

Vergaderjaar 2004–2005

29 023

Voorzienings- en leveringszekerheid energie

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 april 2005

Hierbij zend ik u mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit onze bevindingen omtrent de uitkomsten van de B4 werkgroep «knelpunten gaswinning en windenergie». Deze brief is reeds aangekondigd in onder meer mijn brief van 12 oktober over gaswinning (Kamerstukken II, 2004–2005, 29 023, nr 6). In deze brief wordt tevens een aantal maatregelen aangekondigd, mede op basis van het rapport¹, met als doel een aanzienlijke reductie van de doorlooptijden van vergunningprocedures voor energieprojecten.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Knelpunten regelgeving gaswinning, windenergie en biomassa

Met deze brief willen wij u informeren over onze visie op de aanbevelingen van de B4 werkgroep regelgeving op het terrein van gaswinning en windenergie¹. De door de werkgroep geformuleerde aanbevelingen die deels generiek van aard zijn en deels betrekking hebben op specifieke wetgeving, worden van harte ondersteund. Uitvoering van de aanbevelingen kan leiden tot een aanzienlijke reductie van de doorlooptijden voor energieprojecten. Deze brief richt zich naast regelgeving die geldt voor projecten op het gebied van gaswinning en windenergie eveneens op biomassa-projecten aangezien is gebleken² dat de problematiek op dat terrein grotendeels vergelijkbaar is.

Om tot een, naar verwachting, aanzienlijke verkorting van de doorlooptijd voor projecten op het gebied van wind, gas en biomassa te komen wordt in deze brief een aantal beleidsvoornemens gepresenteerd. Deze hebben onder meer betrekking op het volgende;

Naast een aantal reeds lopende acties zal het voorstel voor een fundamentele herziening van de Wro en het voorontwerp «samenhangende besluiten Awb I» (coördinatieregeling) versneld in gang worden gezet. De coördinatieregeling zal bij wet van toepassing worden verklaard op energieprojecten. Vooruitlopend hierop zal de rijksprojectenprocedure (art. 39 a Wro) worden toegepast. Om coördinatie van vergunningstrajecten te versterken en te optimaliseren zal een projectbureau worden ingesteld dat deze (wettelijke) coördinatie ter hand zal nemen. Dit projectbureau zal van start gaan met een nader genoemd windenergieproject waarop de RPP zal worden toegepast.

1. Inleiding

Optimale benutting van zowel fossiele als duurzame energiebronnen is van essentieel belang voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Bij het realiseren van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie maar ook op het gebied van biomassa worden zowel overheid als bedrijfsleven voortdurend geconfronteerd met lange procedures die voor een groot deel worden veroorzaakt door de complexiteit van relevante wet- en regelgeving en de vergunningencomplexen.

Bij brief van 18 december 2002³ heeft het eerste Kabinet Balkenende, in het kader van de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4), voornemens uiteengezet over vermindering van regeldruk ter verbetering van de kwaliteit van overheidsoptreden en over het vergroten van ruimte voor maatschappelijke organisaties en bedrijven. Hiertoe zijn destijds een aantal projecten in gang gezet waaronder het project »knelpunten gaswinning en windenergie«.

Ook dit Kabinet hecht groot belang aan modernisering van de overheid («andere overheid»). In dat kader wordt aangekondigd dat de regelgeving van het Rijk kritisch tegen het licht zal worden gehouden. Het Kabinet heeft besloten de reeds gestarte B4 projecten voort te zetten en naar aanleiding van de voorstellen besluiten te nemen over de te nemen vervolgstappen.

Tevens heeft het Kabinet in april 2004 besloten een algemeen project «Vergunningen» te starten⁴. Dit project heeft betrekking op alle vergunningencomplexen waarmee het bedrijfsleven wordt geconfronteerd in Nederland. De Staatssecretaris van Economische Zaken heeft hiertoe een Taskforce Vereenvoudiging vergunningen ingesteld die taakstellende voorstellen zal doen die voor het bedrijfsleven moeten leiden tot een snellere en doelmatige wijze van vergunningverlening en verlaging van administratieve lasten. De Taskforce zal begin mei voorstellen presenteren aan de Staatssecretaris van Economische Zaken. U zult hierover zo spoedig mogelijk daarna worden geïnformeerd.

¹ Knelpunten en oplossingsrichtingen «gaswinning en windenergie», Rapport B4 werkgroep, Den Haag, 15 juni 2004.

² Rapport van NOVEM van maart 2004.

³ TK 2002–2003, 28 755, nr. 2.

⁴ Zie «meer ruimte voor ondernemen door minder lasten», 8 april 2004.

De bevindingen op het terrein van energieprojecten zullen worden meegenomen bij de conclusies van de Taskforce Vereenvoudiging vergunningen.

2. Doelstelling werkgroep en analyse

In 2003 is een interdepartementale werkgroep gestart onder leiding van de huidige Staatssecretaris van Sociale Zaken, de heer H.A.L. van Hoof. Doelstelling van deze werkgroep was om voorstellen te doen met als resultaat het verkorten van de gemiddelde doorlooptijd voor windprojecten met de helft tot 2 à 2,5 jaar en het reduceren van de doorlooptijd voor projecten op het gebied van gaswinning door middel van bijvoorbeeld bundeling en inkorting van de rechtsbeschermingprocedures, streven naar één inspraakmoment per locatie, terugbrengen van het aantal bezwaar en beroepsprocedures en een streven naar een integrale vergunning waarin alle aspecten kunnen worden meegenomen.

De werkgroep heeft de toepasselijke wetgeving geïnventariseerd, vervolgens geanalyseerd en deels onderling vergeleken. Het is daarbij belangrijk te constateren dat in een vroeg stadium is gesproken met NGO's en bedrijfsleven om een goed totaalbeeld van de situatie te verkrijgen. Verder is een kortlopend internationaal vergelijkend onderzoek verricht. Ook over het concept eindrapport met daarin een aantal conclusies en aanbevelingen heeft de werkgroep met relevante partijen gesproken.

De conclusie van de werkgroep is dat veel van de knelpunten die zijn geconstateerd inderdaad betrekking hebben op het complex van wet- en regelgeving. Het is echter niet zozeer de toepassing van de regelgeving die tot problemen leidt maar meer het aantal regelingen dat aan de orde komt bij het realiseren van projecten, het gebrek aan onderlinge afstemming en de serieschakeling. De besluitvorming op grond van de verschillende wetten loopt uiteen als het gaat om bevoegd gezag, de toepasselijke voorbereidingsprocedure, de beslistermijnen en het rechtsbeschermingstraject. Dit maakt in samenhang met afstemmingsproblemen de besluitvorming complex, stroperig, onoverzichtelijk en moeilijk voorspelbaar.

Tevens heeft de werkgroep geconstateerd dat ook knelpunten bestaan die bestuurlijk-maatschappelijk van aard zijn. Hierbij kan worden gedacht aan gebrek aan maatschappelijk draagvlak, het ontbreken van politieke wil bij (decentrale) overheden, een onduidelijke relatie tussen landelijke doelstellingen en doelstellingen op decentraal niveau en gebrek aan besluitvaardigheid. De werkgroep heeft aanbevolen hiervoor nader onderzoek te doen. Er lopen echter reeds een aantal initiatieven die tegemoet komen aan deze problematiek. Het betreft onder meer het Actieprogramma biomassa en acties in het kader van de Taskforce wind. Speerpunten hierbij zijn verbeterde communicatie en interactieve beleidsvorming. Daarnaast wordt ook in het spoor van de transitie naar een duurzame energiehuishouding veel aandacht besteed aan verbetering van maatschappelijk draagvlak.

Internationaal

Op basis van een internationale vergelijking die is gemaakt van vergunningsystemen in Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Frankrijk (alleen wind), Spanje (alleen wind) en het VK, kan worden geconstateerd dat er geen wezenlijk verschil is tussen de systemen als zodanig. De doorlooptijd in Nederland van de vergunningprocedures is echter wel aanzienlijk langer. Reden hiervoor is de wijze waarop de overheid omgaat met het beleidsveld en de vergunningverlening. Dit heeft deels ook te maken met de hoge bevolkingsdichtheid in Nederland en dus met meer belangen van derden. In veel andere landen worden de vergunning-

procedures echter gecoördineerd en gestroomlijnd door of namens de overheid. Tegelijkertijd draagt de gehele overheid het nationaal belang van de activiteit uit. Hierdoor verloopt de vergunningprocedure vlot, is er weinig bezwaar en beroep en worden de bezwaren die er zijn snel geïntegreerd en op die manier efficiënt behandeld.

3. Beleidsvoornemens

Gebleken is dat het optimaliseren van wet- en regelgeving zonder dat de relevante publieke belangen uit het oog worden verloren, zeker kan bijdragen tot verbetering en vereenvoudiging van de huidige situatie. Het opzetten van nieuwe regelgeving waarbij bijvoorbeeld sprake is van integratie van regelgeving die relevant is voor energieprojecten kan veel resultaat opleveren. Een van de meest in het oog springende voorbeelden van stroomlijning van dit moment is het voorstel om te komen tot een integraal vergunningstelsel voor VROM vergunningen. Zoals in de brief van 23 september 2004 is opgemerkt¹ is het de bedoeling dat de VROM omgevingsvergunning in 2007 operationeel zal zijn. Een ander belangrijk voorstel voor stroomlijning is de coördinatieregeling in het Wetsvoorstel Stad en Milieu. Dit voorstel is eind 2004 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het bevat een coördinatieregeling die overeenkomt met die van de nieuwe Wro. Naar verwachting zal dit voorstel nog in 2006 van kracht worden.

Als het gaat om het realiseren van gas-, wind- en biomassa-projecten dan is sprake van ongeveer 12 verschillende wetten. Integratie van deze regelgeving of clustering van de vergunningstelsels vergt een ingrijpende en zeer langdurige wetgevingsoperatie. Het Kabinet vindt dat niet wenselijk aangezien resultaten op kortere termijn noodzakelijk en mogelijk zijn. Bovendien wordt op deze wijze niet vooruitgelopen op de resultaten van de Taskforce Vereenvoudiging vergunningen. Net als de werkgroep, kiest het Kabinet op dit moment dan ook niet voor een dergelijke ambitieuze aanpak. Als voorgestelde aanpak niet tot de gewenste resultaten leidt kan, conform voorstel van de werkgroep, op termijn worden bezien of clustering van vergunningstelsels voor energieprojecten een geschikte modaliteit is.

Binnen de geanalyseerde wetten staan reeds diverse veranderingen op stapel die juist gericht zijn op stroomlijning en versnelling van besluitvorming. Gedacht kan worden aan bovengenoemde coördinatieregelingen, het afschaffen van de «actio popularis», de Wet uniforme voorbereidingsprocedure en de daarbijbehorende aanpassingswetten en het ontwerp «Beroep bij niet tijdig beslissen». Deze hebben veelal een generiek karakter omdat sprake is van een generiek probleem. Het Kabinet steunt de aanbevelingen van de werkgroep op dit terrein. Conform advies van de werkgroep worden momenteel voor opsporing van olie en gas en voor onderhoud van mijnbouwwerken algemene regels opgesteld. Deze regels zullen in plaats van de mijnbouwmilieuvergunning komen. Gebleken is dat sinds de invoering van de Mijnbouwwet (en daarmee de introductie van de mijnbouwmilieuvergunning) nauwelijks beroep is aangetekend tegen deze vergunningen en de vergunningen over het algemeen inhoudelijk in grote mate standaard zijn. Dit betekent dat het mogelijk is algemene regels op te stellen voor dit soort tijdelijke activiteiten. De Mijnbouwwet geeft de mogelijkheid de mijnbouwmilieuvergunning te vervangen door algemene regels. Gekeken wordt of deze Amvb zowel voor boringen op zee als op land kan gelden. Ook zal worden gekeken naar de mogelijkheden voor een richtlijn op het gebied van hinder door slagschaduw.

Een aanvulling op de aanbevelingen van de werkgroep betreft het voorstel om te bezien of een algemene leidraad kan worden opgesteld waarin

¹ TK 2004–2005, 29 383, nr. 18 slotzin.

staat in welke gevallen sprake kan zijn van reële hinder en wat een redelijke bedrag voor compensatie zou kunnen zijn. Dit geeft helderheid vooraf en kan een positief effect hebben op het aantal bezwaar en beroepsprocedures dat wordt ingesteld.

Een aantal voornemens of wijzigingen wordt versneld in gang gezet. Het Kabinet denkt bij versnelling aan het voorontwerp «samenhangende besluiten Awb I». Hierin wordt voorgesteld om de besluitvorming rondom bepaalde projecten te coördineren. Via een bundeling van besloten beroepsmomenten wordt in deze regeling gewaarborgd dat niet op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen worden gesteld (coördinatie-regeling). Voorts legt dit voorstel aan bestuursorganen een inspanningsverplichting op om burgers en bedrijven zo goed mogelijk in te lichten over de besluiten die men moet aanvragen om een bepaalde activiteit te mogen verrichten (informatieregeling). Coördinatie kan zowel op rijksniveau als op decentraal niveau plaatsvinden. Vooruitlopend op de ontwikkelingen rond het voorontwerp «samenhangende besluiten Awb I» zal een vergelijkbare coördinatieregeling in de Elektriciteitswet 1998 en de Mijnbouwwet worden opgenomen. Daarbij zal worden gezien of het mogelijk is de voortgang van de verschillende procedures te bewaken of te bespoedigen door middel van interventiebevoegdheden.

Verder is het van groot belang dat de fundamentele herziening van de Wro zo snel mogelijk wordt afgerond. Met dit wetsvoorstel worden bestemmingsplanprocedure aanzienlijk verkort (– 34 weken), komen de streekplannen te vervallen (– 22 weken excl. bezwaar en beroep) en wordt de mogelijkheid gecreëerd voor het gebruik van de provinciale projectenprocedure en de gemeentelijke projectenprocedure. Dit voorkomt aanzienlijke (onnodige) vertraging in vergunningentrajecten zonder dat relevante publieke belangen worden geschaad. Dit geldt niet alleen voor energieprojecten, maar ook voor allerlei andere projecten. Recent heeft de Minister van VROM het nader rapport aan de Tweede Kamer doen toekomen. De Tweede Kamer is derhalve nu aan zet en wordt dan ook verzocht de behandeling van deze herziening snel op te pakken.

Een andere mogelijkheid om de doorlooptijden aanzienlijk te verkorten zoals ook uit de internationale vergelijking blijkt, is parallelschakeling van de verschillende vergunningentrajecten. In het B4-rapport wordt, naast het voorontwerp «samenhangende besluiten Awb I», de mogelijkheid genoemd om gebruik te maken van de reeds bestaande Rijksprojectenprocedure (art. 39a Wro e.v.). Grote voordelen van deze procedure zijn onder meer bundeling van de inspraak en bezwaar en beroep, één aanspreekpunt (één loket gedachte) en regie van een project in één hand. De Rijksprojectenprocedure wordt van toepassing verklaard op energieprojecten van een bepaalde omvang. Dit zal worden vastgelegd in de Mijnbouwwet (gas) en de Elektriciteitswet 1998 (wind, biomassa).

Naast dit wetgevingstraject, dat enige tijd in beslag zal nemen, is het Kabinet voornemens op korte termijn een aantal projecten te starten op het gebied van wind, biomassa en gas waarbij door middel van een ministerieel toegangsbesluit gebruik zal worden gemaakt van de Rijksprojectenprocedure. Deze is met name bedoeld voor projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of effecten, die voldoende concreet zijn, niet in een te ver gevorderd stadium zijn en waar draagvlak bij vergunningaanvragers en overheden in voldoende mate aanwezig is.

Als windenergieproject is gekozen voor een project in de Noord-Oostpolder. Het gaat om een project met een totale omvang van MW 190.

Dit initiatief wordt gesteund door zowel initiatiefnemers als rijk, provincies en gemeenten Het project is belangrijk voor het realiseren van de energie-doelstelling, 1500 MW in 2010, dat in het kader van de bestuurs-overeenkomst landelijke ontwikkeling windenergie (BLOW) is overeengekomen.

Dit project is representatief voor het toepassingsgebied, voldoet aan bovengenoemde criteria en biedt de mogelijkheid om te testen of de RPP daadwerkelijk de procedures kan stroomlijnen en of versnelling kan worden bereikt.

Ook bij biomassa komen veel projecten niet van de grond. Op korte termijn zal worden bekeken, met inachtneming van bovengenoemde criteria, of de RPP ook zal worden ingezet voor een project op het gebied van biomassa.

Om versterkte coördinatie van vergunningverlening d.m.v. bovengenoemde regelingen optimaal tot zijn recht te laten komen, zal het Kabinet in aanvulling op de aanbevelingen van de werkgroep Van Hoof uiterlijk 1 januari 2006 een Projectbureau instellen. Het Projectbureau zal een coördinerende en aanjagende rol vervullen – waarbij een samenwerkingsrelatie zal worden gezocht met de betrokken decentrale overheden of hun vertegenwoordigers. Hiermee zal het bureau ook een oplossing bieden voor het door vergunningaanvragers gesignaleerde knelpunt van gebrekkige communicatie tussen betrokken overheden. De benodigde menskracht en middelen zullen door de betrokken departementen (EZ, LNV, VROM) ter beschikking worden gesteld. De betrokkenheid van V&W zal nader worden bekeken. Dit Projectbureau zal starten met de uitvoering van de Rijksprojectenprocedure voor het windenergieproject in de Noord-Oostpolder. Tevens zal dit bureau zo mogelijk taken vervullen voor de uitvoering van de coördinatie van het vergunningetraject voor gaswinning onder de Waddenzee waartoe het Kabinet in haar brief van 28 juni 2004 heeft besloten.¹ Voor dit vergunningetraject zal eveneens de Rijksprojectenprocedure worden ingezet.

De volgende specifieke taken zullen vanaf de start van het vergunningetraject door het Projectbureau worden ondernomen:

1. Coördinatietaken (wettelijk o.g.v. RPP of coördinatieregeling Awb 1),
 - Coördineren van de verschillende aanvragen,
 - Parallelschakeling van vergunningtrajecten en bevorderen samenwerking in het proces,
 - Voortgang bewaken, termijnen stellen en bewaken,
 - Signaleren van knelpunten en risico's

2. Aanjagen op het moment dat overleg of procedure dreigt vast te lopen Het Projectbureau richt zich primair op de vergunningverlener, heeft een (pro)actief coördinerende rol bij specifieke projecten en heeft primair een taak gedurende het vergunningverleningstraject. Hiermee onderscheidt het zich van instanties zoals InfoMil (voornamelijk het informeren), het Koplopersloket Transitie (ondersteunt de vergunningaanvrager), de Task Force Wind en Task Force Biomassa i.o. (deze richten zich op het voortraject van initiatieven op het gebied van energieprojecten) en instanties als BERK en BLOW (welke bedoeld zijn om een breed actieprogramma te begeleiden). De primaire taak van het bureau laat onverlet dat de opgedane kennis en ervaring met vergunningtrajecten, waar zinvol, zullen worden gedeeld met deze instanties.

De aansluiting bij de reeds bestaande instanties zal goed worden bewaakt. De opzet en het functioneren van het Projectbureau wordt na 4 jaar geëvalueerd.

De lopende ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en bestuur gericht op vereenvoudiging van besluitvorming en procedures wordt met

¹ TK 2003–2004, 28 684, nr. 1.

kracht doorgezet en waar nodig uitgebreid en aangevuld. Bij het realiseren van alle aanbevelingen van de werkgroep wordt een substantiële bijdrage geleverd aan het terugbrengen van de doorlooptijd van vergunningtrajecten. De doorlooptijd voor windenergieprojecten kan worden teruggebracht naar 2,5 jaar. (bestuurlijke en rechterlijke fase). Ook voor gaswinningprojecten en biomassaprojecten is aanzienlijke reductie van de doorlooptijd te voorzien als het gaat om de meer gevoelige projecten. Het inkorten van de doorlooptijden wordt naar verwachting aanzienlijk versterkt door het optimaal benutten van bestaande en nieuwe wettelijke mogelijkheden voor coördinatie gekoppeld aan het voornemen om hiervoor een projectbureau in te stellen.

De Minister van Economische Zaken,
L. J. Brinkhorst

Namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de staatssecretaris,
P. L. B. A. van Geel

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C. P. Veerman

Concrete beleidsvoornemens

| Gereed | Omschrijving | Verantwoordelijkheid |
|----------------|---|-----------------------------|
| Medio 2005 | Ministerraadsbesluit RPP wind | EZ i.s.m. VROM |
| Medio 2005 | Verkenning mogelijkheid toepassing RPP op biomassaproject | VROM i.s.m. EZ |
| Najaar 2005 | Start RPP project wind | EZ |
| Najaar 2005 | Algemene regels opsporing gas | EZ |
| Eind 2005. | Coördinatie­regeling vastleggen in energie­wetgeving (d.m.v. bepalingen betreffende samenhangende besluiten) | EZ i.s.m. Justitie |
| Eind 2005 | Afronding Wro | VROM |
| Eind 2005 | RPP van toepassing verklaren op energie­projecten | EZ |
| Eind 2005 | Afronding onderzoek naar mogelijkheid leidraad voor gevallen van hinder en de mate van compensatie bij hinder plaatsen windmolens | VROM |
| 1 januari 2006 | Definitieve vormgeving projectbureau | EZ/LNV/VROM |
| Begin 2006 | (indien positieve uitkomst) Algemene leidraad voor gevallen van hinder en de mate van compensatie bij hinder plaatsen windmolens | VROM |