In het Streekplan en het Bestemmingsplan voor het gebied waar de realisatie van de REC gepland was, was de mogelijkheid voor vestigen van industrie met zwaarte 4/5 opgenomen. Het REC valt in deze categorie. Weliswaar diende deze 'in principe' havengebonden te zijn, maar dit streven is niet juridisch afdwingbaar geformuleerd. Ten tijde van het vaststellen van het streekplan in 2006 was reeds bekend dat Omrin het voornemen had een afvaloven te realiseren. Door het vaststellen van het Streekplan 2007 hebben PS de realisatie van deze afvaloven niet op voorhand onmogelijk gemaakt. Wellicht kan dit verklaard worden uit de communicatie van Omrin over de duurzaamheid van de te realiseren afvaloven.

Coalitiepartijen

De technisch-procedurele rol van de provincie werd door drie partijen gepolitiseerd. De coalitie deed dit in haar koersdocument (2007) door te stellen in de besluitvorming over de vergunning sociale duurzaamheid en voldoende draagvlak in de regio te laten meewegen. Deze formulering was niet gestoeld op concrete mogelijkheden dat inderdaad te doen omdat de Wet milieubeheer daartoe niet de mogelijkheid biedt. Hierdoor werd ook de omgeving op het verkeerde been gezet.

Provinciale Staten

PS politiseerden het proces, mede gevoed door de formulering in het koersdocument, door vragen te stellen die verder reikten dan de wettelijke rol van de provincie. Er is een opvallend verschil in bejegening van de voorgenomen realisatie van een afvaloven door PS tijdens de vaststelling van het Streekplan en tijdens het vergunningverleningsproces. Tijdens de behandeling van het Streekplan hebben PS, zoals hiervoor al gesteld, geen motie of amendement ingediend over de realisatie van de REC.

In de loop van het proces zijn door leden van PS veel statenvragen gesteld over het vergunningverleningsproces (mede gevoed door publicitaire momenten als de televisie-uitzendingen Sneons en Zembla, daarover in paragraaf 4.2 meer).

⁶ voor de juridische onderbouwing verwijzen wij naar hoofdstuk 2

Er werden 22 keer schriftelijke statenvragen ingediend, leidend tot een totaal van 204 vragen. Ongeveer 60% van de statenvragen ging over het proces van de vergunningverlening. De andere vragen gingen voornamelijk over nut en noodzaak van de REC. Deze vragen waren voor het grootste deel politiek van aard, bijvoorbeeld "Zijn GS het eens met de stelling dat het onacceptabel is dat er een REC op Nederlands grondgebied gebouwd wordt als de centrale op basis van alleen Nederlandse afvalstromen onrendabel is?". Dit zijn kwesties waar de provincie niet over gaat en die qua beantwoording veel tijd en inspanning hebben gevergd.

Tegenstanders

Tenslotte politiseerden de maatschappelijke tegenstanders van de afvaloven het proces. Sinds 2007 zijn de tegenstanders vooral georganiseerd in de Stichting Afvaloven Nee. Ook zij refereerden regelmatig aan de tekst in het koersdocument.

De tegenstanders van de REC bewandelden gedurende het proces twee sporen. Het ene was gericht op de vergunningverlening zelf, waarbij geprobeerd werd juridisch-inhoudelijke argumentatie tegen de REC in te brengen. Het andere was een meer politiek/media spoor, waarbij o.a. Statenleden (en gemeenteraadsleden), GS, Tweede Kamerleden en media werden benaderd.

4.2 Relatie met de omgeving

Met de omgeving bedoelen wij alle betrokkenen buiten de provinciale organisatie en bestuur. Het betrekken van de omgeving bij het verlenen van een vergunning kent in principe twee componenten: de wettelijke en desgewenst de niet-wettelijke component. Het eerste behelst een in de wet vastgelegde verplichting tot onder andere het ter inzage leggen van (ontwerp)besluiten en het gelegenheid geven tot inspraak. Het tweede behelst de mogelijkheid voor partijen om naast die wettelijke verplichting extra communicatiekanalen, -vormen en -momenten te organiseren.

Weerstand

Het voornemen om de REC te realiseren leidde tot veel maatschappelijke onrust en weerstand. Al bij de bekendmaking van de oorspronkelijke plannen voor de Wierde kwamen protesten los bij omwonenden en de gemeente Skarsterlân. Toen vervolgens het besluit viel de REC in Harlingen te realiseren, leidde dat tot vergelijkbare onrust aldaar. Bij de diverse inspraakgelegenheden kwam naar voren dat omwonenden vooral vreesden voor milieuoverlast voor zowel hun directe omgeving als bijvoorbeeld de Waddenzee en voor effecten op hun gezondheid (onder andere gerelateerd aan de schoorsteenhoogte).

Een punt dat extra bijdroeg tot de weerstand tegen het voornemen was de koppeling met Frisia. In de plannen voor de REC was het voornemen opgewekte restwarmte af te zetten aan Frisia. Omdat Frisia vanwege de bodemdaling op zich al veel weerstand oproept, werd de weerstand tegen de REC extra gevoed. De provincie kwam aan dit bezwaar tegemoet door in de richtlijnen voor de m.e.r. onderzoeken naar alternatieve afzetmogelijkheden voor de restwarmte op te nemen in geval de vergunning van Frisia niet verlengd zou worden (de huidige zoutwinningsvergunning loopt tot 2013).

De grote weerstand tegen de REC blijkt ook uit het feit dat tegen de ontwerpbeschikking maar liefst 1270 zienswijzen zijn ingediend. Op de startnotitie mer, eerder in het proces heeft de provincie 'slechts' 36 inspraakreacties ontvangen. Hieruit blijkt dat de weerstand in de loop van de tijd toenam.

Wettelijk verplichte communicatie met omgeving

Naar aanleiding van de startnotitie voor de m.e.r. en de vergunningsaanvraag vond een informatieavond plaats die werd bezocht door zo'n 40 à 45 mensen. Deze verliep rustig. Het verzet tegen de REC was nog niet gebundeld in Afvaloven Nee.

Turbulenter verliep de door de provincie georganiseerde inspraakavond over de ontwerpbesluiting op 16 september 2008 in Harlingen. Het doel was om de omwonenden te informeren over de vergunningprocedure. De 300 omwonenden en andere aanwezigen wilden luid en duidelijk hun protest tegen de afvaloven en de milieuvergunning daarvoor laten blijken.

De gedeputeerde opende de avond en haalde daarbij de afspraak in het coalitieakkoord aan dat het draagvlak van de omgeving zou worden meegenomen bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag. Naast de gedeputeerde waren vanuit de verschillende (technische) disciplines 14 provinciale ambtenaren aanwezig, opdat op de meeste vragen antwoord gegeven kon worden. Ook vertegenwoordigers van Omrin waren die avond aanwezig. Er was een draaiboek voor de avond opgesteld, waarbij rekening gehouden was met acties van omwonenden. De aanwezige ambtelijke specialisten waren echter niet getraind in het omgaan met een hectische setting als ter plekke op de avond werd ervaren. Er was een onafhankelijke, ervaren dagvoorzitter ingehuurd die gaandeweg de avond heeft moeten improviseren.

Wet Openbaarheid Bestuur (WOB)

Een ander formeel aspect van de communicatie rondom een dergelijk vergunningverleningsproces betreft de openbaarheid van de geproduceerde stukken en andere informatie, op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Gedurende het proces zijn diverse wob-verzoeken ingediend.

Aan deze verzoeken is telkens gehoor gegeven, behalve aan een wob-verzoek van Stichting Afvaloven Nee dat inging op de technische adviezen over de lucht en de emissies. In een reactie op daarover ingediende zienswijzen had de provincie aangegeven dat zij op dat onderdeel was bijgestaan door 2 deskundige bureaus. Dat leidde tot een verzoek van de stichting om verstrekking van de adviezen van die bureaus. Mede op advies van de (externe) advocaat is dit verzoek geweigerd om twee redenen. Ten eerste werd verwacht dat de positie van de provincie bij de Raad van State door de openbaarmaking verzwakt zou kunnen worden. Ten tweede bestond de behoefte de adviezen, die voor intern gebruik bedoeld waren (waarvan vele informele e-mails), te beschermen.

De onafhankelijke bezwaarschriftencommissie adviseerde om het hiertegen ingediende bezwaar van de Stichting Afvaloven Nee ongegrond te verklaren. Echter, de toenemende mate van politieke- en maatschappelijke onrust, onder andere naar aanleiding van de uitzendingen van Sneons en Zembla (waarin ook de wob-kwestie aan de orde kwam), leidde ertoe dat GS besloten om rapporten en e-mails van de twee externe adviesbureaus en de e-mails van provinciale ambtenaren naar de adviesbureaus alsnog openbaar te maken.

Openbare optredens

In dit vergunningverleningsproces zijn twee televisie-uitzendingen geweest waarin de REC aan de orde kwam. Deze twee televisie-uitzendingen hebben niet een positief beeld over de provincie neergezet.

De eerste is SneonS van Omrop Fryslân op 17 januari 2009, waarin de portefeuillehouder optrad. De projectgroep voor het vergunningverleningproces heeft optreden in dit programma ontraden. Ingeval de portefeuillehouder wel ging, had de projectgroep twee adviezen, te weten niet technisch inhoudelijk te discussiëren en de voorwaarde dat Omrin ook aanwezig zou zijn. Toen Omrin echter niet aanwezig bleek te zijn, adviseerde de bestuursadviseur toch te gaan. Daarmee werd de gedeputeerde ook aanspreekpunt voor de inhoudelijke bezwaren tegen de afvaloven en droeg SneonS bij aan het reeds bestaande beeld dat de provincie belang had bij en mede verantwoordelijk was voor de komst van de afvaloven. Dit wakkerde de maatschappelijke onrust rond de REC aan.

Niet lang na de uitzending van Sneons werd de provincie door Zembla gevraagd om mee te werken aan een uitzending over afvalverwerking in Nederland. Na een initieel positieve houding werd dit uiteindelijk geweigerd omdat, volgens betrokkenen met Zembla geen goede afspraken bleken te maken over het interview. Vragen werden slechts één dag voor uitzending ter inzage gestuurd en bleken nogal tendentius. Overleg met de advocaat leerde dat het niet verstandig was om mee te doen aan de uitzending omdat de zaak nog onder de rechter lag. Omdat de provincie ook de beelden niet mocht zien voor de uitzending is besloten niet mee te werken aan de uitzending. Het niet meewerken leidde echter wel tot versterking van de beeldvorming dat de provincie 'iets te verbergen had' en 'aan de kant van Omrin stond'.

Vanuit Omrin

Hoewel de werkgroep niet gesproken heeft met Omrin, zijn in de interviews wel enige observaties naar voren gekomen die wij hier vermelden. Omrin hield in haar formele en informele communicatie niet sterk rekening met de weerstand tegen haar voornemen. Na de startfase van het proces werden overlegavonden gehouden in verschillende dorpen in de buurt van de geplande REC en is overleg geweest tussen Omrin en milieuorganisaties en met verschillende Statenfracties. Daarna heeft Omrin echter lange tijd weinig geïnvesteerd in de relatie met de omgeving.

Bij tijd en wijle was sprake van een ongelukkige toonzetting door Omrin. Zo bestempelde Omrin tegenstanders van de REC al vroeg in het proces in de pers als 'oproerkraaiers'. De defensieve houding en het gebrek aan openheid van Omrin droegen ook bij aan het beeld van een partij die wat te verbergen had. De tijdsdruk waaronder Omrin stond doordat het zich op allerlei manieren (contractueel) had vastgelegd met externe partijen voordat de aanvraag om de milieuvergunning was ingediend, was vermoedelijk een belangrijke verklaring achter dit gedrag. Ook de tijdslimiet die aan de door het ministerie van Economische Zaken toegekende subsidie verbonden was, droeg daar waarschijnlijk aan bij. De tijdsdruk wordt zichtbaar doordat Omrin meteen gestart is met de bouw van de afvaloven nadat de milieu- (én de bouw-) vergunning was verleend, terwijl normaliter wordt gewacht totdat de vergunning onherroepelijk is geworden.

4.3 Verhouding provincie - Omrin en beeldvorming hierover

In het begin was de verhouding tussen provincie en Omrin in dit proces niet alleen die tussen een vergunningverlener en –aanvrager. In het begin van het proces was de provincie op economische gronden voorstander van de REC. De provincie heeft in eerste instantie bekeken of zij subsidie kon verlenen. Toen dit niet mogelijk was heeft de provincie actief, in de persoon van de portefeuillehouder Milieuzaken, gelobbyd bij het ministerie van EZ. Dit ministerie heeft een subsidie van € 6 miljoen toegezegd, mits de afvaloven uiterlijk 1 april 2011 in werking zou zijn. De contactpersoon bij de provincie voor Omrin hield zich bezig met

het faciliteren van het verkrijgen van deze subsidie. Het was deze accountmanager die vervolgens projectleider voor de vergunningverlening voor de REC werd.

In 2007 trad een nieuw college aan dat anders stond tegenover de realisatie van REC. Hun standpunt was opgenomen in het Coalitieakkoord.

De provincie ging in het (voor)overleg tussen vergunningvrager en vergunningverlener verder dan had gehoeven. De (concept)-mers die Omrin indiende, heeft de provincie meermalen als onvoldoende beoordeeld. Na de eerste onvoldoende diende Omrin een aangepaste versie in, welke zij nog drie maal aan moest vullen voordat de Commissie voor de m.e.r. ermee in kon stemmen⁷. In de tien maanden tussen de eerste indiening en laatste aanvulling heeft de provinciale organisatie veel tijd en moeite gestoken in het adviseren van Omrin bij het opstellen van de aanvraag voor de vergunning, en daarbij ook actief geholpen. Daarnaast vond ook tussen de gedeputeerde en de directie van Omrin regelmatig overleg plaats. Voor zover dit gegeven bij de buitenwereld bekend was, werd het beeld van een minder strenge houding van de vergunningverlener tegenover de vergunningvrager versterkt. Dit versterkte op zijn beurt de beeldvorming dat de provincie aan de kant stond van Omrin.

Na de eerste vernietiging van de vergunning in januari 2010 heeft Omrin een nieuwe aanvraag ingediend. De provincie heeft zich, met inachtneming van de ervaringen, daarbij meer afstandelijk opgesteld. Zo is er geen direct contact meer tussen provinciale ambtenaren en Omrin, doch lopen deze contacten tussen de directie van Omrin en de gedeputeerde. In die zin heeft de provincie al tussentijdse lering getrokken.

4.4 Interne organisatie en procesgang

Normaliter is het verlenen van milieuvergunningen gemandateerd aan het afdelingshoofd van de afdeling Milieu. Door de politieke gevoeligheid van de REC hebben GS zelf over deze aanvraag besloten. GS werden daarbij ondersteund door een projectgroep die ingesteld was na ontvangst van de vergunningaanvraag (september 2007).

Deze projectgroep, die na de zomer van 2009 ondersteund werd door een kernteam, hield zich bezig met de technische en juridische aspecten van de vergunning(aanvraag). Daarom zaten in de projectgroep vooral technische en juridische ambtenaren. Er zat in eerste instantie geen lid van het management in de projectgroep, later wel, en de bestuursadviseur was betrokken.

De aanvraag handelde over een technisch complexe inrichting waarop eveneens complexe wet- en regelgeving van toepassing is. Dit is de reden dat de provincie er direct voor koos zich te laten ondersteunen door in eerste instantie één extern ingenieursbureau, en later nog een tweede bureau voor het geven van een second opinion. Tijdens het gehele proces (van m.e.r.-procedure tot en met de beroep inzake de milieuvergunning bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State) is de provincie bijgestaan door deze bureaus. Ook is de provincie tijdens het gehele vergunningproces bijgestaan door externe juristen. Op zich was op de meeste onderdelen waarvoor werd ingehuurd voldoende kennis in huis. Voor dergelijke specialistische en/ of complexe projecten is het echter noodzakelijk om op

⁷ De gebrekkige kwaliteit van de vergunningaanvraag/MER wordt mede geweten aan haast. Om recht te blijven doen gelden op de door EZ toegezegde subsidie moest realisatie van de REC uiterlijk op 1 april 2011 plaatsvinden. Daarnaast liet Omrin de MER opstellen door een niet toonaangevend (eenmans)bureau.

deelgebieden externe expertise in te huren, al of niet voor een second opinion. Ook de politieke en maatschappelijke gevoeligheid waren aanleiding om expertise in te huren.

Het proces van vergunningverlening was zoals hiervoor gesteld een proces waarin de aanvraag getoetst wordt aan de wet Milieubeheer, hetgeen een technisch en juridisch proces is. Dit proces was echter omgeven door politieke en maatschappelijke gevoeligheden. Wij hebben dit aspect eerder in dit hoofdstuk besproken.

Het feit dat er vrijwel alleen technisch en juridisch georiënteerde ambtenaren in de projectgroep zaten, droeg het risico in zich dat aan de politieke en maatschappelijke gevoeligheid niet voldoende aandacht werd besteed. De bestuursassistent was weliswaar lid van de projectgroep maar was in de beginperiode vaak niet aanwezig bij projectgroepvergaderingen. Dit werd beter toen de huidige bestuursadviseur aantrad.

Dat de technisch-juridische wereld(beelden) en de maatschappelijke werkelijkheid soms schuurden, kan geïllustreerd worden met twee voorbeelden. Het eerste is de voorlichtingsavond op 16 september 2008 in Harlingen. De opzet van de avond en de gehouden presentaties waren vanuit technisch-inhoudelijk oogpunt zeer verdedigbaar, maar bleken totaal niet aan te sluiten bij de verwachtingen en wensen van aanwezigen. De aanwezigen wilden vooral een discussie over nut en noodzaak van de REC, zij wilden de REC niet vanwege gezondheid en milieu. Met deze uiteenlopende verwachtingen was bij de opzet van de avond onvoldoende rekening gehouden.

Het tweede voorbeeld is de verbazing bij betrokkenen over de vernietiging van de vergunning door de Raad van State in januari 2010. Gedurende (de voorbereiding van) de zitting waren de provinciale betrokkenen eigenlijk overtuigd van een goede afloop. Ook een uitlating van een medewerker van de Stab na de zitting bij de Raad van State wees in de richting van een goede afloop. De volledige vernietiging van de vergunning op basis van een (relatief) klein aantal punten stuitte dan ook op onbegrip. Normaliter zouden dergelijke bezwaarpunten slechts tot een partiële vernietiging leiden. Het waarom hiervan is betrokkenen niet duidelijk geworden. Door enkele geïnterviewden zijn speculaties geuit als zou de Raad van State door de maatschappelijke weerstand extra kritisch is geweest en/ of dat wellicht de technische aard van de materie voor haar te complex was.

In paragraaf 3.3 zijn wij ingegaan op de reactie van de betrokkenen ambtenaren. Het valt ons op dat slechts bij twee van de zeven punten waarop de vergunning verworpen is, leerpunten geformuleerd zijn. Bij de overige punten zijn geen leerpunten geformuleerd omdat enerzijds het gevoel bestond dat de REC casuïstisch was en anderzijds bepaalde redenen voor de gegrondverklaring van het beroep als gezocht werden ervaren.

5. Conclusies en leerpunten

In dit hoofdstuk geven wij enige conclusies en daaruit afgeleide leerpunten. Deze zijn gebaseerd op onze bevindingen over de gang van zaken.

Conclusies:

I) De provincie werd gedurende het hele proces geplaagd door een onheldere rolopvatting en communicatie over de eigen rol, zowel intern als extern. Dat uitte zich in het helpen verkrijgen van subsidie voor een organisatie waarvan later een vergunningaanvraag beoordeeld moest worden en een sterke tegemoetkoming van Omrin in ondersteuning bij de vergunningaanvraag. Ook was de provincie in haar publieke optredens niet helder over haar eigen (beperkte, nauw omschreven) rol. Zo was daar de niet na te komen toezegging over draagvlak in het coalitieakkoord, de politiek geladen vragen van PS welke zich vaak uitstrekten tot buiten de wettelijke rol van de provincie enzovoorts. Een dergelijke vermenging van rollen is voor de beeldvorming, in de context van vergunningverlening voor een dergelijke controversiële inrichting niet wenselijk.

Waar de ambtelijke organisatie zelf nog wel grotendeels een rolopvatting had conform haar mogelijkheden in de Wet milieubeheer, beperkten met name Gedeputeerde en Provinciale Staten zich niet tot de daadwerkelijke, wettelijke rol van de provincie. Daarbij rijst de vraag of de ambtelijke organisatie tekort geschoten is in het voldoende helder en nadrukkelijk communiceren van de (beperkingen van de) provinciale rol richting bestuur en politiek.

Bijbehorende leerpunten:

Voor bestuur en politiek

- *Laat teksten in het coalitieakkoord (juridisch) toetsen opdat voornemens en toezeggingen ook daadwerkelijk nagekomen kunnen worden.*
- *Beperk statenvragen tot zaken waarvoor de provincie ook daadwerkelijk verantwoordelijkheid draagt.*
- *Neem ook PS vroegtijdig mee in het communicatieproces bij dergelijke maatschappelijk gevoelige onderwerpen.*
- *Maak zowel intern als extern de rol van de provincie in een dergelijk proces glashelder en beperk je ook, zowel in gedrag als communicatie, tot die rol.*

Voor organisatie

- *Maak zowel intern als extern de rol van de provincie in een dergelijk proces glashelder en beperk je ook, zowel in gedrag als communicatie, tot die rol.*
- *Als de provincie geen of slechts een beperkte mogelijkheid tot inhoudelijke afwegingen heeft, ga in externe communicatie in op de provinciale rol en taak en niet op het onderwerp van die rol en taak (in dit geval de afvaloven)*
- *Informeer PS dermate over de provinciale taken en bevoegdheden dat hierover geen misverstand is en PS hun rol en taak zorgvuldig kunnen invullen.*
- *Leg de verantwoordelijkheid voor een goede vergunningaanvraag/MER glashelder bij de aanvrager. In het vervolg moet kritischer worden gezien of een 'halve' (slechte) aanvraag nog wel in behandeling moet worden genomen.*

II) Een heldere rolafbakening staat niet in de weg van de mogelijkheid binnen die rol voldoende aandacht te besteden aan politiek-maatschappelijke gevoeligheden. Er lijkt in het proces rondom de REC van onder andere provinciezijde enkele malen sprake te zijn geweest van onderschatting van die gevoeligheden. Illustratief hiervoor zijn het benoemen van de accountmanager voor Omrin tot projectleider voor de vergunningverlening, de directe aansturing van het project niet meteen bij een managementlid neerleggen, de bestuurlijke

wijze van optreden in de publiciteit, enzovoorts. Ook de ambtelijke reactie op de door de Raad van State verworpen zeven punten (slechts ten aanzien van twee verworpen punten werden leerpunten onderkend) doet vermoeden dat zowel het inlevingsvermogen in de maatschappelijke perceptie van technische voorschriften als het leervermogen beperkt is.

Bijbehorende leerpunten:

Voor organisatie

- *Standaard zou voor als complex en controversieel ingeschatte vergunningverleningsprocessen (maar ook andere typen provinciale processen) een uitgewerkte communicatiestrategie moeten worden ontwikkeld, waarin zaken zouden moeten worden behandeld als hoe om te gaan met kritiek en goed geïnformeerde actiegroepen, hoe te communiceren met de buitenwereld, welke communicatievormen zich het beste lenen voor controversiële materie, enzovoorts.*
- *De projectleider moet in dergelijke complexe en maatschappelijk gevoelig liggende gevallen iemand uit het management zijn.*
- *Naast de bestuursadviseur is het goed als in vergelijkbare gevallen een communicatieadviseur aan de projectgroep wordt toegevoegd. De bestuursadviseur wordt door de organisatie gezien als iemand die primair gericht is op het belang van de bestuurder en minder op dat van de organisatie.*
- *Vertoon (train op) meer empathie voor reacties van omwonenden bij informatieavonden en dergelijke. Niet verdedigend, maar toelichtend en ingaand op mogelijke reacties/ gevoelens van betrokkenen als omwonenden, milieuorganisaties etc.*
- *Betracht maximale openbaarheid met betrekking tot de in een dergelijk proces geproduceerde stukken en communicatie. Zorg in verband daarmee dat alle expliciete interne communicatie in een gevoelig proces zoveel mogelijk openbaarheidsbestendig is.*
- *Zorg dat in het proces “dwars”-denkers betrokken worden, deze kunnen onafhankelijk adviseren en andere perspectieven inbrengen, met nadruk ook die van externe betrokkenen als omwonenden en die van actiegroepen met grote professionaliteit en kennis van de materie, zoals de Stichting Afvaloven Nee. Second best oplossing is dat gewerkt zou kunnen worden met rollenspellen.*

Bijlage Procedure en besluitvorming door GS met betrekking tot de vergunningprocedure Wet milieubeheer/m.e.r. procedure REC

Procedur stap/activiteit	Datum	Datum GS vergadering	Besluit	Opmerking
Indiening startnotitie MER door Omrin. Tevens verzoek om op korte termijn over te gaan tot publicatie.	06-10-2006	n.v.t.		De Startnotitie is gedurende 6 weken ter inzage gelegd. Er is door Omrin gekozen voor een zgn. inrichtings m.e.r. Bij de ontvangstbevestiging van de Startnotitie is gevraagd om de locatiekeuze uitgebreid te motiveren (brief van 02-11-2006/reg. Nr. 00664236).
Bekendmaking Startnotitie m.e.r. (Inspraakperiode) Inspraakavond	18-12-2006	n.v.t.		Bekendgemaakt in de LC, FD, HC en Stcrt. Inspraakavond heeft plaatsgevonden op 18-12-2006. Van de bijeenkomst is een verslag gemaakt. Er is tijdens de inspraakavond gevraagd om de wettelijke inspraaktermijn te verlengen i.v.m. feestdagen. In overleg met Omrin is deze termijn verlengd tot en met 22 januari 2007. Hiermee is tegemoet gekomen aan de wens van belanghebbenden om deze termijn te verlengen.
Wettelijke adviseurs (incl. Commissie m.e.r. zijn in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen over de richtlijnen voor het op te stellen MER door Omrin. Advies ontvangen van de Commissie m.e.r.	16-11-2006 30-01-2007	n.v.t.		Concept advies van de Commissie m.e.r. is 29-01-2007 op uitnodiging van de Commissie m.e.r. ambtelijk besproken met de leden van de Commissie en een vertegenwoordiging van Omrin. De Commissie m.e.r. heeft op 15-12-2006 de locatie bezocht. Advies voor richtlijnen voor het MER is op 30-01-2007 ingekomen (digitaal). Het advies is betrokken bij het opstellen/vaststellen van de richtlijnen voor het MER.
Vaststellen "Richtlijnen voor het MER voor het oprichten van een Reststoffen Energiecentrale door Omrin te Harlingen".		27-03-2007		Het advies van de Commissie m.e.r. is door GS overgenomen. Ook zijn op enkele punten de richtlijnen aangevuld, uitgebreid en/of concreter gemaakt naar aanleiding van de inspraak (zienswijzen). Het door Omrin op te stellen MER moet voldoen aan de richtlijnen.
Omrin dient aanvraag in voor een oprichtingsvergunning in het kader van de Wet milieubeheer voor en REC te Harlingen.		04-09-2007	<ol style="list-style-type: none"> 1. het MER (incl. overgelegde aanvullingen), voor het oprichten van een Reststoffen Energie Centrale (REC) te Harlingen niet te aanvaarden; 2. in te stemmen met de brief aan Omrin, waarin wordt mede gedeeld dat het MER niet aanvaardbaar is en de aanvraag om een Wm-vergunning buiten behandeling moet worden gelaten; 3. in te stemmen met het mandateren van ged. P. Adema voor het plegen van eventuele tekstwijziging(en) met betrekking tot de brief aan Omrin. 	Omrin is bij brief van 04-09-2007 in kennis gesteld van het besluit van GS om het MER niet te aanvaarden en de aanvraag om een Wm vergunning buiten behandeling te laten. Het MER is op onderdelen niet in overeenstemming met de richtlijnen en bevat enkele essentiële tekortkomingen, tegenstrijdigheden en onjuistheden. De afdeling Communicatie heeft een persbericht opgesteld van het besluit van GS en via de gebruikelijke kanalen verspreid. Tijdens een regulier persgesprek is het besluit van GS toegelicht.
Notitie "beantwoording vragen in verband met de voortoets voor REC Harlingen" van Omrin ingekomen d.d. 30-08-2007 naar aanleiding van brief van GS 24-08-2007 om aanvullende gegevens m.b.t. het MER.	30-08-2007			
Omrin dient aangepaste aanvraag in voor een oprichtingsvergunning in het	26-09-2007	02-10-2007	1. Kennis te nemen van het MER voor het oprichten van een REC te Harlingen;	De aanvraag kan tot er een beslissing door GS wordt genomen (ontwerp-beschikking) worden aangevuld (gevraagd en

Procedur stap/activiteit	Datum	Datum GS vergadering	Besluit	Opmerking
kader van de Wet milieubeheer (Wm) voor een REC te Harlingen.			2. in te stemmen met de aanvaardbaarheid van het MER voor het oprichten van een REC te Harlingen.	ongevraagd). Omrin heeft de aanvraag aangevuld op:14-12-2007, 21-03-2008, 11-06-2008 en 15-07-2008. Eerste aanvulling MER 17-01-2008 naar aanleiding van vragen van de Commissie m.e.r. van 20-12-2007.
Inspraakperiode MER van 11-10-2007 tot en met 21-11-2007.		n.v.t.		Er is een hoorzitting gehouden op 7 november 2007 in Trebol Haringen. Er zijn ruim 900 zienswijzen ingebracht.
Eerste aanvulling op de aanvraag Wm door Omrin	14-12-2007	n.v.t.		De aanvraag om een milieuvergunning kan aangevuld worden tot de besluitvorming over de ontwerp-beschikking door GS.
Eerste aanvulling MER door Omrin	17-01-2008	n.v.t.		
Concept Toetsingsadvies Commissie m.e.r.		19-02-2008	Meidieling over mondelinge informatie uitkomst toetsing MER door de Commissie m.e.r. Commissie is van mening dat essentiële informatie ontbreekt.	22-2-2008 gesprek tussen Commissie m.e.r., Omrin en Provincie over het uit te brengen toetsingsadvies door de Commissie m.e.r.
Toetsingsadvies Commissie m.e.r. (eerste).	04-03-2008	11-03-2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. In principe in te stemmen met het advies van de Commissie m.e.r. met betrekking tot het MER van Omrin voor het oprichten van een Reststoffen Energie Centrale (REC) te Harlingen; 2. in te stemmen met de vervolgprocedure zoals omschreven in dit ds-stik onder het kopje "vervolg procedure/ aanvulling MER", waarbij het college instemt voor optie 2; 3. de brief aan Omrin vast te stellen en gedeputeerde Adema te machtigen met betrekking tot de tekst. 	<p>Bij de toetsing door de Commissie m.e.r. is de aanvulling op het MER van 17-01-2008 betrokken.</p> <p>Omrin is gevraagd om het MER aan te vullen, omdat niet alle essentiële informatie aanwezig is. De aanvulling zal voor inspraak worden bekendgemaakt . De Commissie m.e.r. is om een aanvullend toetsingsadvies gevraagd (tweede) waarbij de ingebrachte zienswijzen worden betrokken.</p>
Tweede aanvulling MER door Omrin	14-03-2008			Aanvulling is voor inspraak ter inzage gelegd.
Inspraakperiode op de aanvulling MER Van 17-03-2008 tot en met 07-04-2008				
Tweede aanvulling op de aanvraag Wm door Omrin	21-03-2008			
Omrin dient Memo in over rookgasreinigingstechnieken MER.	06-05-2008			
Toetsingsadvies Commissie m.e.r. (tweede)	29-05-2008	10-06-2008	<ol style="list-style-type: none"> 1. In te stemmen met het advies van de Commissie m.e.r. met betrekking tot het MER en aanvullingen daarop van Omrin voor het oprichten van een Reststoffen Energie Centrale (REC) te Harlingen; 2. Omrin schriftelijk vragen om een nieuwe publieksvriendelijke samenvatting te overleggen die zelfstandig leesbaar is en de enige juiste informatie bevat; 3. in te stemmen met de vervolgprocedure zoals omschreven in dit ds-stik onder het kopje "vervolg procedure" ; 4. de periode van ter inzage legging in ieder geval drie weken buiten de vakantieperiode te laten plaatsvinden. 	Punt 4 is toegevoegd door GS.
Derde aanvulling op de aanvraag Wm door Omrin. Vierde aanvulling op de aanvraag Wm door Omrin	11-06-2008 15-07-2008			

Procedur stap/activiteit	Datum	Datum GS vergadering	Besluit	Opmerking
Toetsingsadvies Commissie m.e.r. (derde)	30-7-2008			De Commissie m.e.r. heeft een positief toetsingsadvies uit over de door Omrin aangepaste samenvatting van het MER.
Ontwerp-Beschikking Wm		19-08-2008	<ol style="list-style-type: none"> aan Omrin/Afvalsturing Friesland N.V. te Leeuwarden de gevraagde vergunning ingevolge de Wet milieubeheer te verlenen, conform de in de bijlage vermelde ontwerp-beschikking, voor het oprichten en in werking hebben van een Reststoffen Energie Centrale op het perceel Lange Lijnbaan 14 te Harlingen; in te stemmen met het mandateren van gedeputeerde P. Adema voor het plegen van eventuele tekstwijziging(en) met betrekking tot de ontwerp-beschikking; kennis te nemen van het aanvullend toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. d.d. 30 juli 2008. 	
Inspraakperiode Ontwerp-beschikking Wm. Inspraakavond in Trebol Harlingen.	28-08-2008 tot en met 08-10-2008 16-09-2010			De inspraakperiode had ook betrekking op de nieuwe samenvatting MER en Memo over rookgastechnieken MER.
Beschikking Wm.		16-12-2008	<ol style="list-style-type: none"> aan Omrin/Afvalsturing Friesland N.V. te Leeuwarden de gevraagde vergunning ingevolge de Wet milieubeheer te verlenen, conform de in de bijlage vermelde beschikking, voor het oprichten en in werking hebben van een Reststoffen Energie Centrale op het perceel Lange Lijnbaan 14 te Harlingen; in te stemmen met het mandateren van gedeputeerde P. Adema voor het plegen van eventuele tekstwijziging(en) met betrekking tot de beschikking. 	
Beroepstermijn	19-12-2008 tot en met 30-01-2009			Beroep kon worden ingesteld bij Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en verzoek om een voorlopige voorziening te vragen.
Zitting voorlopige voorziening Raad van State. Uitspraak.	24-02-2009 18-03-2009			Verzoek om een voorlopige voorziening is afgewezen.
Advisering door Stab Zienswijze van GS	06-07-2009 25-08-2009			brief nr 835902
Zitting met betrekking tot het ingestelde beroep bij de Raad van State. Uitspraak.	15-10-2009 13-01-2010			Wm vergunning is door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State vernietigd.