KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN "GASWINNING EN WINDENERGIE"

RAPPORT B4-WERKGROEP

Den Haag, 15 juni 2004

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1 Inleiding
1.1 Inleiding
1.2 B-4 projecten en modernisering overheid
1.3 Probleemstelling
1.4 Taakopdracht van de werkgroep Knelpunten gaswinning en windenergie
1.5 Werkwijze en opzet rapport

Hoofdstuk 2 Bestaande wet- en regelgeving en beleidsinstrumenten
2.1 Inleiding en afbakening
2.2 Overzicht van de wetgeving
2.2.1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)
2.2.2. Mijnbouwwet (Mbw)
2.2.3. Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)
2.2.4. Woningwet
2.2.5. Wet Milieubeheer (Wm)
2.2.6. Besluit m.e.r. 1994
2.2.7. Wet geluidhinder (Wgh)
2.2.8. Natuurbeschermingswet (NB-wet)
2.2.9. Flora- en Faunawet (FF-wet)
2.2.10. Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)
2.3.11. Elektriciteitswet 1998
2.2.12. Belemmeringenwet privaatrecht (Bpr)
2.3 Beleidsinstrumenten
2.3.1. Het BLOW-convenant
2.3.2. Het BANS
2.3.3. Task Force Windenergie
2.3.4. Expertpool
2.3.5. Regionale ondersteuning
2.4 De situatie in enkele andere Europese landen; benchmark
2.5 De bestaande situatie: een tussenbelans

Hoofdstuk 3 Relevante ontwikkelingen in wetgeving
3.1 Inleiding
3.2 Ontwikkelingen op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht
3.3 Ontwikkelingen op het gebied van de bijzondere wetgeving
3.3.1. Wet op de Ruimtelijke Ordening
3.3.2. Besluit m.e.r. 1994
3.3.3. Natuurbeschermingswet 1998
3.3.4. Flora- en faunawet
3.3.5. Wet beheer rijkswaterstaatswerken en andere ontwikkelingen in de EEZ
3.4 Ontwikkelingen: een tussenbalans

Hoofdstuk 4 Knelpunten bij gaswinning en windenergieprojecten
4.1 Inleiding
4.2 Bestuurlijk-maatschappelijke knelpunten
4.3 Algemeen bestuurlijk-juridische knelpunten
4.4 Knelpunten met betrekking tot bijzondere wetten

4.4.1. Wet op de Ruimtelijke ordening
4.4.2. Wet milieubeheer; Besluit m.e.r. 1994
4.4.3. Wet geluidhinder
4.4.4 Natuurbeschermingswet (1998)
4.4.5. De Flora- en faunawet
4.4.6. Elektriciteitswet 1998
4.4.7. Wet beheer rijkswaterstaatswerken
4.4.8. Belemmeringenwet privaatrecht

Hoofdstuk 5 Samenvatting, aanbevelingen, prioriteiten, prognoses
5.1 Inleiding
5.2 Algemene schets
5.3 Conclusies
5.4 Aanbevelingen op hoofdlijnen
5.5 Bestuurlijk-juridische aanbevelingen
5.6. Slotopmerking

Bijlagen

HOOFDSTUK I
INLEIDING

1.1 Inleiding

De werkgroep Knelpunten gaswinning en windenergie is ingesteld in het kader van de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4), onder het kabinet Balkenende I. De doelstelling van het project Knelpunten gaswinning en windenergie is de bestaande knelpunten bij het realiseren van energieprojecten op het gebied van gaswinning en windenergie te inventariseren en voorstellen te doen om deze knelpunten weg te nemen of te verminderen.

In dit hoofdstuk wordt kort uiteengezet wat het kader van de projecten is. Voorts wordt uiteengezet wat de probleemstelling en de taakopdracht van de werkgroep Knelpunten gaswinning en windenergie is. Tenslotte wordt ingegaan op de werkwijze van de werkgroep en de opzet van het rapport.

1.2 B-4 projecten en modernisering overheid

De operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4) is gestart onder het kabinet Balkenende I. Deze operatie is gepresenteerd als een samenhangende en overheidsbrede operatie die tot doel heeft ruimte voor de samenleving te scheppen door de regeldruk te verminderen, de kwaliteit van overheidsoptreden te vergroten en de keuzevrijheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te vergroten. Het kabinet Balkenende II hecht groot belang aan de modernisering van de overheid (“andere overheid”) en ondersteunt deze doelstellingen. Men beschouwt de door het vorige kabinet in gang gezette projecten als een van de mogelijkheden om invulling te geven aan deze doelstellingen. Het kabinet Balkenende II heeft dan ook besloten deze projecten voort te zetten en naar aanleiding van de voorstellen die daaruit voortkomen de nodige besluiten te zullen nemen.
Het onderhavige rapport wordt aangeboden aan de Minister van Economische Zaken, die de verantwoordelijkheid draagt voor de voorbereiding van een kabinetsreactie.

1.3 Probleemstelling

Optimale benutting van zowel fossiele als duurzame energiebronnen is van essentieel belang voor Nederland in verband met het belang van voorzieningszekerheid en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding. Bij het realiseren van energieprojecten op het gebied van gaswinning en windenergie bestaan echter problemen. Grote knelpunten zijn de lengte van procedures en de complexiteit van relevante wet- en regelgeving. In Kyoto heeft Nederland zich in het kader van het mondiale klimaatbeleid verplicht tot een CO_2-uitstoot in 2010 die 6% onder het niveau van 1990 ligt. De investeringen in energieprojecten dreigen echter terug te lopen, waardoor zowel een verstandige benutting van de aardgasreserves als de doelstellingen op het gebied van duurzame energie niet op tijd gehaald dreigen te worden.

De volgende knelpunten worden onderkend:

Wet- en regelgeving

- Bij gaswinning- en windenergieprojecten is sprake van opeenstapeling van vergunningprocedures. Bij de afzonderlijke vergunningprocedures komen in meer of mindere mate dezelfde aspecten aan de orde. Bovendien is het mogelijk voor één locatie diverse keren bezwaar- en beroep aan te tekenen. Daarbij komt dat de kring van belanghebbenden in de diverse vergunningtrajecten vaak erg ruim is.
- De wet- en regelgeving rondom gaswinning en windenergie is zeer complex en de gehanteerde terminologie is voor meerdere uitleg vatbaar. Bovendien is er te weinig samenhang tussen de diverse regelgeving.
- De implementatie van internationale verplichtingen kan voor onduidelijkheid, zwakke samenhang en inconsistentie van regels zorgen.

Coördinatie en afstemming

- De coördinatie binnen de Rijksoverheid en afstemming met andere overheden is niet optimaal.

1.4 Taakopdracht van de werkgroep Knelpunten gaswinning en windenergie

De opdracht van de werkgroep Knelpunten gaswinning en windenergie is verwoord in een door het kabinet vastgestelde startnotitie[1]. De opdracht kan als volgt worden verwoord.

De werkgroep licht het wetgevingscomplex rondom gaswinning- en windenergieprojecten grondig door en maakt een inventarisatie van de voor deze projecten benodigde vergunningen. De werkgroep inventariseert de bestaande knelpunten die zich rondom deze projecten voordoen en geeft een helder overzicht van deze knelpunten. De werkgroep beziet de mogelijkheden om tot meer integrale c.q. gecoördineerde besluitvormingsprocedures te komen. De knelpunten kunnen betrekking hebben op:

- wet- en regelgeving;
- stapeling van vergunningprocedures;
- coördinatie en afstemming binnen de rijksoverheid en tussen de rijksoverheid en (mede)overheden;
- implementatie van internationale verplichtingen.

De werkgroep houdt hierbij rekening met het publieke belang. Dit betekent in ieder geval dat bij vergunningverlening en vergunningvoorwaarden strikt wordt toegezien op het voorkomen van onherstelbare schade aan natuur en milieu.

De werkgroep heeft haar taakopdracht enerzijds ruim opgevat door niet alleen in te gaan op bestuurlijk-juridische aspecten, maar ook maatschappelijk-bestuurlijke aspecten onder de loep te nemen, alsmede door middel van een benchmark de Nederlandse situatie in een Europees perspectief te plaatsen; anderzijds heeft zij haar opdracht afgebakend door geen uitvoerig empirisch onderzoek te (laten) verrichten naar de duur van de besluitvorming. Hieraan lag enerzijds ten grondslag dat naar de huidige situatie al onderzoek is verricht, waarvan gebruik kon worden en is gemaakt[2] en anderzijds onderzoek naar de effecten van de voorgestelde maatregelen in de toekomst, mede in verband met de diversiteit en onvergelijkbaarheid van de projecten, in hoge mate een speculatief karakter zou hebben. In § 5.3 is wel geprobeerd een globaal beeld te geven van wettelijke doorlooptijden na implementatie van de voorgestelde maatregelen. Uitgaande van genoemd onderzoek zijn de huidige doorlooptijden voor windenergie respectievelijk gaswinning globaal weergegeven in bijlage 2.

[1] Bijgevoegd als bijlage 1

[2] Onder meer Ministerie van Economische Zaken, Verkenning stroomlijning op het gebied van gaswinning en windenergie" december 2002; Koeslag, Vergunningtraject van windenergie, een doorlooptijd en de slagingskans van de juridische procedures voor het plaatsen van windturbines, november 2002 (te raadplegen via www.cea.nl)

1.5 Werkwijze en opzet rapport

werkwijze
In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van de ministeries van Economische Zaken (EZ), Justitie, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) en Verkeer en Waterstaat (V&W) en het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG)[3]. De werkgroep heeft de toepasselijke wetgeving in de eerste plaats geïnventariseerd en vervolgens geanalyseerd en deels onderling vergeleken. In een vrij vroeg stadium is tijdens een consultatieronde met verschillende belangengroeperingen gesproken teneinde van de betrokken partijen, zoals ondernemers en natuur- en milieuorganisaties te vernemen welke knelpunten zij ervaren bij gaswinning- en windenergieprojecten. Verder heeft de werkgroep literatuur van eerder verricht onderzoek bestudeerd. Ten behoeve van onderlinge afstemming en overleg is de werkgroep 11 maal bijeen gekomen in de periode april 2003 tot en met juni 2004. Om een beeld te krijgen van de procedures rondom gaswinning- en windenergieprojecten in het buitenland is een benchmark verricht. De resultaten van dit internationale vergelijkende onderzoek zijn opgenomen in bijlage 5. Er heeft een schriftelijke consultatieronde plaatsgevonden over een concept van het eindrapport onder dezelfde partijen waarmee reeds in een eerder stadium was gesproken. Een aantal van deze partijen heeft een schriftelijke reactie gegeven. Dit heeft geleid tot een aantal aanpassingen en verduidelijkingen van het rapport.

Op basis van de analyse van de wettelijke voorschriften en gedane studies heeft de werkgroep conclusies getrokken en aanbevelingen opgesteld.

opzet rapport
Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van het huidige wetgevingscomplex rondom gaswinning- en windenergieprojecten en een korte omschrijving van de bestaande beleidsinstrumenten. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de relevante ontwikkelingen op het terrein van wetgeving, waaronder de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Ruimtelijke Ordening, in kaart gebracht. In hoofdstuk 4 worden vervolgens in het licht van de bestaande situatie de concrete knelpunten besproken. Hierbij worden alternatieven gewogen en oplossingsrichtingen in kaart gebracht. Hoofdstuk 5 bevat de samenvatting en de conclusies.

[3] De personele samenstelling is opgenomen in bijlage 6.

HOOFDSTUK 2
DE BESTAANDE WETGEVING EN BELEID IN NEDERLAND, MEDE IN VERGELIJKING MET ENKELE ANDERE EUROPESE LANDEN

1. Inleiding en afbakening

Op gaswinnings- en windenergieprojecten is een groot aantal wettelijke regelingen van toepassing. De werkgroep heeft zich bewust beperkt tot wetgeving die belemmeringen oplevert voor de fysieke realisatie van deze projecten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet slechts zijdelings aan de orde komen. Deze wetten hebben namelijk niet zo zeer betrekking op de productie, als wel op het transport en de levering van elektriciteit en gas. Ook het financiële instrumentarium (REB, MEP) dat van belang kan zijn voor de realisatie van deze projecten heeft de werkgroep ter afbakening van haar taakopdracht niet geanalyseerd. Dit neemt niet weg dat de werkgroep onderkent dat dit instrumentarium van groot belang kan zijn voor het welslagen van deze projecten. In dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de door de werkgroep geanalyseerde wetgeving. In § 2.2. worden de geselecteerde wetten, alsmede en de daarop gebaseerde besluiten beknopt besproken. Hierbij is met name gelet op aspecten als bevoegdheid, voorbereidingsprocedure, beslistermijnen, kring van beroepsgerechtigden en rechtsgang. Hierbij wordt opgemerkt dat deze selectie slechts de belangrijkste en meest voorkomende wetten en besluiten bevat. Het is mogelijk dat in een concreet geval nog andere besluiten nodig zijn, bijvoorbeeld op grond van de waterstaatswetgeving of een lokale verordening. Bij gaswinning is vaak een vergunning op grond van de Kernenergiewetgeving nodig omdat bij winning radioactiviteit kan vrijkomen. In § 2.3 wordt een aantal beleidsmatige instrumenten besproken. Vervolgens worden in § 2.4 de uitkomsten van de benchmark, waarin de Nederlandse situatie wordt vergeleken met enkele andere Europese landen, besproken. Ten slotte wordt in § 2.5 een tussenbalans opgemaakt.

2.2. Overzicht van de wetgeving

2.2.1. Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Algemene wet bestuursrecht bevat in de eerste plaats een algemeen bestuursrechtelijk begrippenkader (hoofdstuk 1). De wet stelt voorts regels aan het bestuursoptreden, in het bijzonder aan de bestuurlijke besluitvorming. Deze regels zijn zowel inhoudelijk (zie bijv. §§ 2.1. en 3.2), als procedureel (zie bijv. §§ 3.4 en 3.5) van aard. Ten slotte bevat de wet rechtsbeschermingprocedures voor het geval de burger het niet eens is met een besluit van het bestuur (hoofdstukken 6 t/m 8). Gelet op haar algemene karakter is de Awb ook van belang voor de besluitvorming over gaswinnings- en windenergieprojecten.

2.2.2 Mijnbouwwet (Mbw)

Het doel van de Mbw is een voortvarende en een doelmatige opsporing en winning van delfstoffen De Mbw is dus alleen van belang voor gaswinningsprojecten. Op grond van deze wet is voor de opsporing en winning van delfstoffen een opsporings- respectievelijk een winningsvergunning vereist. Deze vergunningen hebben een marktordenend karakter, dat wil zeggen dat zij de houder een exclusief recht geven in een bepaald gebied een bepaalde delfstof op te sporen en te winnen. De toetsingscriteria liggen vooral in de sfeer van de persoon van de aanvrager Het gaat er, kort gezegd, om of hij financieel in staat kan worden geacht om de mijnbouwactiviteiten op een correcte manier uit te voeren (artikel 9 Mijnbouwwet). Daarnaast is voor de concrete winning een mijnbouwmilieuvergunning vereist, tenzij de winning al vergunningplichtig is op grond van de Wet milieubeheer en een goedgekeurd winningsplan. De Mijnbouwwet strekt mede tot implementatie van de koolwaterstoffenrichtlijn.

Opsporingsvergunning.
De Minister van Economische Zaken is bevoegd gezag. Behoudens enkele uitzonderingen worden, zodra een aanvraag is ingediend, anderen gedurende 13 weken in de gelegenheid gesteld om ook een aanvraag in te dienen. Gedeputeerde staten van de provincie waarin het zoekgebied is gelegen, kunnen binnen een redelijke termijn advies uitbrengen. De beslistermijn is zes maanden. Deze termijn wordt verlengd met 13 weken als concurrerende aanvragen kunnen worden ingediend. De termijn kan eenmaal met zes maanden worden verlengd. Niet tijdig beslissen op de aanvraag heeft een fictieve weigering tot gevolg (artikel 6:2 Awb). Tegen het besluit op de aanvraag staat voor belanghebbenden bezwaar en beroep open. Wat betreft beroep moet worden gedifferentieerd: als het besluit een gebied op land betreft, staat beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open; als het een gebied op het continentaal plat betreft staat alleen beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking.

Winningsvergunning
De winningsvergunning komt overeen met de opsporingsvergunning, met dien verstande dat geen gelegenheid hoeft te worden geboden concurrerende aanvragen in te dienen als de aanvraag is ingediend door de houder van een opsporingsvergunning die met gebruik van die vergunning de aanwezigheid van de desbetreffende delfstof op die locatie heeft aangetoond.

Mijnbouwmilieuvergunning
Bevoegd gezag is de Minister van Economische Zaken. Zo spoedig mogelijk na indiening van de aanvraag wordt een ontwerp-besluit opgesteld. Gedurende vier weken kunnen door “een ieder” bedenkingen tegen dit ontwerp-besluit worden ingediend en kan door de

wettelijke adviseurs advies worden uitgebracht. De beslistermijn is zes maanden. Deze termijn kan in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden worden verlengd met een redelijke termijn. Niet tijdig beslissen op de aanvraag heeft een fictieve weigering tot gevolg (artikel 6:2 Awb). Tegen het besluit staat voor "een ieder" die bedenkingen heeft ingediend en voor de adviseurs die hebben geadviseerd beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak ("getrapte" actio popularis). De Afdeling bestuursrechtspraak moet binnen 12 maanden beslissen. Beroep heeft schorsende werking.

Goedkeuring winningsplan
De Minister van Economische Zaken is bevoegd gezag. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen een winningsplan "offshore" en "onshore". Voor de goedkeuring van een winningplan "onshore" gelden dezelfde totstandkomingsprocedure en rechtsgang als voor de mijnbouwmilieuvergunning. Voor de goedkeuring van een winningsplan "off shore" gelden daarentegen geen bijzondere procedureregels. Tegen laatstgenoemd besluit staat voor belanghebbenden bezwaar open en vervolgens beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking. Zowel voor goedkeuring van een winningsplan "onshore", als "off shore" geldt een beslistermijn van 13 weken. De termijn kan eenmaal met 13 weken worden verlengd. Niet tijdig beslissen leidt tot een fictieve goedkeuring van het winningsplan.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de besluiten op grond van de Mijnbouwwet schematisch weergegeven.

	Opsporings-vergunning	Winnings-vergunning	Mijnbouw-milieuvergunning	Goedkeuring winningsplan
Bevoegd gezag	Minister van EZ	Minister van EZ	Minister van EZ	Minister van EZ
Procedureregels	§ 2.3. Mbw	§ 2.3. Mbw	§ 3.5 Awb en § 13.2 Wet milieubeheer	on shore: • § 3.5 Awb; off shore: • geen
Beslistermijn	6 maanden	6 maanden	6 maanden	13 weken
Beroepsgerechtig-den	Belanghebbenden	Belanghebbenden	• Indieners bedenkingen • Adviseurs	On shore • Indieners bedenkingen • Adviseurs Off shore: • Belangheb-benden
Rechtsgang	Off shore: • Bezwaar, beroep ABRS On shore:	Off shore: • Bezwaar, beroep ABRS On shore:	Beroep ABRS	On shore: • Beroep ABRS Off shore:

	• Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS	• Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS		Territoriale zee (tussen 3 en 12 zeemijlen) • Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS Continentaal plat (vanaf 12 zeemijlen): • Bezwaar, beroep ABRS

Volledigheidshalve wordt nog opgemerkt dat ook op grond van de op de Mijnbouwwet gebaseerde uitvoeringsregelgeving besluiten vereist kunnen zijn. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gewezen op een vergunning voor het verrichten van verkenningsonderzoek in ankergebieden (artikel 18 Mijnbouwbesluit), een ontheffing voor het plaatsen van een mijnbouwinstallatie in scheepvaartroutes (artikel 44 Mijnbouwbesluit) en een vergunning voor de aanleg van pijpleidingen in de territoriale zee of op het continentaal plaat (artikel 94 Mijnbouwbesluit)

2.2.3. Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO)

De WRO heeft als doel een goede ruimtelijke ordening, dat wil zeggen een sturing van de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen. De wet is een procedurewet en bevat een algemeen bestuurlijk en juridisch kader voor besluitvorming over ruimtelijke plannen en projecten. Een belangrijk onderdeel van de wet zijn de planfiguren op alle bestuurlijke niveaus, bijv. planologische kernbeslissingen, streekplannen, structuurplannen, bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan is het enige plan dat normen bevat die de burger rechtstreeks kan binden. Omdat gaswinning, maar vooral windenergie, vaak een sterke ruimtelijke impact heeft, is de WRO van groot belang voor de realisatie van dergelijke projecten. Vaak is voor de realisering van een dergelijk project wijziging van een of meerdere ruimtelijke plannen nodig. Een besluitvormingstraject dat in de regel veel tijd kost.

Planologische kernbeslissing
Een planologisch kernbeslissing is een plan op Rijksniveau waarin hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid zijn verwoord. Bevoegd gezag is de ministerraad. Een planologische kernbeslissing wordt voorbereid door de ministers die het aangaat, waaronder in ieder geval de Minister van VROM. De planologische kernbeslissing wordt voorbereid met toepassing van § 3.4 Awb, met dien verstande dat de stukken 12 weken ter inzage liggen. In die periode kunnen door een ieder schriftelijk een zienswijze kenbaar worden gemaakt.

De betrokken ministers voeren bestuurlijk overleg met provincies, gemeenten en waterschappen. De VROM-raad kan op verzoek van de betrokken ministers advies uitbrengen. De planologische kernbeslissing wordt uiterlijk 9 maanden na terinzagelegging van het ontwerp ter goedkeuring aan het parlement aangeboden. Nadat het parlement met de planologische kernbeslissing heeft ingestemd en publicatie in de Staatscourant heeft plaatsgevonden, kan deze in werking treden. Voor zover de planologische kernbeslissing concrete beleidsbeslissingen bevat, staat daartegen voor een ieder beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Streekplan
Een streekplan is een provinciaal plan waarin de hoofdlijnen van provinciaal ruimtelijk beleid zijn neergelegd. Een van de belangrijkste functie van het streekplan van oudsher is het fungeren als belangrijk toetsingkader van gedeputeerde staten bij de beoordeling van bestemmingsplannen. Het streekplan speelt ook een belangrijke rol bij locatiekeuze van vooral projecten die van bovengemeentelijk belang zijn. Bevoegd gezag zijn provinciale staten. Gedeputeerde staten zijn met de voorbereiding belast. Het ontwerp wordt vier weken ter inzage gelegd. Gedurende die termijn kan een ieder schriftelijk bedenkingen inbrengen. Belanghebbenden en degenen die bedenkingen hebben ingediend worden in de gelegenheid gesteld over het ontwerp van gedachten te wisselen. Provinciale staten stellen het plan vast uiterlijk vier maanden na afloop van de inzagetermijn. De vaststelling van het plan kan eenmaal met acht weken worden verlengd. Het streekplan wordt twee weken na vaststelling bekendgemaakt, tenzij de Minister van VROM toepassing geeft aan zijn interventiebevoegdheden. Voor zover een streekplan concrete beleidsbeslissingen bevat, staat daar tegen voor een ieder beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

Bestemmingsplan
Een bestemmingsplan is een plan op gemeentelijk niveau, waarin het ruimtelijk beleid voor de gemeente of delen daarvan is vastgelegd. Een bestemmingsplan is een samenstel van bestemmingen en voorschriften. Het bestemmingsplan bevat normen die bindend zijn voor de burger. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast. Het vaststellingsbesluit komt tot stand met toepassing van § 3.4 Awb. Het ontwerp ligt vier weken ter inzage. Gedurende die termijn kan iedereen schriftelijk zienswijzen kenbaar maken. Degenen die een zienswijze hebben ingediend, worden in de gelegenheid gesteld over het ontwerp van gedachten te wisselen. De raad beslist binnen acht weken, of als een zienswijze is ingediend, binnen vier maanden na afloop van de inzagetermijn over de vaststelling van het plan. Het plan wordt uiterlijk vier weken na vaststelling ter goedkeuring naar gedeputeerde staten gezonden en ter inzage gelegd. Indien het besluit niet tijdig ter goedkeuring is verzonden en gedeputeerde staten niet tijdig over goedkeuring beslissen, wordt de goedkeuring geacht te zijn onthouden. Gedurende vier weken kunnen bedenkingen worden ingediend bij gedeputeerde staten.

Gedeputeerde staten horen de provinciale planologische commissie. Indien bedenkingen zijn ingebracht, beslissen gedeputeerde staten binnen zes maanden over de goedkeuring; als geen bedenkingen zijn ingebracht, beslissen zij binnen 13 weken. Indien bedenkingen zijn ingebracht en niet tijdig wordt beslist over goedkeuring, wordt goedkeuring geacht te zijn onthouden; als geen bedenkingen zijn ingebracht en niet tijdig wordt beslist wordt goedkeuring geacht te zijn gegeven. Het goedkeuringsbesluit wordt bekendgemaakt door toezending aan de gemeenteraad; het treedt in werking na afloop van de beroepstermijn. Tegen het goedkeuringsbesluit staat beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Minister van VROM kan in bepaalde gevallen een vervangend besluit nemen. De Afdeling bestuursrechtspraak beslist binnen 12 maanden op een beroep tegen een besluit tot goedkeuring van een bestemmingsplan of tegen een vervangingsbesluit.

Planvrijstelling
Onder bepaalde voorwaarden kan vrijstelling worden verleend van het bestemmingsplan. De gemeenteraad is in de regel bevoegd gezag. De raad beslist binnen acht weken na ontvangst van een aanvraag om vrijstelling over het starten van een zogeheten artikel 19-procedure. Als besloten wordt de procedure niet te starten, wordt vrijstelling geweigerd; als besloten wordt de procedure op te starten wordt toepassing gegeven aan § 3.4 Awb. De aanvraag wordt vier weken ter inzage gelegd. Gedurende die termijn kan een ieder schriftelijk zienswijzen indienen. De raad beslist binnen acht weken na afloop van de inzagetermijn over het aanvragen van een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten. Indien besloten wordt de verklaring van geen bezwaar niet aan te vragen, wordt de vrijstelling geweigerd; als besloten wordt de verklaring aan te vragen wordt dit binnen twee weken gedaan. Gedeputeerde staten beslissen binnen acht weken na ontvangst van het verzoek over het al dan niet verlenen van de verklaring van geen bezwaar. Zij horen de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Indien zij binnen die termijn geen beslissing hebben genomen, wordt de verklaring geacht te zijn geweigerd. Indien de inspecteur van de ruimtelijke ordening te kennen heeft gegeven dat de vrijstelling in strijd is met nationaal ruimtelijk beleid, treedt het besluit niet in werking voordat de Minister van VROM beslist over het aanwenden van zijn bevoegdheid een vervangend besluit te nemen. De raad beslist over de verlening van de vrijstelling binnen twee weken nadat de verklaring van geen bezwaar in werking is getreden. De verklaring van geen bezwaar maakt wat betreft bezwaar en beroep deel uit van de beslissing over de vrijstelling waarop zij betrekking heeft. Tegen de weigering van vrijstelling staat bezwaar open, gevolgd door beroep en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak; de verlening van een vrijstelling maakt voor wat betreft bezwaar en beroep deel uit van de bouwvergunning waarop zij betrekking heeft. Zie voor deze rechtsgang § 2.2.4.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de besluiten op grond van de WRO schematisch weergegeven.

	Bestemmingsplan	Projectvrijstelling (artikel 19 WRO)	Streekplan	Planologische kernbeslissing
Bevoegd gezag	Vaststelling: gemeenteraad Goedkeuring: gedeputeerde staten	Vrijstelling: gemeenteraad Verklaring van geen bezwaar: gedeputeerde staten	provinciale staten	ministerraad
Procedureregels	Hoofdstuk IV, afdeling 3 Hoofdstuk IXa	Hoofdstuk IV, afdeling 3 Hoofdstuk IXa	Hoofdstuk III Hoofdstuk IXa	Hoofdstuk II Hoofdstuk IXa
Beslistermijn	• raad: Zienswijzen: ▪ 4 maanden na inzagetermijn Geen zienswijzen: ▪ 8 weken na inzagetermijn • gedeputeerde staten: Bedenkingen: ▪ 6 maanden Geen bedenkingen: ▪ 13 weken	• Raad: 22 weken • gedeputeerde staten: 8 weken	≈ 5 maanden	Onbepaald (tot indiening SG ≈ 9 maanden)
Beroeps-gerechtigden	Een ieder die tijdig zienswijze heeft ingediend	Belanghebbenden	Een ieder	Een ieder
Rechtsgang	Beroep ABRS	• Verlening: Niet zelfstandig beroepbaar • Weigering Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS	Beroep ABRS	Beroep ABRS

2.2.4. Woningwet

De Woningwet heeft als doel de veiligheid en gezondheid van gebouwen, alsmede de welstand te bevorderen. Op grond van deze wet is voor bouwen een vergunning vereist, tenzij sprake is een vergunningsvrij bouwwerk. Het vergunningstelsel heeft een gebonden karakter. Voor het oprichten van een windmolenpark of een gaswinningsinstallatie is in de regel een bouwvergunning nodig.

bouwvergunning
Burgemeester en wethouders zijn bevoegd gezag. Onderscheid moet worden gemaakt tussen lichte en reguliere vergunningen. De reguliere vergunning kan in twee fasen worden verleend. Bij de reguliere vergunning moet advies worden uitgebracht door de welstandscommissie; bij lichte vergunningen kan advies worden uitgebracht. De beslistermijn is bij de lichte vergunning zes weken; bij de reguliere vergunning 12 weken. Bij gefaseerde vergunningverlening is de beslistermijn per fase zes weken. De termijn voor de "reguliere" vergunning kan eenmaal met zes weken worden verlengd. Indien de bouwvergunning slechts kan worden verleend na verlening van een artikel 19-vrijstelling is de beslistermijn, als geen verklaring van geen bezwaar is vereist, 13 weken na afloop van de termijn waarin de ontwerp-vrijstelling ter inzage moet liggen, of, als wel een verklaring van geen bezwaar is vereist, 13 weken nadat die verklaring is ontvangen. Zie ook § 2.2.3. Indien niet tijdig wordt beslist, wordt de vergunning geacht te zijn verleend (fictieve verlening). Tegen het besluit staat voor belanghebbende bezwaar, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de bouwvergunning schematisch weergegeven.

	Bouwvergunning
Bevoegd gezag	Burgemeester en wethouders
Procedureregels	Hoofdstuk V, afdeling I Woningwet
Beslistermijn	• Lichte vergunning: 6 weken • Reguliere vergunning: 12 weken • Gefaseerde vergunning: 6 weken per fase
Beroepsgerechtigden	Belanghebbenden
Rechtsgang	Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS

2.2.5. Wet Milieubeheer (Wm)

De Wm heeft als doel de bescherming van het milieu. Op grond van deze wet is voor inrichtingen waarin milieubelastende activiteiten plaatsvinden een vergunning vereist, tenzij de desbetreffende inrichting onder een algemene maatregel van bestuur op grond

van artikel 8.40 valt. In dat geval gelden de op grond van die AMvB gestelde algemene regels en kan worden volstaan met een melding. Gaswinninginstallaties en windturbines zijn in de regel vergunningplichtige inrichtingen. Windturbines die aan bepaalde criteria voldoen (o.m. een vermogen kleiner dan 15 MW) vallen onder het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer, een AMvB op grond van artikel 8.40 Wm. Hoofdstuk 14, afdeling 1, Wm bevat een coördinatieregeling als ten behoeve van de inrichting een milieuvergunning en een of meer daarmee "samenhangende" besluiten is vereist. Deze regeling houdt onder meer in dat door gedeputeerde staten verplicht gecoördineerd moet worden als daartoe een verzoek wordt ingediend. Afdeling 2 van dit hoofdstuk behelst een coördinatieregeling voor het geval sprake is van meerdere m.e.r.-plichtige besluiten.

Milieuvergunning
Bevoegd gezag bij gaswinning is de Minister van Economische Zaken; bij windenergie zijn dat burgemeester en wethouders. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van de aanvraag wordt een ontwerp-besluit opgesteld. Gedurende vier weken kunnen daartegen door "een ieder" bedenkingen worden ingediend en kan daarover door wettelijke adviseurs advies worden uitgebracht. De beslistermijn is zes maanden. Deze termijn kan in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden worden verlengd met een redelijke termijn. Niet tijdig beslissen op de aanvraag heeft een fictieve weigering tot gevolg (artikel 6:2 Awb). Tegen het besluit staat beroep open voor "een ieder" die bedenkingen heeft ingediend en voor de adviseurs die hebben geadviseerd bij de Afdeling bestuursrechtspraak ("getrapte" actio popularis). De Afdeling bestuursrechtspraak moet binnen 12 maanden beslissen. Het beroep heeft schorsende werking.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de milieuvergunning schematisch weergegeven.

	Milieuvergunning
Bevoegd gezag	Gaswinning: • Minister van Economische Zaken Windenergie: • Burgemeester en wethouders
Procedureregels	§ 3.5 Awb en § 13.2 Wet milieubeheer
Beslistermijn	6 maanden
Beroepsgerechtigden	• Indieners bedenkingen • Adviseurs
Rechtsgang	Beroep ABRS

2.2.6. Besluit m.e.r. 1994

Doel van het Besluit m.e.r. is te waarborgen dat het milieubelang een volwaardige plaatst inneemt in de besluitvorming. Op grond van dit besluit moet bij de besluitvorming over

projecten met potentieel belastende effecten voor het milieu een m.e.r.-procedure worden gevolgd. Het besluit kent twee varianten: projecten die onvoorwaardelijk m.e.r.-plichtig zijn en projecten, waarvan de m.e.r.-plichtigheid van een beoordeling in het concrete geval afhangt.
Gaswinningsprojecten zijn m.e.r.-plichtig als het om winning van meer dan 500.000 m^3 per dag gaat. De m.e.r.-plicht is gekoppeld aan de mijnbouwmilieuvergunning of aan de milieuvergunning. Bepaalde grote uitbreidingen van bestaande gaswinningsprojecten zijn m.e.r.-beoordelingsplichtig. De m.e.r.-plicht is gekoppeld aan de mijnbouwmilieu- of aan de milieuvergunning. De opsporing van gas is m.e.r.-plichtig als de activiteit plaatsvindt in zogeheten "gevoelig gebied" tot drie zeemijlen uit de kust.
Windenergieprojecten zijn m.e.r.-beoordelingsplichtig als het om een totaalvermogen van meer dan 10 MW of om meer dan 10 windmolens gaat. De m.e.r-plicht is gekoppeld aan het eerste ruimtelijke plan dat in aanleg van de windmolen(s) voorziet of, bij ontbreken daarvan, aan de milieuvergunning voor het oprichten van de windmolen(s). Het Besluit m.e.r. strekt mede tot implementatie van de m.e.r.-richtlijn.
Behalve op grond het Besluit m.e.r. 1994, kunnen activiteiten in bepaalde gebieden ook op grond van een provinciale milieuverordening m.e.r.-plichtig zijn (artikel 7.6 Wm). Zo zijn in de provinciale milieuverordening van de provincie Fryslân voor werkzaamheden in verband met het winnen van aardolie of aardgas van onder de Waddenzee en het oprichten, wijzigen of uitbreiden van één of meer met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie in het Waddengebied m.e.r-plicht verklaard.

M.e.r.-procedure
Bevoegd gezag ter zake van de m.e.r.-procedure is het bestuursorgaan dat het besluit neemt waaraan de m.e.r.-plicht is gekoppeld. Bij gaswinning is dit de Minister van Economische Zaken; bij windenergie "onshore" in de regel een gemeentelijk orgaan (de gemeenteraad of burgemeester en wethouders) en "offshore" de Minister van Verkeer en Waterstaat. De m.e.r.-procedure begint met het door de initiatiefnemer aan het bevoegd gezag kenbaar maken van een voornemen een m.e.r.-plichtig besluit aan te vragen. Het bevoegd gezag doet openbaar kennisgeving van dit voornemen. Het bevoegd gezag geeft uiterlijk 13 weken na die kennisgeving richtlijnen voor het op te stellen MER. Over de richtlijnen kunnen de Commissie m.e.r. en de wettelijke adviseurs een advies uitbrengen en kunnen door een ieder opmerkingen worden gemaakt. De commissie brengt binnen negen weken advies uit. Het MER wordt aan het bevoegd gezag voorgelegd. Het bevoegd gezag doet openbaar kennisgeving van het rapport en legt het ter inzage. Gedurende een termijn van vier weken kunnen door een ieder opmerkingen over het MER gemaakt worden en kan door de wettelijke adviseurs worden geadviseerd. Er wordt een zitting gehouden, waarin opmerkingen mondeling naar voren kunnen worden gebracht. De Commissie m.e.r. wordt als laatste in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Het bevoegd gezag neemt een beslissing op de aanvraag om het m.e.r.-plichtige besluit en betrekt daarbij de resultaten van het MER. Tegen het MER als zodanig staat geen

bezwaar of beroep open. Bezwaren tegen het MER kunnen worden aangevoerd in bezwaar of beroep tegen het besluit waaraan de m.e.r.-plicht gekoppeld is.

	Milieueffectrapportage
Bevoegd gezag	Gas: Minister van Economische Zaken Wind Gemeentelijk orgaan (raad of b. en w.)
Procedureregels	Hoofdstuk 7 Wm
Beslistermijn	Onbepaald
Beroepsgerechtigden	n.v.t.
Rechtsgang	n.v.t.

2.2.7. Wet geluidhinder (Wgh)

De Wgh heeft als doel het voorkomen of beperken van geluidhinder. Deze wet kent een zoneringsysteem rond industrieterreinen, waarbij de geluidbelasting op de zonegrens een bepaalde grenswaarde niet mag overschrijden. Deze systematiek brengt bijvoorbeeld met zich dat vestiging van een windturbine bijdraagt aan de geluidbelasting op de zonegrens, hetgeen de geluidruimte van andere op het terrein gevestigde bedrijven beperkt.

Zonering
De zonering voor "nieuwe" situaties wordt vastgelegd in een bestemmingsplan. Deze procedure is beschreven in § 2.2.2. De zonering voor "bestaande" situaties kan hetzij worden vastgelegd in een bestemmingsplan, hetzij in een zelfstandig zoneringsbesluit. Op de voorbereiding van en de rechtsbescherming tegen dit laatste besluit is de regeling van het bestemmingsplan, met uitzondering van de vervangingsbevoegdheid van de Minister van VROM, van overeenkomstige toepassing verklaard.

Vaststelling hogere grenswaarden
Gedeputeerde staten kunnen in bepaalde gevallen hogere grenswaarden op de zonegrens vaststellen. De Inspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid wordt in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. De beslistermijn is 13 weken na de ontvangst van het verzoek of, als een verzoek is gedaan na vaststelling van het bestemmingsplan, uiterlijk tegelijk met de goedkeuring over dat plan. Niet tijdige beslissing leidt tot fictieve instemming. Voor belanghebbenden staat bezwaar en vervolgens beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Hierbij wordt aangetekend dat belanghebbende in dit verband beperkt wordt uitgelegd, te weten alleen diegenen voor wier woning de hogere grenswaarden zijn vastgesteld.

Zie voor een schematische weergave onderstaande tabel.

	Zonering	Hogere grenswaarden
Bevoegd gezag	• gemeenteraad (vaststelling) • gedeputeerde staten (goedkeuring)	gedeputeerde staten
Procedureregels	WRO (bestemmingsplan)	Art. 47 Wgh
Beslistermijn	WRO (bestemmingsplan)	Hoofdregel: • 13 weken Uitzondering: • tegelijk met goedkeuring bestemmingsplan
Beroepsgerechtigden	WRO (bestemmingsplan)	Belanghebbenden

2.2.8. Natuurbeschermingswet (NB-wet)

De natuurbeschermingswetgeving heeft als doel de bescherming en het behoud van uit een oogpunt van natuur en landschap waardevolle gebieden. Op dit moment geldt de Natuurbeschermingswet (Stb. 1967, 57) voor zover het de gebiedsgerichte bescherming van (beschermde/staats) natuurmonumenten betreft. Deze wet voorziet in een vergunning tot het verrichten van handelingen en activiteiten die schadelijk kunnen zijn voor natuurschoon of natuurwetenschappelijke waarden van het desbetreffende aangewezen natuurmonument. In 1998 is een nieuwe Natuurbeschermingswet tot stand gekomen (de Natuurbeschermingswet 1998). Deze wet is in hoofdzaak nog niet in werking getreden. Deze wet voorziet in vergunningverlening door gedeputeerde staten, behoudens een aantal bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteiten, waarvoor de Minister van LNV bevoegd gezag is. Een gaswinning- of windenergieproject in een beschermd natuurmonument zal in de regel potentieel schadelijk zijn, zodat in dat geval een vergunning is vereist. De Habitat- en Vogelrichtlijn zouden deels in de NB-wet (1998) moeten zijn geïmplementeerd. Dit is echter niet tijdig en niet correct gebeurd. Er is momenteel een ontwerp tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 bij de Eerste Kamer aanhangig waarin deze richtlijnen volledig worden geïmplementeerd. Hierop wordt teruggekomen in § 3.3.3.

NB-wetvergunning
Bevoegd gezag op grond van de geldende Natuurbeschermingswet is de Minister van LNV. Burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten krijgen gelegenheid hun oordeel te geven over de aanvraag. Indien de Minister de vergunning wil weigeren en daardoor een ander algemeen belang kan worden geschaad, hoort hij de Rijksplanologische commissie (hierna : RPC). De beslistermijn is drie maanden. Deze termijn kan eenmaal met drie maanden worden verlengd. Indien de RPC wordt gehoord, kan de beslistermijn nogmaals met drie maanden worden verlengd. Indien niet tijdig wordt beslist wordt de vergunning geacht te zijn verleend (fictieve verlening). Tegen het besluit staat voor belanghebbenden bezwaar en vervolgens beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Bezwaar en beroep hebben schorsende werking.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de NB-wetvergunning schematisch weergegeven.

	NB-wetvergunning
Bevoegd gezag	Minister van LNV
Procedureregels	Hoofdstuk III, afdeling 2, Natuurbeschermingswet
Beslistermijn	3 maanden
Beroepsgerechtigden	Belanghebbenden

Rechtsgang	Bezwaar, beroep ABRS

2.2.9. Flora- en Faunawet (FF-wet)

De FF-wet wet geeft een algemeen landelijk werkend stelsel van regels ter bescherming van in Nederland in het wild voorkomende dier- en plantensoorten. De wet implementeert tevens op het gebied van de soortenbescherming de Vogel- en de Habitatrichtlijn. De wet bevat, kort samengevat, voor zover het om inheemse diersoorten gaat, verbodsbepalingen op het doden en vangen van beschermde inheemse dieren, op het opzettelijk verontrusten van deze dieren en op het verstoren en vernielen van hun nesten, vaste verblijfplaatsen en dergelijke. De wet kent mogelijkheden tot het verlenen van ontheffingen en vrijstellingen. Het verlenen van vrijstellingen en ontheffingen is strikt geclausuleerd, overeenkomstig de criteria die daarvoor in de beide genoemde richtlijnen zijn vervat. Meer dan de richtlijnen vereisen, kent de wet ook een accent op de bescherming van de intrinsieke waarde van het dier. Dit lijkt de afweging, voor zover het gaat om vrijstellingen en ontheffingen, verder te beperken. De wet bevat ten slotte een zorgplichtbepaling, ertoe strekkende dat een ieder de nodige zorgvuldigheid dient te betrachten ten opzichte van beschermde inheemse dieren.

Ontheffing op grond artikel 75 FF-wet
De Minister van LNV is bevoegd gezag. Er gelden geen bijzondere procedureregels. Bij ontbreken van een bijzondere beslistermijn geldt de algemene beslistermijn op grond van artikel 4:13 Awb, dat wil zeggen een redelijke termijn, welke in ieder geval is verstreken als niet binnen 8 weken een besluit is genomen dan wel een duidelijke termijn is gesteld. Indien niet tijdig wordt beslist, is sprake van een fictieve weigering (art. 6:2 Awb). Tegen het besluit staat voor belanghebbenden bezwaar beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de ontheffing op grond van de FF-wet weergegeven.

	Ontheffing op grond van FF-wet
Bevoegd gezag	Minister van LNV
Procedureregels	n.v.t.
Beslistermijn	Redelijke termijn, 8 weken (art. 4:13 Awb)
Beroepsgerechtigden	Belanghebbenden
Rechtsgang	Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS

2.2.10. Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr)

Het doel van de Wbr is bescherming van, alsmede een veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken. Op grond van deze wet is een vergunning nodig voor handelingen die

nadelige gevolgen kunnen hebben op een waterstaatswerk. Onder “waterstaatswerken” wordt verstaan bij het Rijk in beheer zijnde wateren, waterkeringen en wegen en daarin gelegen kunstwerken. Onder “wateren” wordt mede begrepen de territoriale zee en de exclusief economische zone (EEZ). Indien een belang niet door een andere wettelijke regeling wordt beschermd, kunnen in die vergunning ook andere dan waterstaatkundige belangen worden beschermd. De Wbr is vooral van belang voor windenergie “off shore”; gaswinning “off shore” wordt door de Mijnbouwwet geregeld. De wet kan ook “onshore” van belang zijn, bijvoorbeeld bij windmolens geplaatst op of in waterstaatswerken. In de Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines op, in of over rijkswaterstaatswerken[1] wordt inzicht gegeven in de afwegingen die Rijkswaterstaat maakt alvorens al dan niet een vergunning te verlenen voor het plaatsen van windturbines in, op of over de bij het Rijk in beheer zijnde Rijkswaterstaatswerken.

Wbr-vergunning
Bevoegd gezag is de Minister van Verkeer en Waterstaat. Er gelden op grond van de wet geen bijzondere procedureregels. Met betrekking tot de voorbereiding van beschikkingen inzake vergunningverlening met betrekking tot installaties in de exclusieve economische zone is in de desbetreffende beleidsregels van mei 2002 echter aangegeven dat als regel afd. 3.5 van de Awb wordt toegepast. Bij ontbreken van een bijzondere beslistermijn geldt de algemene beslistermijn op grond van artikel 4:13 Awb, dat wil zeggen een redelijke termijn, welke in ieder geval is verstreken als niet binnen acht weken een besluit is genomen dan wel een duidelijke termijn is gesteld. Indien niet tijdig wordt beslist, is er sprake van een fictieve weigering (art. 6:2 Awb). Tegen het besluit staat voor belanghebbenden bezwaar, gevolgd door beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak open.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de Wbr-vergunning weergegeven:

	Wbr-vergunning
Bevoegd gezag	Minister van V&W
Procedureregels	Afdeling 3.5 Awb (Beleidsregel)
Beslistermijn	Redelijke termijn, 8 weken (art. 4:13 Awb)
Beroepsgerechtigden	Belanghebbenden
Rechtsgang	Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS

[1] Stcrt. 2002, nr. 123

2.3.11. Elektriciteitswet 1998

De Elektriciteitswet 1998 regelt het transport en de levering van elektriciteit; de productie van elektriciteit wordt niet in deze wet geregeld. Hoofdstuk 5 bevat wel een regeling met betrekking tot stimulering via subsidies van duurzame milieuproductie (de MEP-subsidies).
Echter, de Elektriciteitswet 1998 is indirect wel van belang voor windenergieprojecten. Omdat windexploitanten ten opzichte van de netbeheerder "afnemer" in de zin van die wet zijn, vallen zij onder het stelsel van tariefstructuren, tarieven en voorwaarden voor aansluiting op het net en transport van elektriciteit.
Daarnaast kan een elektriciteitsleiding van een windexploitant onder omstandigheden een net in de zin van artikel 1 van de Elektriciteitswet 1998 zijn, waarvoor een netbeheerder moet worden aangewezen (artikel 10), behoudens een ontheffing van de Minister van Economische Zaken (artikel 15).

Vaststelling voorwaarden en tarieven
De bevoegdheid de tarieven en voorwaarden vast te stellen berust, binnen bij ministeriële regeling van de Minister van Economische Zaken te stellen kaders, bij de Directeur van de dienst uitvoering en toezicht energie (artikel 36). Hij kan dit in beginsel echter alleen doen op basis van een voorstel van en in overleg met de netbeheerders (artikel 32 e.v.). .
De netbeheerders overleggen met representatieve organisaties (artikel 33) Er gelden geen harde beslistermijnen. Wel worden termijnen gesteld waarin netbeheerders een voorstel tot wijziging van de codes kunnen indienen, hetzij hun zienswijze met betrekking tot een voorstel van de directeur Dte tot wijziging kunnen indienen. Indien niet aan deze termijn wordt voldaan, kan de directeur Dte zelfstandig de codes vaststellen. Indien niet tijdig wordt beslist, is sprake van een fictieve weigering (art. 6:2 Awb). Tegen het besluit staat voor belanghebbenden bezwaar bij de directeur open, gevolgd door beroep bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Zie onderstaande tabel:

	Codes (artikel 36 Elektriciteitswet 1998)
Bevoegd gezag	Directeur Dte
Procedureregels	Ja, artikel 32 e.v.
Beslistermijn	Geen harde beslistermijn
Beroepsgerechtigden	Belanghebbenden
Rechtsgang	Bezwaar directeur, beroep CBb

Ontheffing aanwijzing netbeheerder
Voor elk elektriciteitsnet moet in beginsel een netbeheerder worden aangewezen (artikel 10). Onder omstandigheden kan van deze verplichting echter ontheffing worden verleend. Bevoegd gezag is de Minister van Economische Zaken (artikel 15). Er gelden geen wettelijke procedureregels, maar bij de voorbereiding wordt afdeling 3.4 Awb toegepast. Er geldt geen bijzondere beslistermijn. Tegen het besluit op de aanvraag om

ontheffing staat bezwaar open bij de Minister van Economische Zaken en vervolgens beroep bij het College van beroep voor het bedrijfsleven. Zie onderstaande tabel:

	Ontheffing artikel 15 Elektriciteitswet 1998
Bevoegd gezag	Minister van EZ, op advies Directeur Dte
Procedureregels	Afdeling 3.4 Awb (gedragslijn Direteur Dte)
Beslistermijn	Redelijke termijn, 8 weken (art. 4:13 Awb)
Beroepsgerechtigden	Belanghebbenden
Rechtsgang	Bezwaar Minister EZ, beroep CBB

2.2.12. Belemmeringenwet privaatrecht (Bpr)

De Bpr regelt dat de eigenaar van de onroerende zaak een "gedoogplicht" kan worden opgelegd als voor de uitvoering van een zogeheten werk van algemeen belang inbreuk moet worden gemaakt op die onroerende zaak, maar onteigening niet noodzakelijk is voor de aanleg of instandhouding van dat werk. De procedure kent een bestuurlijke en een rechterlijke fase: een besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat, waarbij de gedoogplicht wordt opgelegd, en een procedure bij de burgerlijke rechter, waarbij een schadeloosstelling wordt vastgesteld.

Oplegging gedoogplicht
Bevoegd gezag is de Minister van Verkeer en Waterstaat. De procedure kan pas worden opgestart als geen minnelijke overeenstemming met de rechthebbende is verkregen. De stukken worden gedurende 14 dagen ter inzage gelegd. Na afloop van deze termijn wordt een hoorzitting gehouden in het gemeentehuis van de gemeente waarin de onroerende zaak is gelegen, onder leiding van een lid van gedeputeerde staten van de provincie waarin de onroerende zaak is gelegen. De Minister hoort gedeputeerde staten. Er geldt geen bijzondere beslistermijn. De algemene termijn op grond artikel 4:13 Awb geldt dus, dat wil zeggen een redelijke termijn, die ieder geval is verstreken als niet binnen acht weken een besluit is genomen dan wel een duidelijke termijn is gesteld. De rechtsbescherming is ingewikkeld. Rechthebbenden kunnen het Gerechtshof om vernietiging verzoeken op de gronden dat ten onrechte is geoordeeld dat redelijkerwijze geen onteigening nodig is of dat niet meer belemmering in het gebruik wordt gemaakt dan noodzakelijk is. Beroep bij het Hof heeft in beginsel schorsende werking. De rechtsgang van de Awb blijft van toepassing, voor zover het besluit op andere gronden wordt aangevochten[2] Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking. Op de bepaling van de schadeloosstelling is de civiele rechtsgang van toepassing, dat wil zeggen een vordering bij de rechtbank, hoger beroep bij het Hof en cassatie bij de Hoge Raad. Die rechtsgang heeft geen schorsende werking.
Opgemerkt wordt dat gaswinningsinstallaties op grond van artikel 5 van de Mijnbouwwet als werken van algemeen nut in de zin van Belemmeringenwet Privaatrecht aangewezen zijn; een vergelijkbare bepaling ontbreekt voor windenergie.

[2] Vgl. ABRS 18 januari 2000, AB 2000, 80; ABRS 20 januari 2000, AB 2000, 81.

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van een besluit tot oplegging van een gedoogplicht schematisch weergegeven.

	Gedoogplicht
Bevoegd gezag	Minister van V&W
Procedureregels	Artikelen 2 tot en met 5 BPR
Beslistermijn	Redelijke termijn, 8 weken (art. 4:13 Awb)
Beroepsgerechtigden	• Rechthebbenden • Belanghebbenden
Rechtsgang	Beroep Hof • Onteigening vereist • Onnodige belemmering Bezwaar, beroep, hoger beroep ABRS • Overige gronden: Civiele rechter (Rechtbank, Hof, Hoge Raad): • Schadeloosstelling

2.3. Beleidsinstrumenten

2.3.1. BLOW

Belangrijk bestuurlijk-juridisch instrument voor de realisatie van windenergieprojecten is de in juli 2001 tussen vijf departementen - EZ, VROM, V&W, LNV en Defensie - de provincies, vertegenwoordigd door het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de gemeenten, vertegenwoordigd door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gesloten "Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie " (BLOW-convenant)
De BLOW voorziet in een verhoging van de landelijke taakstelling van windenergievermogen tot ten minste 1500 MW in 2010, op te stellen op land of binnen provinciaal ingedeeld gebied. Hoewel de feitelijk realisatie van windenergieprojecten een zaak van marktpartijen blijft, verplichten de convenantpartijen zich de barrières daarvoor zoveel mogelijk weg te nemen en waar nodig actief, coördinerend en stimulerend op te treden. De BLOW beschrijft de prestaties die elk van de partijen daartoe moet leveren en schept een organisatiestructuur die op de naleving van het convenant moet toezien.

De afgesproken inspanningen kunnen als volgt worden samengevat:

a. de provincies werken een resultaatgericht ontwikkelingsbeleid uit;
b. de provincies stellen zich garant voor een tijdige en kwantitatief toereikende planologische regeling van hun taakstelling op gemeentelijk niveau;
c. op rijksniveau zijn procedurele waarborgen gecreëerd voor een adequate interdepartementale afstemming van beleid waar dit met het oog op de realisatie van grootschalige projecten noodzakelijk is;

d. de inzet van de meest betrokken departementen wordt versterkt, zowel financieel als beleidsmatig;
e. de VNG vervult een ondersteunende rol;
f. de coördinatie van de uitvoering van de BLOW op landelijk niveau wordt versterkt door de instelling van een Landelijke Stuurgroep Ontwikkeling Windenergie en een Landelijk Coördinatiepunt Windenergie van de samenwerkende provincies.

Het Rijk schept de algemene, vooral financiële voorwaarden die marktpartijen moeten prikkelen tot investeren in windenergie en de provincies zorgen in samenwerking met de gemeenten voor voldoende plaatsingsruimte. De formulering van tenminste 1500 MW in 2010 geeft aan dat 1500 MW de ondergrens is waaraan partijen zich binden en dat in beginsel een hoger totaal vermogen wordt nagestreefd. De realisatie dient te geschieden op Nederlands grondgebied dat provinciaal is ingedeeld, inclusief de grote wateren. De ontwikkeling van windenergie op zee valt buiten de overeenkomst.

2.3.2. BANS

Het Klimaat-onderdeel van Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl (BANS) is in februari 2002 ondertekend door VNG, IPO en rijksoverheid (VROM, EZ, V&W en LNV). Doel van dit convenant is, om het lokale klimaatbeleid van gemeenten en provincies te intensiveren, of meer letterlijk: “te stimuleren dat, gerekend naar het aantal inwoners, 60-70% van de gemeenten en provincies hun klimaatbeleid intensiveren, teneinde daarmee een bijdrage te leveren aan de realisatie van de Nederlandse klimaatdoelstellingen.”
Deze stimulering heeft de vorm van een subsidieregeling, waarmee maximaal de helft van de uitvoeringskosten (bijv. personeel, onderzoek of communicatie) van klimaatbeleid van gemeenten, stadsdelen en provincies kan worden gesubsidieerd. De regeling is geldig van 1 maart 2002 tot 1 augustus 2004 en heeft een budget van € 37 miljoen. Per gemeente is er een maximum aan het subsidiebedrag op grond van het grondoppervlak en het aantal inwoners.
Gemeenten en provincies kunnen uit de zogeheten prestatiekaart een keuze maken uit prestaties op verschillende ambitieniveaus, en verdeeld over de beleidsvelden

2.3.3. Task Force Windenergie

Eind 1999 heeft de Minister van Economische Zaken de Task Force Windenergie ingesteld. De Task Force Windenergie beschikt over kennis en ervaring op het gebied van windenergie. De doelstelling van deze taskforce is projectrealisatie van windenergieprojecten te versnellen door de aanpak van bestuurlijke knelpunten. Op verzoek van initiatiefnemers van concrete projecten bemiddelt de taskforce om niet tussen ontwikkelaars en overheden. Initiatiefnemers kunnen bij de taskforce ook informatie opvragen over de te doorlopen procedure voor het oprichten van een windturbinepark. De

taskforce heeft tot op heden bij diverse projecten bemiddeld en geadviseerd. Voorbeelden van enkele resultaten tot nu toe zijn:

- Convenant Windenergie Noordoostpolder (april 2002; 190 MW)
- Convenant Windenergie Midden-Holland (juni 2001; 40MW)
- Ontwerp Participatiestructuur (gemeente Noordoostpolder)

De Task Force Windenergie wordt ondersteund door de Nederlandse organisatie voor energie en milieu (Novem). De taskforce wordt gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken.

2.3.4. Expertpool

De expertpool bestaat uit consultants en adviesbureaus met relevante expertise inzake de ontwikkeling van windenergieprojecten. Publiekrechtelijke organisaties, zoals gemeenten, kunnen (via Novem) gebruik maken van de diensten van deze bureau's als er een concreet initiatief bestaat op het gebied van wind van minimaal 5 MW. De publiekrechtelijke organisatie kan aanspraak maken op een aantal expert-uren om niet. De deskundigen van de expertpool beschikken over expertise op het terrein van wetgeving en procedures, inpassing, haalbaarheid en samenwerking. Novem draagt zorg voor contractering van experts en de coördinatie van alle expert-verzoeken. Ook meet Novem regelmatig de kwaliteit van de experts en de tevredenheid van de aanvragers.

2.3.5. Regionale ondersteuning

De Novem ondersteunt actief provincies en regio's bij de ontwikkeling van windenergie in Nederland. Op basis van het overzicht van en inzicht in windenergiebeleid en windprojectontwikkeling helpt de Novem bij het opstellen van actieplannen en uitwerkingsplannen. Op die wijze wordt gestimuleerd dat actieplannen voldoende concreet zijn en uitgevoerd kunnen worden. Ook worden in het kader van regionale ondersteuning presentaties gegeven voor bestuurders, gemeenteraden en belangengroepen teneinde het nut en de noodzaak van windenergie onder de aandacht te brengen. Door terugkoppeling van knelpunten naar het beleid van het ministerie van Economische Zaken worden oplossingen ontwikkeld.

2.4. De situatie in enkele andere Europese landen; benchmark.

In opdracht van de werkgroep is door CEA, Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu, een benchmark verricht tussen een aantal Europese landen (Nederland, Duitsland, Denemarken, Noorwegen, Verenigd Koninkrijk en Noorwegen) over de vergunningssituatie ten aanzien van gaswinning en windenergie ("Internationale vergelijking vergunningssystemen voor gaswinnings- en windenergieprojecten, de Nederlandse situatie in Europese context", rapportnummer 0323)[3]. Enkele hoofdlijnen die uit de benchmark naar voren komen zijn dat:

- De juridische eisen die aan gaswinnings- en windenergieprojecten worden gesteld in de verschillende landen niet wezenlijk verschillen. Een uitzondering hierop is de wijze waarop de m.e.r.-richtlijn is geïmplementeerd. Sommige landen hebben de richtlijn strikt geïmplementeerd; andere landen, waaronder Nederland, gaan verder dan vereist is op grond van de richtlijn.
- Er relevante verschillen te ontwaren zijn in de context waarbinnen gaswinnings- en windenergieprojecten in de verschillende landen worden gerealiseerd. Zo kenmerkt de Nederlandse situatie voor gaswinning zich door een groot aantal locaties "on shore", waarvan een deel samenvalt met vanuit een oogpunt van natuur waardevolle gebieden (Waddenzee; Biesbosch). Andere factoren die de realisatie van projecten in Nederland bemoeilijken zijn de hoge bevolkingdichtheid, de sterke milieubeweging en een cultuur van mondigheid van burgers; sterk punt is de goede kwaliteit van het elektriciteitsnetwerk.
- Een goede coördinatie een essentiële voorwaarde is voor een voortvarende en efficiënte besluitvorming. Daarnaast speelt een rol of de centrale overheid naar decentrale overheden en alle andere betrokkenen consistent en consequent het algemene belang van gaswinning en windenergie uitdraagt.

De werkgroep heeft bij haar werkzaamheden terdege acht geslagen op de inzichten die uit de benchmark naar voren zijn gekomen. Hierbij wordt wel aangetekend dat in verband met verschillen in rechtssysteem en feitelijke context het meestal niet goed mogelijk is oplossingen integraal over te nemen. Dit neemt niet weg dat bepaalde gedachten die aan elders gevonden oplossingen ten grondslag liggen, zoals het grote belang van coördinatie en communicatie, een belangrijke invloed hebben gehad op de gedachtevorming binnen de werkgroep.

2.5. De bestaande situatie: een tussenbalans.

Dit hoofdstuk bevat allereerst een analyse van de huidige wetgeving die van toepassing is op de realisatie van gaswinnings- of windenergieprojecten. De werkgroep heeft twaalf wetten geanalyseerd: de Awb, de Mijnbouwwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Woningwet, de Wet milieubeheer, het Besluit m.e.r. 1994, de Wet geluidhinder, de

[3] Het integrale rapport is als bijlage 5 bijgevoegd.

Natuurbeschermingswet, de Flora- en Faunawet, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Elektriciteitswet en de Belemmeringenwet privaatrecht. Hierbij wordt aangetekend dat niet alle wetten altijd van toepassing zullen zijn op de realisatie van een project. Verder zijn de op deze wetten gebaseerde uitvoeringsbesluiten in kaart gebracht. Enkele algemene lijnen die uit de analyse naar voren komen zijn dat:

- De wetgeving veelomvattend en complex is. De wetten beschermen andere belangen en lopen wat betreft structuur en toetsingskader uiteen. Van onderlinge afstemming is geen sprake.
- De besluitvorming uiteen loopt wat betreft bevoegd gezag, voorbereidingsprocedure, beslistermijnen en het rechtsbeschermingtraject. Dit maakt, in samenhang met het gebrek aan onderlinge afstemming, de besluitvorming complex, onoverzichtelijk en moeilijk voorspelbaar.

Bovenstaande constateringen zijn overigens niet uniek voor gaswinning en windenergie. Integendeel, gesteld kan worden dat de stroperigheid en complexiteit van wetgeving en besluitvorming een algemeen bestuurlijk probleem is. Dit wordt inmiddels ook breed onderkend en er zijn al verschillende initiatieven op wetgevingsvlak genomen om hier wat aan te doen. Hierop wordt in het volgende hoofdstuk teruggekomen.

Behalve de bestaande wetgeving is in dit hoofdstuk ook kort aandacht besteed aan enkele bestaande instrumenten op beleidsmatig en organisatorisch vlak. Dit betreft het zogeheten BLOW-convenant, het BANS, de Taskforce Windenergie, de expertpool en de regionale ondersteuning door NOVEM.

Ten slotte wordt aan de hand van de in het kader van dit project uitgevoerde “benchmark” de Nederlandse situatie in een breder Europees perspectief geplaatst. Enkele algemene lijnen die daaruit naar voren komen zijn:

- Er zijn geen wezenlijke verschillen in juridische eisen die in de onderzochte landen aan gaswinnings- en windenergieprojecten worden gesteld.
- De feitelijke context waarbinnen projecten moeten worden gerealiseerd lijkt van grote invloed op de realisatie van projecten (bijv. locatie, bevolkingsdichtheid, mondigheid van de burgers).
- Goede coördinatiemechanismen zijn een belangrijke voorwaarde voor een efficiënte en voortvarende besluitvorming.
- Communicatie is van groot belang. Het grote algemene belang van een continue en betrouwbare energievoorziening dient duidelijk en consequent over het voetlicht te worden gebracht.

HOOFDSTUK 3
RELEVANTE ONTWIKKELINGEN IN DE WETGEVING

3.1 Inleiding

Zoals aan het slot van het vorige hoofdstuk werd geconstateerd, komt een deel van de knelpunten niet alleen voor bij het realiseren van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie, maar ook bij andere projecten, bijvoorbeeld op het gebied van infrastructuur. De afgelopen jaren heeft de overheid verschillende initiatieven genomen om te komen tot een vereenvoudiging en een verkorting van procedures in algemene zin. Deze ontwikkelingen worden in dit hoofdstuk beschreven. Het gaat daarbij in de eerste plaats om ontwikkelingen op het terrein van de Algemene wet bestuursrecht. Deze ontwikkelingen worden in § 3.2. beschreven. Voorts betreft het ontwikkelingen op het terrein van specifieke wetgeving, zoals de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Deze ontwikkelingen komen in § 3.3 aan de orde. Het hoofdstuk wordt besloten met een tussenbalans (§ 3.4).

3.2. Ontwikkelingen op het gebied van de Algemene wet bestuursrecht

Om te komen tot vereenvoudiging en verkorting van procedures is de afgelopen jaren een pakket van maatregelen geïnitieerd dat is bedoeld om de juridisering van het openbaar bestuur tegen te gaan[1]. Bij het realiseren van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie zijn vooral de volgende wetsvoorstellen relevant.

- Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure
- Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer
- Wetsvoorstel rechtstreeks beroep
- Voorontwerp Samenhangende besluiten Awb I
- Voorontwerp Beroep bij niet-tijdig beslissen

Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure
Bij wet van 24 januari 2002[2] zijn de openbare voorbereidingsprocedure (§ 3.4 Awb) en de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (§ 3.5 Awb) tot één uniforme voorbereidingsprocedure samengevoegd. De doelstelling van deze wet is het versnellen van procedures die leiden tot het nemen van zogeheten primaire besluiten, zoals vergunningen, ontheffingen en andere besluiten. De voorbereidingsprocedure kan gelden voor zowel besluiten (en eventueel andere handelingen) op aanvraag, als voor ambtshalve

[1] Zie ook de nota "juridisering van het openbaar bestuur" (Kamerstukken 1998/99, 26 360, nr. 1).
[2] Stb. 2002, 54

te nemen besluiten indien dit bij wettelijk voorschrift, dan wel bij besluit van het bevoegde bestuursorgaan, is bepaald.
De procedure ziet er in hoofdlijnen als volgt uit. Het bestuursorgaan legt een ontwerp-besluit ter inzage en doet daarvan openbaar kennisgeving. Belanghebbenden kunnen zes weken nadat het ontwerp-besluit ter inzage is gelegd naar keuze mondeling of schriftelijk een zienswijze naar voren brengen. Bij wettelijk voorschrift kunnen ook anderen dan belanghebbenden gelegenheid worden geboden een zienswijze in te brengen en kan een langere termijn worden gesteld om zienswijzen in te brengen. De beslistermijn is uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag. Die termijn kan in bepaalde omstandigheden en onder bepaalde voorwaarden worden verlengd met een redelijke termijn. Indien het gaat om een intrekkingsbesluit of een wijzigingsbesluit geldt een beslistermijn van 12 weken. Indien een besluit met toepassing van de uniforme voorbereidingsprocedure is voorbereid, is de bezwaarprocedure niet van toepassing.
De inwerkingtreding van de wet is afhankelijk van de aanpassingswet. De Raad van State heeft op 24 november 2003 advies uitgebracht over het aanpassingswetsvoorstel. Het voorstel is op 7 februari 2004 ingediend bij de Tweede Kamer[3]. Verschillende, voor het realiseren van een windturbinepark of het plaatsen van een gaswinninginstallatie van belang zijnde besluiten, zullen door de aanpassingswet worden aangepast.
In de aanpassingwet wordt ook geregeld dat de zogeheten “actio popularis” in de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt geschrapt. Dit betekent dat beroep bij de rechter tegen besluiten op grond van die wetten niet meer zal openstaan voor een ieder, maar alleen voor belanghebbenden[4]. Inwerkingtreding wordt verwacht in de tweede helft van 2004.

Wetsvoorstel rechtstreeks beroep
Bij de Eerste Kamer is het Wetvoorstel rechtstreeks beroep aanhangig[5]. Dit wetsvoorstel beoogt het overslaan van de bezwaarschriftprocedure mogelijk te maken. De bezwaarmaker kan een verzoek tot het instellen van rechtstreeks beroep doen in het bezwaarschrift. Het bestuursorgaan wijst het verzoek in ieder geval af als het bezwaarschrift is gericht tegen een niet-tijdig beslissen of als er andere bezwaarschriften zijn ingediend waarin een dergelijk verzoek ontbreekt. In andere gevallen kan het bestuursorgaan het verzoek toewijzen als de zaak daarvoor geschikt is. Indien het bestuursorgaan hiermee instemt, zendt het het bezwaarschrift door naar de bevoegde bestuursrechter, waarna het bezwaarschrift van rechtswege getransformeerd wordt in een beroepschrift. De belanghebbende hoeft derhalve niets meer te doen. Indien het bestuursorgaan het verzoek heeft toegewezen en de zaak heeft doorgezonden, maar de rechter de zaak niet geschikt acht om zonder bezwaarprocedure af te doen, kan hij deze buiten zitting weer naar het bestuursorgaan terugzenden.

[3] Kamerstukken 2003/04, 29421, nrs. 1-2 e.v.
[4] Zie Kamerstukken 2003/04, 29421 nr. 3, p. 3-8 (memorie van toelichting bij het wetsvoorstel).
[5] Kamerstukken 2003/04, 27 563 (eindverslag is vastgesteld op 20 januari 2004)

De regeling is bedoeld om herhaling van zetten uit de primaire besluitvorming in de bezwaarfase te voorkomen. Zij is dan ook vooral van belang bij besluiten die na uitvoerig beraad en overleg tot stand komen (maatwerk). Bij besluitvorming over de aanleg van windturbineparken en het plaatsen van gaswinninginstallaties gaat het meestal om zulke besluiten en kan “rechtstreeks beroep” mitsdien tot tijdwinst leiden. Naar verwachting zal het voorstel begin 2004 tot wet worden verheven en in werking treden.

Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer
Dit wetsvoorstel geeft regels voor het verkeer langs elektronische weg tussen burgers en bestuursorganen en tussen bestuursorganen onderling. Vergunningen, ontheffingen en subsidies kunnen in beginsel langs elektronische weg worden verleend en aangevraagd. Elektronisch verkeer is alleen mogelijk als de burger kenbaar heeft gemaakt langs die weg bereikbaar te zijn. Elektronisch verkeer met de overheid is alleen mogelijk als het bestuursorgaan die weg heeft opengesteld. Verder moet het elektronische verkeer voldoende betrouwbaar en vertrouwelijk zijn. Het wetsvoorstel is op 17 april 2003 door de Tweede Kamer aangenomen en is thans in behandeling bij de Eerste Kamer[6].

Voorontwerp ”Samenhangende besluiten Awb I”
Het voorontwerp samenhangende besluiten heeft tot doel het bevorderen van snelle en efficiënte besluitvorming in gevallen waarin voor een activiteit verschillende vergunningen, ontheffingen of andere besluiten nodig zijn, verleend door verschillende bestuursorganen (complexe besluitvorming). Het voorontwerp regelt de coördinatie van procedures bij het voorbereiden en nemen van samenhangende besluiten en de rechtsbescherming daartegen. Via een bundeling van beslis- en beroepsmomenten wordt in deze regeling gewaarborgd dat niet op verschillende tijdstippen steeds verschillende maar met elkaar samenhangende besluiten ter discussie kunnen worden gesteld (coördinatieregeling). 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 (de informatieregeling).
De stroomlijning van samenhangende besluiten (coördinatieregeling) wordt als volgt gerealiseerd. Een van de bestuursorganen die een besluit moet nemen dat nodig is voor het mogen verrichten van een bepaalde activiteit, zoals bijvoorbeeld het realiseren van een windturbinepark of het plaatsen van een gaswinninginstallatie, wordt aangewezen als coördinerend bestuursorgaan (één loket gedachte). De andere bestuursorganen verlenen hieraan medewerking; zij zenden de door hen genomen besluiten toe aan het coördinerend bestuursorgaan. Alle aanvragen om besluiten worden bij het coördinerend bestuursorgaan ingediend (binnen zes weken). De beslistermijn voor alle besluiten begint te lopen zodra de laatste aanvraag is ontvangen, dus maximaal zes weken na ontvangst van de eerste aanvraag. Indien tegen één van de besluiten bezwaar kan worden gemaakt

[6] Kamerstukken 2003-04, 28483 (eindverslag vastgesteld 3 februari 2004).

of administratief beroep kan worden ingesteld, wordt dit ingediend bij het coördinerend bestuursorgaan. Het coördinerend bestuursorgaan maakt de beslissingen gelijktijdig bekend. Een belanghebbende kan tegen de besluiten beroep instellen bij de rechtbank binnen het rechtsgebied waarvan het coördinerend bestuursorgaan zijn zetel heeft. Indien tegen één van de besluiten beroep in eerste en enige aanleg openstaat bij de Afdeling bestuursrechtspraak, kan tegen alle besluiten beroep bij die rechter worden ingesteld.
De informatieregeling behelst een verplichting voor de overheid om informatie te verschaffen aan burgers en bedrijven over besluiten die nodig zijn voor het mogen verrichten van bepaalde activiteiten. Het bestuursorgaan geeft aan de aanvrager aan welke besluiten voor het uitoefenen van de door hem beoogde activiteit moeten worden genomen, welk bestuursorgaan bevoegd is het besluit te nemen en op welk wettelijk voorschrift die bevoegdheid berust. Tevens moet het bestuursorgaan de aanvrager wijzen op de mogelijkheid van coördinatie van besluitvorming.
De regels zijn van toepassing op besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te verrichten en op besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak met het oog op die activiteit indien:

- het bij wettelijk voorschrift is bepaald;
- het bij besluit van de bevoegde bestuursorganen gezamenlijk is bepaald;
- door de aanvrager schriftelijk wordt verzocht, mits het verzoek betrekking heeft op beschikkingen van bestuursorganen die tot dezelfde rechtspersoon behoren.

Voorontwerp Beroep bij niet tijdig beslissen
Dit voorontwerp heeft ten doel de burger een effectief rechtsmiddel toe te kennen tegen trage besluitvorming door het bestuur. Indien het bestuursorgaan in gebreke blijft tijdig een besluit te nemen, kan de belanghebbende direct beroep instellen bij de rechter, dus zonder eerst bezwaar te hoeven maken. Alvorens beroep in te stellen, dient hij wel het bestuursorgaan schriftelijk in gebreke te stellen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd. Het beroep kan worden ingesteld zodra de beslistermijn is afgelopen en twee weken zijn verstreken na de ingebrekestelling. De rechter doet het beroep in beginsel af met toepassing van artikel 8:54 Awb, dus zonder zitting. Hij doet binnen acht weken uitspraak. Als het beroep gegrond is, bepaalt hij dat het bestuursorgaan binnen twee weken alsnog een besluit neemt. Indien het bestuur geen gevolg geeft aan de uitspraak kan de burger via een eenvoudige procedure, de rechter verzoeken het bestuursorgaan een dwangsom op te leggen.

3.3. Ontwikkelingen op het gebied van de bijzondere wetgeving

Behalve de ontwikkelingen op het gebied van de Awb zijn er ook in de bijzondere wetgeving allerlei ontwikkelingen gaande die van belang kunnen zijn voor gaswinning en windenergie. Deze worden hieronder in kaart gebracht.

3.3.1. Wet op de Ruimtelijke Ordening

Rijksprojectenprocedure
Op 1 februari 2004 is de wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke ordening in verband met de invoering van een rijksprojectenprocedurein werking getreden[7]. De wet geeft een regeling voor de besluitvorming over ruimtelijke investeringsprojecten die van zodanig belang zijn dat het Rijk de regie van de publieke besluitvorming van begin tot het eind in eigen hand wenst te nemen. Het betreft niet alleen projecten waarvan het Rijk initiatiefnemer is, maar ook projecten met een particuliere initiatiefnemer. Toegang tot de rijksprojectenprocedure wordt mogelijk gemaakt indien het betreft projecten van nationaal belang en:

- dit bij wet is bepaald;
- dit in een PKB is bepaald, of;
- spoedeisende maatschappelijke belangen dat eisen, bij besluit van de ministers die het aangaat, na overleg in de ministerraad.

Projecten van nationaal belang zijn projecten met een bovenlokale ruimtelijke dimensie of met bovenlokale ruimtelijke effecten. Blijkens de wetgeschiedenis[8] betekent dat volgens het kabinet dat het project een bovenlokale uitstraling, uitwerking of gevolgen heeft. Dat kan zich ook voordoen als het een windmolenpark betreft dat uitsluitend op het grondgebied van één gemeente is gesitueerd. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat het windmolenpark een belangrijke functie heeft in de regionale of nationale elektriciteitsvoorziening. Volgens het kabinet is het denkbaar dat het aanleggen van een windmolenpark ook aan het criterium “spoedeisende maatschappelijke belangen” voldoet. De rijksprojectenprocedure voorziet in een tweetal modules. Een “projectbesluitmodule” en een “uitvoeringsbesluitmodule”. In de projectbesluitmodule is de procedure geregeld inzake de besluitvorming over het feit dat een project zal worden gerealiseerd. De uitvoeringsmodule van de rijksprojectenprocedure bevat de procedurele coördinatie en afstemming van de verlening van de voor het rijksproject benodigde vergunningen en dergelijke onder rijksregie. De op grond van de reguliere wetgeving voor het realiseren van een project benodigde vergunningen, vrijstellingen en overige bestuursrechtelijke toestemmingen blijven bestaan. Ook de toetsingskaders blijven onaangetast. Het wetsvoorstel voorziet in een bundeling van de benodigde ontwerpbesluiten en samenvoeging hiervan in één kennisgeving, welke wordt gedaan door de projectminister. De betrokken overheden dienen binnen een door de projectminister te bepalen termijn ontwerpen van de desbetreffende besluiten aan de projectminister toe te zenden. Als de andere betrokken overheden niet of niet tijdig (of een onjuiste) beslissing nemen, is de projectminister bevoegd tot het nemen van het besluit[9]. In de wet is tevens voorzien in

[7] Wet van 20 november 2003, Stb. 519
[8] Kamerstukken II, 1999/2000, 27 178, nr. 12d
[9] Op het moment dat de regeling in de Awb inzake coördinatie en stroomlijning van de besluitvorming (voorontwerp Wet samenhangende besluiten Awb I, zie § 3.2) in werking treedt,

een bundeling van beroepsmomenten wanneer de uitvoeringsbesluiten binnen een jaar na de totstandkoming van het rijksprojectbesluit zijn vastgesteld. Indien de uitvoeringsbesluiten later afkomen, worden rijksprojectbesluit en uitvoeringsbesluiten zelfstandig vatbaar voor beroep. In de wet is tevens een aantal bepalingen opgenomen met als doel versnelling en stroomlijning van procedures aan te brengen op het terrein van het grondgebruik en grondverwerking. Het betreft in de eerste plaats een aantal afwijkingen van de in de Belemmeringenwet Privaatrecht opgenomen procedure tot oplegging aan een rechthebbende ten aanzien van een onroerende zaak van de verplichting om de aanleg en de instandhouding van werken met een openbaar belang te gedogen. Zo worden projecten waarop de rijksprojectenprocedure van toepassing is, in het wetsvoorstel voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht uitdrukkelijk aangemerkt als openbare werken van algemeen nut. Voorts wordt geregeld dat de Onteigeningswet voor alle projecten die onder de rijksprojectenprocedure worden gebracht een grondslag voor onteigening biedt.

Fundamentele herziening Wro
Momenteel is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot fundamentele herziening van de WRO aanhangig[10]. Dit wetsvoorstel zal naar verwachting eind 2004 tot wet worden verheven; inwerkingtreding wordt begin 2005 verwacht. De motieven die aan dit voorstel ten grondslag lagen, waren dat de huidige WRO in de loop der tijd was uitgegroeid tot een complex en onoverzichtelijk planstelsel. De moeizame verticale doorwerking van ruimtelijk relevante sectorwetgeving, de ontbrekende samenhang tussen ruimtelijke plannen en projecten, het onvoldoende aansluiten bij de schaalvergroting van ruimtelijke ontwikkelingen en de lange duur van de bestemmingsplanprocedure maken het vrijwel onmogelijk om snel en slagvaardig ontwikkelingen te realiseren waaraan in de maatschappij behoefte bestaat.

Doel en belangrijkste noties van het wetsvoorstel
Het kerndoel is te zorgen voor meer daadkracht en besluitvaardigheid, doelmatigheid en helderheid bij overheidsbesluiten over de ruimtelijke ordening.
Belangrijkste noties van het wetsvoorstel zijn:
- Vereenvoudiging van de regelgeving
- Verantwoordelijkheden op het juiste bestuursniveau
- Effectief bestuurlijk toezicht
- Voorspelbaarheid van besluitvorming
- Snelle, ordentelijke en waar mogelijk gebundelde procedures
- Effectieve rechtsbescherming
- Verbetering toezicht en handhaving

---

zullen de bepalingen over de uitvoeringsmodule worden vervangen door van toepassingverklaring van de algemene regeling in de Awb.
[10] Kamerstukken 2002/03, 28 916.

Enkele hoofdlijnen van het wetsvoorstel:

Structuurvisies
De Minister van VROM, in overeenstemming met de Minister die het aangaat, respectievelijk provinciale staten en de gemeenteraad kunnen voor een bepaald gebied, respectievelijk voor het provinciaal grondgebied of het gemeentelijk grondgebied dan wel een deel daarvan, een structuurvisie vaststellen. Een structuurvisie kan een soort omgevingsplan zijn waarin ruimtelijke relevante zaken in een afwegingskader gebracht worden, maar zij kan ook één bepaald aspect belichten, bijvoorbeeld het beleid met betrekking tot locaties voor windenergie of afvalverwerking. Deze structuurvisies vervangen de huidige planologische kernbeslissing van het rijk, het streekplan van de provincies en de regionale en gemeentelijke structuurplannen. Voor de totstandkoming van een structuurvisie is geen wettelijke procedure voorgeschreven. De structuurvisie is strategisch van aard. Het is niet waarschijnlijk dat zij vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Bestemmingsplannen
De sterke positie van het bestemmingsplan blijft in de nieuwe Wro gehandhaafd en wordt in bepaalde opzichten zelfs aangescherpt. Zo gaat de verplichting een bestemmingsplan op te stellen, gelden voor het hele grondgebied voor de gemeente. Bestemmingsplannen mogen voorts niet ouder zijn dan tien jaar. Sanctie op overschrijding van deze termijn is dat geen bouw- of aanlegvergunningen meer mogen worden afgegeven.
De procedure voor de totstandkoming van bestemmingsplannen wordt vereenvoudigd. Een bestemmingsplan wordt voorbereid met toepassing van § 3.4 Awb en art. 3.28 Wro. De raad stelt een ontwerp-plan op en geeft hiervan openbare kennis. Tegen dit ontwerp-plan kan een ieder binnen zes weken een zienswijze indienen. De raad stelt het plan vast binnen 12 weken na afloop van de termijn waarin zienswijzen. Het bestemmingsplan wordt binnen twee weken na vaststelling bekendgemaakt, tenzij provinciale staten of de inspecteur van de Ruimtelijke Ordening een zienswijze hebben ingediend die niet geheel gegrond verklaard is. In dat laatste geval is de termijn zes weken. Het bestemmingsplan treedt in werking na afloop van de beroepstermijn, dat wil zeggen zes weken na bekendmaking ervan, tenzij provinciale staten of de Minister van VROM tijdig te kennen geven gebruik te maken van hun sturingsbevoegdheden. Tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan staat direct beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak beslist op een beroep binnen 12 maanden afloop van de beroepstermijn. De nieuwe bestemmingsplanprocedure is een belangrijke verkorting. De termijn wordt, exclusief beroep bij de rechter, teruggebracht van ongeveer 60 weken naar ongeveer 22 weken. Er is geen wettelijke verplichting meer tot voorinspraak.
Denkbaar is dat bij de realisatie van bepaalde projecten een bestemmingsplanprocedure toch een te zware procedure is. Om dit te ondervangen heeft de Minister van VROM voorgesteld het voorstel aan te vullen met een regeling voor projectbesluitvorming[11].

[11] Kamerstukken II 2003/04, 28916, nr. 6, p. 4-6.

Bevoegdheden van Rijk en provincie
De nieuwe Wro bevat een aantal instrumenten om de sturing door Rijk en provincie van de ruimtelijke ontwikkeling te verbeteren.
Een geheel nieuw instrument in de nieuwe Wro is de bevoegdheid van Rijk en provincie om zelf een bestemmingsplan vast te stellen als er sprake is van nationale of provinciale belangen.
Een andere (meer indirecte) sturingsbevoegdheid van Rijk en provincie is bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening algemene regels te stellen ten aanzien van de inhoud van een bestemmingsplan. De gemeenteraad is verplicht om binnen een jaar na de inwerkingtreding van de algemene maatregel van bestuur of van de verordening een bestemmingsplan vast te stellen met inachtneming van die maatregel of die verordening. Tegen een algemene maatregel van bestuur of verordening staat geen beroep open.
Een laatste sturingsbevoegdheid is de bevoegdheid van de Minister van VROM of de minister die het aangaat respectievelijk gedeputeerde staten in het belang van een goede nationale respectievelijk provinciale ruimtelijke ordening een gemeenteraad een aanwijzing te geven om binnen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig bij die opdracht gegeven voorschriften. Een aanwijzing is niet vatbaar voor bezwaar en beroep: als de gemeenteraad de aanwijzing opvolgt, kan opgekomen worden tegen het bestemmingsplan; als de gemeenteraad de aanwijzing niet opvolgt, stelt de opdrachtgever zelf een plan vast en kan daartegen worden opgekomen. Geschillen over de aanwijzing tussen Rijk en provincie enerzijds en de gemeenteraad anderzijds, zijn zuivere bestuursgeschillen die zoveel mogelijk via mediation moeten worden opgelost[12].

Coördinatie besluitvorming
Het wetsvoorstel bevat ter verwezenlijking van onderdelen van ruimtelijk beleid voor alle bestuurslagen (Rijk, provincies en gemeenten) coördinatieregelingen voor de vaststelling van bestemmingsplannen en alle andere besluiten die voor de uitvoering van het project noodzakelijk zijn. De coördinatieregeling is ontleend aan de hierboven beschreven rijksprojectenprocedure. De regeling ziet er in hoofdlijnen als volgt uit. Bij besluit van de Minister van VROM of de minister die het aangaat, in overeenstemming met het gevoelen van de Ministerraad dan wel van de gemeenteraad of provinciale staten, kan worden bepaald dat op de besluitvorming over de verwezenlijking van een onderdeel van een project de coördinatieprocedure van toepassing is (projectbesluit). In dat geval worden alle besluiten benodigd voor de realisatie van het project zoveel mogelijk gelijktijdig en gecoördineerd voorbereid. De besluiten worden voorbereid met toepassing van § 3.4 Awb en artikel 3.28 Wro. De procedure voorziet in samenvoeging van alle kennisgevingen, toezendingen en andere procedurele elementen die nodig zijn voor een

[12] Kamerstukken 2002/03, 28916, nr. 3, p. 52.

gestroomlijnde procedure. De vaststelling van het bestemmingsplan en de bedoelde andere besluiten worden gelijktijdig bekend gemaakt.
Indien een ander bestuursorgaan bevoegd is een besluit dat voor de realisatie van het project nodig is te nemen, bevorderen burgemeester en wethouders de medewerking van dat orgaan. Gedeputeerde staten kunnen medewerking van andere bestuursorganen vorderen, met uitzondering van organen van de Rijksoverheid. De projectminister kan medewerking van alle bestuursorganen vorderen. In het projectbesluit kan worden bepaald dat gedeputeerde staten respectievelijk de projectminister de bevoegdheid de desbetreffende besluiten te nemen, met uitsluiting van de oorspronkelijk bevoegde organen, aan zich kunnen trekken, met dien verstande dat gedeputeerde staten geen bevoegdheid aan zich kunnen trekken van een orgaan dat tot het Rijk behoort. Indien een bestuursorgaan niet of niet tijdig het desbetreffende besluit neemt dan wel inhoudelijk niet het gewenste besluit neemt, kunnen gedeputeerde staten, tenzij het een orgaan van de Rijksoverheid is, respectievelijk de projectminister het desbetreffende besluit zelf nemen.
Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en de overige besluiten die in de coördinatieprocedure zijn genomen, worden voor de mogelijkheid van beroep als één besluit aangemerkt. Beroep staat rechtstreeks open bij de Afdeling bestuursrechtspraak. De Afdeling bestuursrechtspraak beslist op een beroep binnen een jaar na afloop van de beroepstermijn.
Toepassing van de coördinatieregeling leidt er overigens niet toe dat de bundeling en parallelschakeling van procedures verplicht wordt. Indien ten aanzien van een of meer besluiten blijkt dat de besluitvorming om enigerlei reden pas later kan worden afgerond dan de besluitvorming omtrent de andere benodigde besluiten, staat de regeling er niet aan in de weg dat deze besluiten in een later stadium gecoördineerd worden behandeld of ‘buiten de coördinatie’ worden gehouden. Het aanbrengen van een fasering of clustering in de coördinatie en daarmee de in totstandkomings- en beroepsprocedures, is mogelijk. Adequate toepassing is een kwestie van goed procesmanagement.
De regeling bewerkstelligt een aanzienlijke procedurele versnelling: procedures worden niet serieel, maar parallel geschakeld, en kunnen in samenhang worden voorbereid en behandeld. Ook de bundeling van de beroepen effectueert een snelle rechtszekerheid voor zowel de overheid, als appellanten en derden-belanghebbenden.

Toepasselijkheid “off shore”
Voor projecten op zee kent het wetsvoorstel een afwijkende regeling. De grenzen van de kustgemeenten en kustprovincies zijn ingesteld op één kilometer uit de basislijn. De WRO alsmede al haar instrumenten zijn daar van toepassing. De nieuwe Wro voorziet in de mogelijkheid dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor een goede ruimtelijke ordening ook van toepassing kunnen zijn op het niet bestuurlijk ingedeelde gebied van de Noordzee dat behoort tot het Nederlandse territoir, alsmede op het deel van de Noordzee waarvoor sedert 28 april 2000 een Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ) is ingesteld.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk een structuurvisie voor het hiervoor aangeduide gebied vast te stellen. Bij algemene maatregel van bestuur kan voorts worden bepaald dat voor dat gebied een rijksbestemmingsplan kan worden vastgesteld. Bij die algemene maatregel van bestuur kunnen voorts bestuursorganen, bijvoorbeeld de Minister van Verkeer en Waterstaat, worden aangewezen die de in het wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden in de niet bestuurlijk ingedeelde gebieden uitoefenen. Daarbij kan worden gedacht aan de bevoegdheden die nodig zijn om de naleving van de in die bestemmingsplannen opgenomen regels te verzekeren. Bedoelde algemene maatregel zal worden voorbereid door de Minister van VROM, in overeenstemming met de Minister die belast is met Noordzee-aangelegenheden.
Voor zover de inzet van de bevoegdheid tot het vaststellen van een rijksbestemmingsplan voor de bedoelde gebieden in de toekomst nodig wordt geacht, is daarvoor een algemene maatregel van bestuur als zoëven bedoeld nodig. Zoals in het stappenplan wettelijke bescherming exclusieve economische zone is verwoord, zijn de betrokken bewindslieden vooralsnog van mening dat in de EEZ voldoende instrumentarium beschikbaar is voor ruimtelijke ordening. Zie ook § 3.3.5.

3.3.2. Besluit m.e.r. 1994

Het Besluit m.e.r. wordt momenteel herzien. Een ontwerp-besluit is gepubliceerd[13]. De drempelwaarde voor de m.e.r.-beoordelingsplichtingheid van windenergieprojecten wordt verhoogd van 10 MW naar 15 MW. Daarmee wordt aangesloten bij de drempelwaarde waaronder een windmolen(park) onder de werkingssfeer van het Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer valt. Met betrekking tot windenergieprojecten is ook van belang de invoering van een formele MER-(beoordelings)plicht voor onder de Wbr vallende activiteiten in de EEZ (zie ook § 3.3.5). Voor het overige worden in het ontwerp-besluit geen inhoudelijke wijzigingen met betrekking tot de m.e.r.-(beoordelings)plichtigheid van gaswinnings- en windenergieprojecten voorgesteld.
Een andere relevante ontwikkeling zijn de voornemens die de Minister van VROM uit in zijn brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer omtrent de herijking van de VROM-regelgeving[14]. Hij kondigt hierin aan dat, binnen de Europeesrechtelijke kaders, de procedurele voorschriften worden beperkt en dat waar mogelijk de werkingssfeer van de m.e.r. zal worden teruggedrongen.

Zijdelings is van belang van de richtlijn van de EU-richtlijn van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (strategische milieu-beoordeling). De implementatietermijn voor deze richtlijn loopt af op 20 juli 2004. Er is een wijziging van de Wet milieubeheer in voorbereiding om deze

[13] Staatscourant 2003, 9.
[14] Kamerstukken 2003/04, 29200XI, nr. 7, p. 29-30; Zie over deze operatie het themanummer Milieu & Recht 2004, nr. 1.

richtlijn te implementeren. De richtlijn introduceert bovenop de bestaande m.e.r.-plicht een bepaalde - nader omschreven - verplichting tot milieu-effectrapportage voor globale beleidsplannen; plannen dus die geen besluit behelzen over de concrete locatie van m.e.r-plichtige activiteiten, doch die daarvoor wel van strategisch belang zijn.
De gevolgen van deze richtlijn voor gaswinning en windenergie zijn nog niet precies verkend, doch in de rede ligt dat een verplichting tot een strategische milieubeoordeling bij gaswinning ontstaat voor opsporings- en winningsvergunningen en bij windenergie voor provinciale en gemeentelijke plannen, voorzover dit geen streek- of bestemmingsplannen betreft.

3.3.3. Natuurbeschermingswet 1998

Zoals in § 2.2.8 vermeld, is bij de Eerste Kamer het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 aanhangig[15]. Dit wetsvoorstel beoogt de volledige implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn. De oorspronkelijke systematiek van dit voorstel was dat de “natuurtoets” zou worden verricht door bevoegde bestuursorganen, die op enig moment krachtens wettelijk voorschrift dienen te besluiten over plannen of projecten die gevolgen kunnen hebben voor die richtlijngebieden. Het afwegingskader zou daarmee een integraal onderdeel van die besluitvorming worden. Een aparte vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 zou in beginsel niet meer niet nodig zijn. Deze systematiek is bij de behandeling in de Tweede Kamer verlaten. Het wetsvoorstel zoals dat in de Eerste Kamer ligt, behelst een “gewoon” vergunningstelsel (artikel 19d).

3.3.4. Flora- en faunawet

In voorbereiding is een algemene maatregel van bestuur, strekkende tot wijziging van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, welke ertoe strekt onnodige belemmeringen bij de toepassing van de wet weg te nemen. Met het ontwerp-besluit worden de mogelijkheden verruimd om ontheffing te verlenen van de verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet . Tevens worden enkele vrijstellingen voorgesteld voor bestendig beheer, gebruik en onderhoud in het kader van de landbouw, bosbeheer en natuurbeheer en voor werkzaamheden in het kader van ruimtelijke inrichting of ontwikkeling. Het ontwerp-besluit bevat voorts een vrijstelling die beoogt de besluitvorming bij samenloop tussen de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet te vereenvoudigen. De Raad van State heeft inmiddels advies uitgebracht over het ontwerp-besluit. Thans wordt een nader rapport voorbereid.

[15] Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nrs. 1-2 e.v.

3.3.5. Wet beheer rijkswaterstaatswerken en andere ontwikkelingen in de EEZ

Windenergie-exploitatie op zee
Op 4 juli 2003 zijn de beleidsuitgangspunten ten aanzien van windenergie-exploitatie op zee in een brief aan de Tweede Kamer uiteengezet[16]. De gedachtevorming over de vormgeving van het uitgiftestelsel is nog niet afgerond, maar ziet er in hoofdlijnen als volgt uit. Geïnteresseerde bedrijven kunnen een aanvraag voor een plantoestemming (concessie) indienen voor een bepaald gebied van de exclusieve economische zone (EEZ). De gehele EEZ wordt opengesteld voor windenergie, met uitzondering van bepaalde gebieden (de 12 mijlszone, de scheepvaartroutes, de defensierestrictiegebieden en de reserveringsgebieden voor beton- en metselzandwinning). Een aanvraag om een plantoestemming kan worden ingediend voor een gebied van maximaal 50 km^2 en geeft een marktpartij het exclusieve recht om een Wbr-vergunning aan te vragen. Men verkrijgt een plantoestemming indien men aan bepaalde voorwaarden voldoet. Hierbij zal in ieder geval worden getoetst op criteria als de technische en financiële mogelijkheden van de aanvrager, het ruimtegebruik, de energieopbrengst en de kwaliteit van de aanvraag. Bij (gedeeltelijk) overlappende aanvragen neemt het bevoegd gezag op basis van de volgorde door loting een besluit over de toekenning van de plantoestemmingen. Een gebied waarvoor een plantoestemming is verleend geldt als reservering voor de inrichting van windturbineparken: hiermee strijdige functies zullen worden geweerd. De houder van een plantoestemming is verplicht een aanvraag voor een vergunning op grond van de Wbr in te dienen, met daaraan gekoppeld een MER. De verlening van de plantoestemming geschiedt voor een periode van 16 maanden.
De verwachte minimale duur van het gehele traject:

a. openstellingsvenster voor indiening plantoestemmingsaanvragen:	1 maand;
b. uitgifte plantoestemming overheid:	60 dagen;
c. indiening Wbr aanvraag, inclusief MER, door marktpartijen:	16 maanden;
d. afgifte Wbr vergunning door overheid:	4-6 maanden.

Regelgeving in de EEZ
In de exclusieve economische zone (EEZ) zijn van toepassing: de Wbr, de Mijnbouwwet, de Ontgrondingenwet en de Scheepvaartverkeerswet. Het primaire doel van het Wbr-vergunningenbeleid is bescherming van waterstaatswerken. De strekking van de Wbr is echter ruimer, omdat ook andere dan waterstaatskundige belangen kunnen worden beschermd, voor zover daarin niet is voorzien door een andere wet. Zo wordt bij het verlenen van Wbr-vergunningen in de EEZ onder meer rekening gehouden met belangen die elders worden beschermd op grond van de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Wet milieubeheer. Uit onderzoek, verricht door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS van de

[16] Zie Kamerstukken II, 2002/03, 28 600, XIII, nr. 58 en ook Kamerstukken II, 2003/04, 29 200, XIII, nr. 29.

Universiteit van Utrecht in 2001, is echter gebleken dat desondanks een beperkte aanvulling van de wetgeving voor de EEZ nodig is. Aan de Tweede Kamer is een overzicht aangeboden (stappenplan) van wetgevingsvoornemens ter bescherming van natuur- en milieu in de EEZ[17]. Het stappenplan ziet er als volgt uit:

a. Invoering van een formele MER-plicht, dan wel een MER-beoordelingsplicht voor onder de Wbr vallende activiteiten in de EEZ. Hiertoe dient het Besluit milieueffectrapportage 1994 te worden gewijzigd *(voorontwerp is gepubliceerd in Stcrt. van 14 januari 2003, nr. 9, zie ook § 3.3.2)*
b. Wijziging van de Wet milieubeheer: verduidelijking dat de voorschriften ten aanzien van MER mede van toepassing zijn met betrekking tot aangewezen activiteiten in de EEZ. (*wetvoorstel wordt ambtelijk voorbereid)*
c. De Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet worden van toepassing verklaard in de EEZ. Bepaalde gebieden komen in aanmerking voor bescherming op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn. (*wetvoorstel wordt ambtelijk voorbereid)*
d. Regulering voor windenergie-exploitatie (*zie voorgaande deel).*
e. Wijziging van de Wet verontreiniging zeewater ten behoeve van de implementatie van het Protocol ’96 bij de London Dumping Convention. (*wetvoorstel wordt ambtelijk voorbereid)*
f. Wijziging van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen ten behoeve van illegale lozingen in de EEZ. (*wetvoorstel is op 3 juli 2003 ingediend bij TK)*

[17] Zie de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 14 maart 2003 (Kamerstukken II, 2002/03, 28 600 XII, nr. 89)

3.4. Ontwikkelingen: een tussenbalans

In dit hoofdstuk is een aantal ontwikkelingen op wetgevingsgebied, gericht op versnelling en stroomlijning van de besluitvorming in kaart gebracht. Hoewel deze ontwikkelingen over het algemeen generiek van aard zijn, kunnen zij ook de realisering van gaswinnings- en windenergieprojecten vergroten. Belangrijke ontwikkelingen zijn er op het terrein van de Awb. Met betrekking tot deze wet lopen– in meer of minder gevorderd stadium – vijf projecten gericht op efficiëntere besluitvorming:

- *Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure*

Bij deze wet worden de huidige afdelingen 3.4 en 3.5 Awb ineengeschoven tot één uniforme voorbereidingsprocedure. Misschien nog belangrijker is de aanpassingswet, waarin de “actio popularis” in de WRO en de Wet milieubeheer wordt geschrapt.

- *Wetsvoorstel elektronisch bestuurlijk verkeer,*

Dit wetsvoorstel maakt het mogelijk dat onder bepaalde voorwaarden een aanvraag om een vergunning o.i.d. langs elektronisch weg (via mail) bij het bestuursorgaan kan worden ingediend respectievelijk een vergunning o.i.d. door het bestuur langs elektronische weg kan worden verleend.

- *Wetsvoorstel rechtstreeks beroep*

Dit wetsvoorstel maakt het onder voorwaarden mogelijk dat de bezwaarprocedure wordt overgeslagen en rechtstreeks beroep bij de rechter kan worden ingesteld.

- *Voorontwerp Samenhangende besluiten Awb I*

Dit voorontwerp geeft een coördinatieregeling voor het geval dat voor de realisering van een project een aantal besluiten van verschillende bestuursorganen is vereist. Het voorstel voorziet in een aanwijzing van een coördinerend orgaan en bundeling en gelijkschakeling van beslis- en beroepsmomenten.

- *Voorontwerp Beroep bij niet-tijdig beslissen.*

Dit voorontwerp voorziet in een effectievere regeling voor de burger om besluitvorming af te dwingen als het bestuursorgaan niet tijdig beslist.

Andere voor dit project uiterst belangrijke ontwikkelingen zijn er op het gebied van de Wet op de Ruimtelijke ordening:

- *Wet rijksprojectenprocedure,*

Deze recent in werking getreden wet geeft een regeling voor een op het niveau van de centrale overheid gecoördineerde besluitvorming over projecten die van nationaal belang zijn.

- *Fundamentele herziening van de WRO*

Op dit moment is in de Tweede Kamer het wetsvoorstel tot fundamentele herziening van de WRO aanhangig. Dit wetvoorstel voorziet onder meer in een aanmerkelijke verkorting van de bestemmingsplanprocedure, effectievere “verticale” doorwerking van nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid, en de mogelijkheid op alle overheidsniveau van coördinatie van besluitvorming bij de realisering van projecten.

Voorts is van belang het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 dat op dit moment in de Eerst Kamer ligt. Met dit voorstel wordt in een toetsingskader voorzien dat de Vogel- en Habitatrichtlijn volledig implementeert.

Ten slotte zijn in dit hoofdstuk relevante ontwikkelingen in kaart gebracht op het gebied van het Besluit m.e.r. 1994, de Flora- en Faunawet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

HOOFDSTUK 4
KNELPUNTEN EN OPLOSSINGSRICHTINGEN BIJ GASWINNING EN WINDENERGIEPROJECTEN

4.1. Inleiding

In de hoofdstukken 2 en 3 is het algemene kader geschetst van de situatie met betrekking tot gaswinnings- en windenergieprojecten, en van lopende ontwikkelingen die gevolgen kunnen hebben voor deze projecten. In dit hoofdstuk worden de concrete knelpunten bij de realisatie van deze projecten behandeld. De knelpunten zijn afkomstig uit verschillende bronnen, zoals literatuur en consultatie van de branche en maatschappelijke organisaties. De knelpunten zijn onderverdeeld in bestuurlijk-maatschappelijke (§ 4.2) en bestuurlijk-juridische knelpunten (§ 4.3 en 4.4). De bestuurlijk-juridische knelpunten zijn onderverdeeld in algemene knelpunten (§ 4.3) en knelpunten die verband houden met specifieke wetten (§ 4.4) .

4.2. Bestuurlijk-maatschappelijke knelpunten

Hoewel de invalshoek van de werkgroep vooral bestuurlijk-juridisch is, acht zij het toch van belang op deze plaats kort in te gaan op deze bestuurlijk-maatschappelijke knelpunten. Immers, het bestuurlijk-juridisch instrumentarium betreft, in zekere zin alleen de vorm waarin het beleid is gegoten. Die vorm wordt deels bepaald door het onderliggende maatschappelijke en bestuurlijke krachtenveld en de verhoudingen daarbinnen. Gaswinning- en windenergieprojecten komen tot stand in een bestuurlijk én maatschappelijk krachtenveld. Verschillende actoren streven binnen dit veld soms gemeenschappelijke; soms eigen belangen na. Samenwerking tussen de actoren kan tijdelijk of structureel zijn, in veel situaties treden de actoren ook zelfstandig op.

Bezien vanuit de het doel van het project is het in deze paragraaf niet de bedoeling een limitatieve opsomming te geven van alle bestuurlijk-maatschappelijke knelpunten die zich voor en tussen actoren voordoen of kunnen voordoen. Bij het realiseren van gaswinning- en windenergieprojecten ligt het zwaartepunt van die knelpunten ontegenzeggelijk bij de gemeenten enerzijds en de mijnbouwondernemingen of windexploitanten (in het vervolg ‘exploitanten’ genoemd) anderzijds. Beide actoren en hun onderlinge relaties staan in deze paragraaf dan ook centraal bij het beschrijven van de knelpunten. Met deze keuze wordt geen afbreuk gedaan aan het (maatschappelijk) belang en intensiteit van knelpunten bij andere actoren (bijv. landelijke en provinciale politiek) en hun onderlinge relaties. Evenmin zijn met deze keuze knelpunten die zich voordoen bij andere actoren buiten de reikwijdte komen te vallen. Bij veel knelpunten tussen gemeenten en de exploitanten blijken de oorzaken ervan bij andere actoren te liggen.

In deze paragraaf worden achtereenvolgens de knelpunten beschreven die door de bestuurders binnen gemeenten of de exploitanten als met betrekking tot gaswinnings- en windenergieprojecten als meest urgent dan wel van belang zijn, en worden waar mogelijk oplossingsrichtingen aangegeven.

Knelpunt 1. Politieke onwil; ontbreken besluitvaardigheid
Exploitanten ervaren in belangrijke mate vertraging van lopende of zelfs nog te starten trajecten als gevolg van het ontbreken van politieke wil of besluitvaardigheid. Of inderdaad sprake is van de afwezigheid van politieke wil of besluitvaardigheid is in het kader van dit rapport niet onderzocht. Volstaan wordt hier met de meermalen geplaatste uitspraak onder de exploitanten van het gevoel van afwezigheid hieromtrent. Op decentraal komt dit niveau tot uiting in:

- het aangrijpen van formaliteiten (bijvoorbeeld het vragen om steeds gedetailleerdere gegevens) om aanvragen niet in behandeling te nemen of aanvragen zo lang te traineren dat de initiatiefnemer er maar van afziet.
- de duur van politieke besluitvorming.

De vertraging wordt door de exploitanten ervaren als een vorm van ontmoedigingsbeleid. Het is lastig zicht te krijgen op het aantal projecten (met name windprojecten) dat om deze reden nooit van de grond komt.

Uit eerder uitgevoerde onderzoeken blijkt[1] dat er een grote spreiding is in doorlooptijden van besluitvormingstraject bij gemeenten. Aspecten als complexiteit en omvang van de projecten, mate van georganiseerd zijn van belangengroeperingen, kennis en ervaring van betreffende gemeenten, maar ook nationaal politieke gevoeligheid van de regio zijn hierbij factoren die van invloed zijn op het besluitvormingstraject.

Oplossingsrichting
Los van de meer objectieve vaststelling of doorlooptijden lang of te lang duren is het hier gewenst na te denken over de vraag of verkorting van de doorlooptijden en vaak daarmee samenhangende informatieplicht voor exploitanten mogelijk is. De werkgroep komt tot de conclusie dat, los van bestuurlijk-juridische oplossingen, oplossingen primair zullen moeten worden gezocht in goed bestuurlijk overleg en goede informatievoorzieningen. Hierbij kan bijvoorbeeld de in 2003 verschenen handreiking “Gemeenten aan de wind” worden genoemd. Indien met overleg en communicatie niet tot een oplossing kan worden gekomen en dus een bestuurlijke patstelling ontstaat, zal de “hogere” overheid serieus moeten overwegen de haar ter beschikking staande interventie-instrumenten in te zetten.

[1] Ministerie van Economische Zaken, Verkenning stroomlijning op het gebied van gaswinning en windenergie” december 2002; Koeslag, Vergunningtraject van windenergie, een doorlooptijd en de slagingskans van de juridische procedures voor het plaatsen van windturbines, november 2002 (te raadplegen via www.cea.nl)

Knelpunt 2. Ontbreken maatschappelijk draagvlak
Een tweede breed ervaren knelpunt wordt omschreven als het ontbreken van voldoende maatschappelijk draagvlak voor windenergie in de eigen woonomgeving en voor gaswinning meer in het algemeen. Dat gas binnen het vakgebied algemeen erkend wordt als de schoonste fossiele brandstof staat maatschappelijk niet op het netvlies. Kortom, de publieke opinie is zogezegd negatief gestemd. Juist deze stemming leidt tot een grotere druk op de afwegings- en besluitvormingsprocessen binnen gemeenten en dit leidt weer tot een toename van de doorlooptijden.

Oplossingsrichtingen
- Burgers moeten één loket ter beschikking hebben voor alle hun vragen over een specifiek project. Daar moet vakkundige kennis beschikbaar zijn. Bij voorkeur gaat het om zowel een virtueel, als fysiek loket. Dit loket kan ook dienen als soort "transferiumfunctie" waarbij sessies naar aanleiding van projecten op aanvraag kunnen worden georganiseerd. De werkgroep stelt voor dat loket bij de provincie te huisvesten. Dit betekent niet dat het loket uitsluitend door provinciale medewerkers zou moeten worden bemenst. Integendeel, de meerwaarde van een loket kan juist daarin zijn gelegen dat het expertise uit alle betrokken geledingen in zich herbergt. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een “front/back office”-model. Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij de provinciale energiebureaus.
- Er moet meer voorlichting worden gegeven over het belang van een duurzame energiehouding. Hierbij moet ook aandacht worden besteed aan de acties in het kader van de Kyoto-doelstellingen. Ook moet inzichtelijk worden gemaakt welke milieuwinst kan wordt bereikt en wat dit concreet betekent voor de burger.
- Het “maatschappelijk bewustzijn” kan worden vergroot door niet alleen de lasten, maar ook de lusten duidelijker in beeld te brengen. Zo kan het grote belang van gaswinning voor de maatschappelijke welvaart scherper op het netvlies worden gebracht. Ook kan duidelijker worden uitgedragen dat gas tot op heden de schoonste fossiele brandstof is.
- Gestreefd moet worden naar het creëren van “win/win-situaties”. Windenergie en gaswinning zijn wenselijk in het algemeen belang (energievoorziening). Voor burgers die direct worden geraakt door zulke activiteiten, moet worden gekeken naar prikkels zodat ook zij concreet profiteren van deze activiteiten. Participatie van burgers in bijvoorbeeld windprojecten zou hiervoor een mogelijkheid kunnen zijn. Zowel vanuit de exploitanten, als de overheid zou hiervoor structureel meer aandacht moeten bestaan.
- Mijnbouwondernemingen en windexploitanten moeten worden gestimuleerd vroegtijdig met betrokkenen bij een project te gaan praten; ook kunnen zij worden gestimuleerd meer publieksvoorlichting te geven over hun activiteiten, zowel in het algemeen, als bij concrete projecten. De mijnbouwondernemingen moeten het maatschappelijk belang van gas als schoonste fossiele brandstof duidelijker uitdragen.

Knelpunt 3. Onduidelijke doelstellingen
Een derde knelpunt dat wordt ervaren bij met name bestuurders van gemeenten betreft de Onduidelijkheid als het gaat om de relatie tussen de landelijk gestelde doelstellingen (evt. internationale overeengekomen ambities) en doelstellingen en normen van decentrale overheden. De indruk bestaat dat landelijke doelstellingen niet altijd duidelijk zijn of dat bij een heldere doelstelling vervolgens onvoldoende commitment van het Rijk lijkt te bestaan als het gaat om de uitwerking en invulling daarvan. Een voorbeeld van het laatste geval is de landelijke doelstelling ten aanzien van Kyoto. De doorwerking hiervan naar het lokale bestuur is niet helder. Bestuurslasten voor additioneel lokaal beleid worden gesubsidieerd op basis van het bestuursakkoord BANS-Klimaat. De ingewikkelde procedure heeft er echter toe geleid dat hier weinig aanspraak op is gemaakt, hetgeen door lokale bestuurders is geïnterpreteerd als een ontoereikend positief signaal van het Rijk.

Oplossingsrichting
Eenduidige communicatie (bijv. aan de hand van kernboodschappen met bijpassende instrumenten) van een departement en bij voorkeur rijksbreed als een onderwerp dat meerdere beleidsterreinen bestrijkt, richting decentrale overheden over de doelstellingen van het Rijk die vervolgens op de juiste wijze worden ondersteund en ingevuld.

Knelpunt 4. Gebrekkige informatiestromen tussen overheden
Een vierde knelpunt dat wordt ervaren door de exploitanten betreft de gebrekkige communicatie en/of informatie-uitwisseling tussen betrokken overheden. Het gaat daarbij zowel om communicatie vanuit het rijk naar de andere overheden, als vanuit de provincies naar gemeenten. Exploitanten geven aan veel hinder te ondervinden van deze niet goed functionerende informatievoorziening. Tevens wordt door de exploitanten aangegeven dat daar waar de informatievoorziening wel soepel verloopt dit vooral te danken is aan de informele informatievoorziening via wandelgangen en/of persoonlijke contacten. De uitkomsten van samenwerking, eventuele onderhandelingen en besluitvorming worden daarmee wel meer onvoorspelbaar. Voor de exploitanten is het verloop van deze processen niet transparant waardoor zij ook geen of nauwelijks invloed kunnen uitoefenen.

Oplossingsrichting
De aanwijzing van een of meer teams of organisaties met een katalyserende taak bij het realiseren van gaswinning en windenergieprojecten. De taken van een dergelijke organisatie kunnen informerend, adviserend, coördinerend en uitvoerend van aard zijn. Het minimumniveau is dat de organisatie ervoor zorgt dat snel informatie over de projecten wordt verspreid. Het verdient vanuit eenduidigheid de voorkeur dat deze organisatie het bij knelpunt 2 bedoelde “één-loket” voor burgers is. Aangezien de complexiteit van de wetgeving, die uitdrukking geeft aan een veelheid van belangen en

aan de bestuurlijke dichtheid van Nederland, niet van de ene dag op de andere kan worden gestroomlijnd, is voor de korte termijn van groot belang dat de kennis van relevante wetgeving en procedures alsmede ervaring bij het realiseren van gaswinnings- en windenergieprojecten wordt samengebald in een ondersteunende eenheid, die de verschillende bevoegde overheidsinstanties helpt om in onderling samenspel de projecten van de grond te krijgen. Een dergelijke katalyserende instantie kan ook van betekenis zijn voor de oplossing van andere knelpunten, zoals hiervoor al bleek bij de bespreking van knelpunt 1 (ontbreken besluitvaardigheid), waar al een verband werd gelegd met de tekortschietende interbestuurlijke informatievoorziening en overleg. Ook hierna bij knelpunt 5 vervult dat voorstel een rol.
Bij gaswinning kan de al lang bestaande Mijncommissie in Friesland als voorbeeld dienen. Deze commissie coördineert specifieke projecten. Zij houdt ook nauwgezet bij waar projecten in het besluitvormingsproces staan. Daarnaast dient alle informatie snel bij haar te worden neergelegd.

Knelpunt 5. Complexiteit van de besluitvorming
Naast het aspect van transparantie geven voorts zowel overheden zelf, als exploitanten en burgers aan dat de besluitvormingsprocedures uitermate complex zijn. Het betreft hier een vijfde knelpunt dat nog wordt verzwaard door de beperkte mogelijkheden die er in de beleving van betrokkenen zijn om kennis of inzichten omtrent de procedures te verkrijgen. Hier ook speelt de gebrekkige informatievoorziening maar dan vooral naar burgers en exploitanten. Op deze wijze ontstaat als het ware een negatieve spiraal: partijen zijn vaak ook onbekend met de procedures, hebben vervolgens weinig mogelijkheden om meer bekend te raken, wat leidt tot afnemende betrokkenheid en tot meer vasthouden aan eigen belangen.
De onduidelijkheid en complexiteit van de procedures leiden er eveneens toe dat verwachtingen omtrent uitkomsten van inspraakmomenten en tussenresultaten niet helder zijn. Dit heeft tot gevolg dat met name indieners van bezwaar ‘het zekere voor het onzekere’ kiezen en dus elke inspraak of bezwaarmogelijkheid aangrijpen om herhaaldelijk dezelfde standpunten of bezwaren kenbaar te maken. Dit geldt niet alleen voor vergunningprocedures, maar ook voor streekplannen e.d.

Oplossingsrichtingen
- Ook met betrekking tot dit knelpunt bewijst een organisatie die coördineert, adviseert, uitvoert en zowel overheden, als burgers van betrouwbare en transparante informatie voorziet goede diensten. Bij deze organisatie is zowel algemene kennis over de procedures beschikbaar, als kennis over concrete projecten.
- Het verhogen van het kennisniveau rond procedures bij alle partijen door opstelling en actieve verspreiding van een goed overzicht van de besluitvormingsprocedures; dit gaat dan zowel om informatie welke procedures moeten worden en zijn doorlopen en welke belangen en aspecten in welk kader worden meegewogen.

Knelpunt 6. Ontbreken voordelen op lokaal niveau
Een zesde knelpunt betreft het ontbreken van prikkels of stimulansen voor met name gemeenten om tijd en energie te stoppen in de realisatie van gas- en windprojecten. De ‘drive’ om onder deze omstandigheden binnen een complex en onoverzichtelijk veld prestaties neer te zetten hangt dan volledig van individuen af. Gas- en windprojecten zijn zo verworden tot kostenposten, ze zijn arbeidsintensief, administratief belastend voor de organisatie, tijdrovend, doen een groot beroep op geduld, zijn weinig motiverend en vooral altijd tegen de publieke opinie opboksend. Persoonlijke en collectieve waardering blijven vaak achterwege en baten zijn er niet of nauwelijks. De niet onaanzienlijke baten van energiewinning komen via de rijksschatkist ten goede aan het land, de regio en ook de burger.

Oplossingsrichtingen
- Gestreefd moet worden naar win/win-situaties voor gemeentes. Hierbij kan gedacht worden financiële stimulansen. Binnen de grenzen die het publiekrecht stelt aan deelname in private organisaties en het ontplooien van marktactiviteiten, kunnen gemeenten bijvoorbeeld participeren in windenergieprojecten op hun territoir. Maar ook minder vergaande maatregelen zijn denkbaar, zoals het ter beschikking stellen van menskracht en het verstrekken van gratis en eenvoudig te verkrijgen informatie (bijvoorbeeld via 0800-nummer).
- De voordelen van gaswinning en windenergie voor gemeenten moeten inzichtelijker gemaakt worden, zoals economische versterking, versterking van de energie-infrastructuur en, vooral bij wind, een positief milieu-imago.
- Zorg voor goede communicatiekanalen en actieve informatie-overdracht naar gemeentelijke functionarissen zowel op ambtelijk (gemeentesecretarissen), als op politiek niveau (burgemeesters, wethouders, raadsleden).
- Wanneer de hiervoor genoemde coördinerende organisatie actief wordt, kunnen bij de gemeenten bestuurslasten worden gereduceerd.

4.3 Algemeen bestuurlijk-juridische knelpunten

Knelpunt 1. Omvang regelgeving, stapeling vergunningen
Belangrijk knelpunt is de omvang en complexiteit van de wetgeving die van toepassing is op de realisatie van een gaswinnings- of windenergieproject. De toepasselijke wetten kennen elk hun eigen procedures en afwegingskaders. De besluitvorming loopt uiteen op belangrijke punten als bevoegd gezag, voorbereiding en rechtsbescherming. Dit maakt het proces complex en moeilijk te sturen. Door middel van optimale benutting van rechtsbeschermingmomenten (inspraak, bezwaar en beroep) is het voor tegenstanders mogelijk de besluitvorming lang te rekken.

Oplossingsrichting
De werkgroep meent dat het aantal beslismomenten zo klein mogelijk moet worden gehouden en zoveel mogelijk in de tijd moeten samenvallen. Dit kan op verschillende manieren worden bereikt. De werkgroep onderscheidt - grosso modo - drie modaliteiten.

Integratie
Onder “integratie” verstaat de werkgroep dat voor realisatie van een gaswinnings- of een windenergieproject één vergunning is vereist waarin alle relevante aspecten meegewogen zijn.

Voordelen:
- De aanvrager heeft te maken met één bevoegd gezag en één besluitvormingstraject. Hij kan aan de slag zodra hij beschikt over de desbetreffende vergunning.
- De besluitvorming kan snel verlopen omdat sprake is van één traject, en niet van een groot aantal, seriegeschakelde, trajecten.
- Er bestaat maar één bezwaar- en beroepsmoment.

Nadelen:
- Deze oplossing vergt een ingrijpende en langdurige wetgevingsoperatie. Het komt er op neer dat voor gaswinning en windenergie de “reguliere” wetgeving buiten toepassing wordt verklaard, en voor die projecten een apart wettelijk kader wordt geschapen. Dit proces zal jaren in beslag nemen. Bovendien zal er naar verwachting veel weerstand bestaan tegen zo’n wet.
- Procedurele integratie betekent geen materiële integratie. Alle belangen die op grond van de bestaande wetgeving beschermd worden, zullen ook in een integraal stelsel bescherming behoeven. Dit betekent dat bijvoorbeeld een “natuurtoets”en een “ruimtelijke ordeningstoets” blijven bestaan. Waar integratie derhalve verwachtingen creëert wat de tijdsduur betreft, is zeer de vraag of in de praktijk de besluitvorming echt sneller zal verlopen. Het afwegen van alle belangen zal hoe dan ook moeten plaatsvinden.

- De “reguliere” bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen wordt doorbroken. Dit is een zeer ingrijpende inbreuk op de “reguliere” verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende bestuursorganen, die de bestuurlijke verhoudingen naar verwachting zal verstoren. Het betekent bijvoorbeeld dat de minister van EZ een bouwvergunning zou moeten gaan afgeven (of althans deze toets zou moeten verrichten). Deze verdeling houdt verband met staatsrechtelijke beginselen, die ten grondslag liggen aan de staatsvorm van Nederland als gedecentraliseerde eenheidsstaat.
- Er kan geen beroep worden gedaan op precedenten. Behalve in de Deltawet grote rivieren komt de “integrale vergunning” niet voor. In dat geval was er echter sprake van een echte noodsituatie; een deel van Nederland dreigde onder water te lopen. Om die reden was een zo ingrijpende inbreuk op het reguliere systeem gerechtvaardigd. Bij andere maatschappelijk gewichtige kwesties, zoals waterkering (Wet op de waterkering), files (Spoedwet wegverbreding) en luchtvaartverkeer (Wet vijfde baan schiphol) is niet voor integratie gekozen, maar voor coördinatie.
- De reguliere structuur van de bestuurswetgeving is dat een bepaald algemeen belang wordt afgewogen tegen een of meer bijzondere belangen. Deze structuur houdt verband met (rechtsstatelijke) beginselen als het specialiteitsbeginsel en het legaliteitsbeginsel. Een integrale vergunning voor een bepaald soort project staat hiermee op gespannen voet.
- Specifiek met betrekking tot gas wordt opgemerkt dat de Mijnbouwwet die op 1 januari 2003, na een lange totstandkomingsgeschiedenis, in werking is getreden, er juist toe strekte mijnbouwactiviteiten (gaswinning) in te passen in de generieke wetgeving. Het lijkt uit een oogpunt van consistente wetgeving niet aantrekkelijk daar zo kort na inwerkingtreding alweer op terug te komen.
- Eveneens specifiek met betrekking tot gaswinning geldt dat dit een gefaseerd proces is, waarbij elke fase (opsporing, winning) eigen kenmerken heeft. Het is niet goed mogelijk elke fase in één vergunning te regelen.

Clustering

Onder “clustering” verstaat de werkgroep dat besluiten in een bepaalde sector worden samengevoegd. Hierbij kan gedacht worden aan een stelsel waarbij de besluitvorming wordt gecentreerd rondom een beperkt aantal grote beleidsvelden (bijvoorbeeld natuur en milieu, ruimtelijke ordening en landschapsbeheer).

Voordelen:

- Het aantal besluitmomenten wordt gereduceerd. De aanvrager heeft met minder overheidsorganen, met minder besluitvormingstrajecten en beroepsprocedures te maken.

- Clustering sluit aan bij de ontwikkelingen die bij het Ministerie van VROM in het kader van de herijkingsoperatie gaande zijn[2].

Nadelen:
- Ook clustering vergt een ingrijpende wetgevingsoperatie. Er zullen verschillende wettelijke kaders samengevoegd moet worden.
- Ook hier geldt dat de inhoudelijke toetsing blijft bestaan.
- Er is slechts sprake van een gedeeltelijke oplossing. Immers, er blijven meerdere vergunningen nodig voor de realisering van een project.

Coördinatie
Met "coördinatie" bedoelt de werkgroep dat de besluitvorming over een project met behoud van bevoegdheden van alle bestuursorganen gecoördineerd plaatsvindt door één coördinerend orgaan.

Voordelen:
- Besluitvorming, inspraak en rechtsbescherming worden gebundeld en parallel geschakeld, waardoor sneller en efficiënter kan worden opgetreden.
- Bestaande bevoegdheidsverdeling blijft in beginsel in tact. Hierdoor kan bestuurlijk draagvlak worden gecreëerd.
- Deze oplossing is wetstechnisch eenvoudig te realiseren. Er kan bovendien worden aangehaakt bij verschillende ontwikkelingen die meer gecoördineerde besluitvorming beogen (Wet rijksprojectenprocedure, fundamentele wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het voorontwerp Wet samenhangende besluiten Awb I). Er zijn al verschillende wettelijke coördinatieregelingen die als voorbeeld kunnen dienen (bijv. Wet op de Waterkering, Wet vijfde baan schiphol, Spoedwet wegverbreding).

Nadelen:
- Het aantal besluiten dat voor de realisering van het desbetreffende project vereist is, wordt niet verminderd.
- Coördinatie vergt afstemming en overleg. Dit kost tijd. Indien het coördinerend orgaan geen bevoegdheden heeft om in te grijpen als een ander orgaan niet meewerkt, hangt het slagen van de coördinatie af van de bereidheid tot medewerking van alle betrokken organen.

Oplossingsrichting
Hoewel de werkgroep zich ervan bewust is dat met name in de windenergiesector een voorkeur voor de modaliteit "integratie" bestaat, is de werkgroep van mening dat op de

[2] Brief van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, in het bijzonder hoofdstuk 3 (Kamerstukken 2003/04, 29200XI, nr. 7, p. 29-30). Zie ook themanummer Milieu & Recht 2004, nr. 1.

korte termijn “coördinatie” de beste modaliteit is. De modaliteiten “integratie” - en in mindere mate “clustering” - impliceren dat windenergie- en gaswinningsprojecten uit de “generieke” wetgeving moeten worden “getild” en dat er voor zulke projecten een eigen wettelijk kader moet worden gecreëerd. Dit wetgevingsproces vergt veel tijd. De werkgroep acht de kans bovendien zeer groot dat deze wet het uiteindelijk niet haalt. Redenen hiervoor zijn: het is een wet die afwijkt van de gebruikelijke structuur van de Nederlandse bestuurswetgeving (namelijk gecentreerd rond een bepaald soort projecten in plaats van rond bepaalde belangen) en die beleidsterreinen en wetgeving van verschillende departementen raakt. Bovendien wordt de “reguliere” bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen doorbroken. Voorts wijst de werkgroep erop dat de modaliteit “integratie” verwachtingen creëert wat bekorting van tijdsduur betreft, maar het in de praktijk de vraag is of de besluitvorming echt sneller zal verlopen. Alle belangen die op grond van de bestaande wetgeving beschermd worden, zullen ook in een integraal stelsel bescherming behoeven: het afwegen van alle belangen zal hoe dan ook moeten plaatsvinden.

“Coördinatie” beschouwt de werkgroep daarentegen als een praktische en ook binnen redelijke termijnen haalbare (en daarmee realistische) modaliteit. Het sluit aan bij lopende ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en de bestuurlijke praktijk. Er is de laatste jaren ervaring opgedaan met verschillende wettelijke coördinatieregelingen (Wet op de Waterkeringen, Wet vijfde baan schiphol, Spoedwet wegverbreding). De regeling in het voorontwerp Samenhangende besluiten Awb I (zie § 3.2) zou geschikt zijn voor de coördinatie van (een deel) van de besluiten die nodig zijn voor de realisering van een gaswinnings- of een windenergieproject. De werkgroep acht het dan ook van groot belang dat de besluitvorming over dit voorontwerp snel ter hand wordt genomen. Het voornemen is dit voorontwerp nog dit jaar om te zetten in een ontwerp en bij de Tweede Kamer in te dienen.
Vooruitlopend op de ontwikkelingen rond dit voorontwerp kan worden aangehaakt bij de coördinatieregelingen in de Wet rijksprojectenprocedure en het voorstel tot fundamentele herziening van de Wro.

Het vorenstaande neemt niet weg dat de werkgroep van mening is dat op langere termijn “clustering” niet moet worden uitgesloten. Met het oog hierop acht de werkgroep het van belang dat de verdere gedachtevorming over stroomlijning van de besluitvorming nauwlettend wordt gevolgd, zoals met name de ontwikkelingen met betrekking tot de “VROM-vergunning” en dat de daarmee opgedane ervaringen worden geanalyseerd. Afhankelijk van de hieruit voortvloeiende conclusies en/of de effectiviteit van de hierboven voorgestelde “coördinatie”, kan dan besloten worden of “clustering” een geschikte modaliteit zou kunnen zijn voor gaswinning en windenergieprojecten. Op dit moment kan daarover vanwege het gebrek aan ervaringen nog geen uitspraak worden gedaan.

Vervolgens rijst de vraag op welke wijze de coördinatieregeling, die is voorzien in het voorontwerp “Samenhangende besluiten Awb I”, van toepassing zou moeten worden verklaard op gaswinnings- en windenergieprojecten. Zoals gezegd, kan dit op drie manieren:

- bij wettelijk voorschrift,
- bij besluit van de betrokken bestuursorganen,
- op verzoek van de aanvrager, mits het om besluiten gaat van organen behorende tot dezelfde publiekrechtelijke rechtspersoon.

De werkgroep meent dat het de voorkeur verdient de procedure bij *wettelijk voorschrift* van toepassing te verklaren op de realisering van gaswinnings- en windenergieprojecten. Door wettelijke verankering wordt optimaal verzekerd dat de coördinatieprocedure wordt toegepast. Het spreekt vanzelf dat bepaalde specificaties aan de omvang of het belang van het project moeten worden gesteld. Voor gaswinning zou die wettelijke verankering kunnen worden geregeld in de Mijnbouwwet; voor windenergie in de Elektriciteitswet 1998. Een andere mogelijkheid zou zijn een en ander te regelen in een aparte wet (bijv. een Wet energieproductie). Die laatste optie heeft als bijkomend voordeel dat in de toekomst ook andere (duurzame) energieprojecten (bijv. biomassa) zouden kunnen aanhaken.

De laatste vraag die aandacht behoeft, is wat te doen als één van de bestuursorganen die een besluit moeten nemen dat nodig is voor de realisatie van het gaswinnings- of het windenergieproject dat besluit niet wenst te nemen of bewust talmt. Er is dan sprake van een bestuurlijke impasse. Het behoeft geen betoog dat dit een ernstig probleem kan zijn. Het voorontwerp voorziet niet in een bevoegdheid van het coördinerend orgaan om in een zodanig geval besluitvorming af te dwingen. De werkgroep stelt vast dat een potentiële oplossing zou zijn om, in aanvulling op het voorontwerp, in de bovengenoemde (sectorale) wetten een mechanisme te treffen, inhoudende dat bij niet (tijdig) meewerken van één of meer bestuursorganen de bevoegdheid het desbetreffende besluit te nemen, naar het coördinerend orgaan verschuift. De werkgroep is zich ervan bewust dat dit een ingrijpende oplossing is. Zij ziet de volgende argumenten voor en tegen:

Argumenten voor:

- Een bevoegdheidsverschuiving naar het coördinerend orgaan bij weigering van een van de betrokken bestuursorganen mee te werken aan de coördinatie is een effectieve “sanctie”; zonder een dergelijke regeling blijft coördinatie vrijblijvend. Het bestuursorgaan kan “de knoop doorhakken”. Het is als het ware het logisch sluitstuk van de coördinatieregeling.
- Een ingreep in de bevoegdheden van bestuursorganen kan in voorkomend geval gerechtvaardigd zijn om (nationale en internationale) doelstellingen op het gebied van milieu en (duurzame) energie te halen. Dit sluit ook aan bij de gedachtevorming over het leggen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het juiste niveau.

- Elders in de wetgeving komt deze bevoegdheid reeds voor, althans voorzover een minister coördinerend orgaan is (artikel 39l, lid 1, WRO, artikel 23, lid 3, Wet op de Waterkering, artikel 8, lid 1, Wet vijfde baan schiphol, artikel 10, lid 3, Spoedwet wegverbreding).

Argumenten tegen:
- De bevoegdheidsverdeling tussen bestuursorganen en openbare lichamen in een gedecentraliseerde eenheidsstaat als Nederland is een precair evenwicht, waaraan (mede) staatsrechtelijke noties als “checks en balances” ten grondslag liggen. Een inbreuk op dit stelsel is slechts op zeer zwaarwegende gronden toelaatbaar.
- Er zal weerstand bestaan tegen deze verschuiving in bevoegdheden, waardoor grote kans bestaat op vertraging in het wetgevingsproces. Indien bijvoorbeeld voor windenergie de provincie het coördinerend orgaan wordt, zal de provincie vervolgens bij niet (tijdig) meewerken van een minister bevoegd zijn om dwingend besluiten te nemen in de plaats van deze minister.

De werkgroep stelt vast dat het in de kern gaat om de vraag of, en zo ja onder welke omstandigheden, het belang van gaswinning en windenergie een ingrijpende ingreep in de reguliere bevoegdheidsverdeling binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen rechtvaardigt. De werkgroep is hierover verdeeld.

Knelpunt 2. De duur van bestuurlijke en rechterlijke procedures
Een ander belangrijk knelpunt is dat beslistermijnen te lang zijn en dat aan overschrijding geen gevolgen zijn verbonden.

- Bestuurlijke termijnen

Opmerking vooraf
Niet zozeer als oplossing, maar meer als autonome ontwikkeling, ziet de werkgroep een prikkel tot snellere besluitvorming gelegen in een toegenomen aansprakelijkheidsrisico voor de overheid bij overschrijding van de beslistermijnen. Beslistermijnen zijn wettelijke termijnen. Een niet verschoonbare overschrijding is dan ook zonder meer onrechtmatig in de zin van artikel 6:162 BW. Hieraan doet niet af dat sprake is van termijnen van orde. Er zijn ontwikkelingen in de jurisprudentie die er - mede tegen de achtergrond van artikel 6 EVRM - op duiden dat de rechter eerder is geneigd financiële consequenties te verbinden aan trage besluitvorming.

Oplossingsrichting.
De werkgroep meent dat de wettelijke beslistermijnen in het algemeen niet te lang zijn[3]. Het nemen van een goed besluit vergt nu eenmaal tijd. Het probleem is veeleer dat de termijnen vaak niet worden gehaald. Grosso modo bestaan tegen trage besluitvorming twee remedies: de fictieve vergunning en de fictieve weigering (artikel 6:2 Awb).

- Fictieve vergunning

Van een "fictieve" vergunning o.i.d. is sprake als de aanvrager na afloop van de termijn geacht wordt (van rechtswege) over de desbetreffende vergunning te beschikken.

Voordelen:
- Sanctie op trage besluitvorming: als het bestuur niet tijdig beslist beschikt de aanvrager van rechtswege over de door hem gevraagde vergunning.
- Effectief in gevallen waarin geen inhoudelijke beoordeling door het bestuur nodig is en geen of nauwelijks derden betrokken zijn (vide concentratietoezicht in het kader van de Mededingingswet).

Nadelen:
- Fictieve vergunningverlening staat op gespannen voet met beginselen van duidelijkheid en rechtszekerheid in gevallen waarin een inhoudelijke beoordeling door het bestuur nodig is en belangenafweging moet plaatsvinden. Dat is bijv. het geval bij besluiten met ingrijpende maatschappelijke gevolgen en/of ruimtelijke consequenties. Door louter tijdsverloop ontstaat een besluit met potentieel, ook voor derden, ingrijpende rechtsgevolgen en feitelijke gevolgen, terwijl de belangen van derden niet zijn gewogen en er bovendien geen toets heeft plaatsgevonden aan andere toepasselijke regels (bijv. een fictieve bouwvergunning die strijdig is met de brandveiligheidseisen of terzake waarvan ten onrechte geen m.e.r. is opgesteld).
- Schijnzekerheid voor de aanvrager omdat een bezwaar of beroep tegen een fictieve vergunning vrijwel altijd ontvankelijk en gegrond zal zijn. De ervaring leert dat de aldus gecreëerde rechtsonzekerheid juist procedures genereert, waardoor het uiteindelijke effect van de fictieve vergunningverlening contraproductief is namelijk resulteert in langere doorlooptijden.
- De ervaring leert bovendien, dat bij complexe beslissingen die veel overleg vergen tussen aanvrager en bestuursorgaan, de beoogde tijdwinst niet zonder meer behaald wordt omdat het overleg zich verplaatst naar de fase die vooraf gaat aan de indiening van de aanvraag.
- Het EG-recht verzet zich in veel gevallen tegen fictieve vergunningverlening, doordat een richtlijn of verordening op een bepaald beleidsterrein een expliciete belangenafweging door het bestuur eist.

[3] In een recent rapport van de Nationale Ombudsman wordt uitdrukkelijk de vraag opgeworpen of de beslistermijnen sowieso wel haalbaar zijn (NO 30 september 2003, JB 2003/361 m.nt. NN)

- Fictieve weigering

In geval van een “fictieve” weigering kan de aanvrager na afloop van de beslistermijn bezwaar en beroep instellen tegen het uitblijven van een besluit.

Voordelen:
- Er ontstaan geen situaties die rechtens of feitelijk niet of moeilijk omkeerbaar zijn; verzekerd is dat de bestuurlijke belangenafweging daadwerkelijk plaatsvindt.

Nadelen:
- Proceseconomisch niet optimaal: bezwaar- of beroepsprocedures uitsluitend om vast te stellen dat het bestuur een termijn heeft overschreden.
- Geringe effectiviteit: na gegrondverklaring van het bezwaar of beroep zal het bestuur alsnog een besluit moeten nemen. Dit klemt te meer nu sinds enkele jaren in de jurisprudentie de fictieve weigering niet meer wordt “ingekleurd” dat wil zeggen niet meer geduid en beoordeeld als een inhoudelijke weigering van de vergunning; de rechter beoordeelt uitsluitend of de beslistermijn is overschreden[4].

Het hangt af van verschillende factoren, zoals de juridische context, de aard van het besluit en de daarbij betrokken belangen, welke modaliteit in een bepaalde situatie de voorkeur heeft. De werkgroep meent wel dat, waar gekozen wordt voor een “fictieve” weigering, het rechtsmiddel dat daartegen openstaat effectief moet zijn. Het voorontwerp Beroep niet tijdig beslissen biedt naar haar mening goede voorstellen om de rechtsbescherming tegen “fictieve weigeringen” te verbeteren (zie § 3.2). De werkgroep beveelt aan de besluitvorming over dit voorontwerp hoge prioriteit te geven.

- Rechterlijke termijnen

Behalve door trage bestuurlijke besluitvorming kan vertraging ook optreden door de lange duur van rechterlijke procedures. Nog daargelaten dat besluiten hangende beroep kunnen worden geschorst, is het nemen van investeringsbeslissingen op basis van een besluit, waartegen beroep loopt risicovol. Immers, de kans bestaat dat het besluit alsnog zal worden vernietigd, hetgeen betekent dat de rechtsgevolgen ervan met terugwerkende kracht te niet worden gedaan.
De rechter is in het algemeen niet aan een termijn gebonden; wel is in een aantal wetten een termijn gesteld waarbinnen een beroep moet worden afgedaan (vgl. artikel.54, lid 3, WRO, artikel 20.1, lid 2, Wm). Dit betreft termijnen van orde; aan overschrijding ervan zijn geen rechtsgevolgen verbonden.
De mogelijkheden op te komen tegen trage rechterlijke procedures zijn juridisch beperkt. Binnen het nationale rechtssysteem kan een vordering tegen de overheid op grond van

[4] ABR 3 december 1998, AB 1999, 107 m.nt. FM.

artikel 6:162 BW wegens onrechtmatige rechtspraak worden ingesteld, maar de kans op succes is gering: er moet, kort gezegd, sprake zijn van een schending van fundamentele rechtsbeginselen[5]; internationaal kan staatsaansprakelijkheid voortvloeien uit artikel 6 in samenhang met artikel 41 EVRM.
De afgelopen jaren is de duur van rechterlijke procedures punt van aandacht geweest. Er zijn verschillende maatregelen genomen om tot een verkorting gekomen. Zo hebben de meeste bestuursrechtelijke rechtscolleges inmiddels een procesreglement, dat expliciet is gericht op een voortvarende behandeling van de zaken[6]. Hieraan pleegt strak de hand te worden gehouden. Deze maatregelen lijken vruchten af te werpen. De doorlooptijden zijn gemiddeld genomen aanzienlijk korter geworden.

Knelpunt 3. Brede kring van beroepsgerechtigden
Een knelpunt dat door de branche wordt ervaren, is dat tegen de benodigde besluiten kan worden opgekomen door een brede groep beroepsgerechtigden.

Oplossingsrichting 1. Afschaffing van de actio popularis
De zogeheten "actio popularis" (beroepsrecht voor een ieder) die in de Wet milieubeheer en de WRO zit, wordt in de aanpassingswet uniforme voorbereidingsprocedure (zie § 3.2) geschrapt. Hierdoor wordt – in overeenstemming met het algemene bestuursrecht – ook in deze wetten het beroepsrecht beperkt tot belanghebbenden.

Oplossingsrichting 2. Beperking beroepsrecht opsporings- en winningvergunningen

Opmerking vooraf
Het begrip "belanghebbende" is een algemeen bestuursrechtelijk begrip (artikel 1:2 Awb). Het pleegt ruim te worden uitgelegd. Kort gezegd, gaat het om een ieder die door een besluit feitelijk in zijn belangen kan worden geraakt. Dit is recentelijk nog bevestigd in de jurisprudentie[7]. Hoewel de jurisprudentie over het begrip "belanghebbende" dus redelijk vast is, is in de rechtswetenschappelijke literatuur wel kritiek te beluisteren. Dit heeft vooral betrekking op de "feitelijke" uitleg van het begrip. Sommige auteurs bepleiten een "relativiteitsnorm", dat wil zeggen dat alleen degenen wier belangen (mede)

[5] Vgl. HR 3 december 1971, NJ 1972, 137 m.nt. GJS. Bij rechterlijke schending van EG-recht kan het genuanceerder liggen. Vgl. HvJ-EG 30 september 2004, AB 2003, 429 m.nt. RW, JB 2004, 41 m.nt. MC (Köbler).
[6] Zo werken de sectoren bestuursrecht van de rechtbanken met een landelijke, uniforme procesregeling, de Procesregeling bestuursrecht, Stcrt. 1999, 1972, (www.rechtspraak.nl); de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werkt met de Procesregeling Afdeling bestuursrechtspraak 2002 (www.raadvanstate.nl).
[7] ABR 2 juli 2003, M en R 2004/1, nr. 4; ABR 18 november 2003, JB 2004/19;

rechtens beschermd worden door de onderliggende wettelijke regeling “belanghebbende” zijn bij het op die regeling gebaseerde besluit[8].

Een punt waar winst kan worden behaald is met betrekking tot het beroepsrecht tegen opsporings- en winningsvergunningen Op basis van de huidige “lagere” rechtspraak kunnen ook omwonenden en natuur- en milieuorganisaties tegen zulke besluiten opkomen. De gedachte die hieraan ten grondslag lijkt te liggen is dat zij door opsporings- en winningsvergunningen als zijnde eerste besluiten in een keten die uiteindelijk tot een boring kan leiden *feitelijk* in hun belangen kunnen worden geschaad[9].
Echter, het is verdedigbaar dat dit beroepsrecht wordt beperkt tot concurrenten van de aanvragende mijnbouwonderneming. Immers, opsporings- en winningsvergunningen zijn marktverdelingsbesluiten zonder enige “externe uitstraling”. De mijnbouwonderneming krijgt een exclusief recht op te sporen of te winnen in een (meestal groot) gebied, maar niet om feitelijk op een bepaalde locatie te boren; daarvoor is altijd nadere besluitvorming nodig. De toetsingscriteria bij de beoordeling van een aanvraag om een dergelijke vergunning liggen ook in de sfeer van de persoon van de aanvrager. Kort gezegd: betreft het een beoordeling of de aanvrager de ook in het algemeen belang belangrijke taak van gaswinning kan worden toevertrouwd; niet om de sfeer van de ruimtelijke of milieuhygiënische gevolgen van de mijnbouwactiviteiten (vgl. artikel 9 Mijnbouwwet). Die aspecten komen aan de orde in de vervolgbesluiten. Omwonenden en natuur- en milieuorganisaties worden door opsporings- en winningsvergunningen dan ook niet in belangen geschaad. Hierbij wordt er nog op gewezen dat ook in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak – overigens in heel andere contexten - aanknopingspunten zijn te vinden dat bij bepaalde typen besluiten het begrip “belanghebbende” beperkter wordt uitgelegd. Een voorbeeld betreft de jurisprudentie dat omwonenden geen belanghebbenden zijn bij een besluit over een monumentenvergunning omdat zo’n vergunning geen effecten heeft voor de omgeving[10]. Een andere parallel kan worden getrokken met het beroepsrecht ten aanzien van besluiten tot vaststelling van hogere geluidsgrenswaarden op grond van de Wet geluidhinder. Vaste jurisprudentie is dat alleen degenen die een rechtens relevante relatie hebben met de woning waarvoor de hogere geluidswaarden worden vastgesteld, tegen zo’n besluit kunnen opkomen[11].

---

[8] Zie o.m. Commissie Rechtsbescherming van de Vereniging voor bestuursrecht VAR, “De toekomst van de rechtsbescherming tegen de overheid, van toetsing naar geschilbeslechting”, Boom 2004; Schueler, Het zand in de machine, over de noodzaak tot beperking van de rechtsbescherming, p. 27-32, oratie 2003.

[9] Vgl. Rb. Breda 6 november 2000, JB 2000/341 m.nt. FAMS; Rb. Leeuwarden 23 september 2002, JB 2002/347 m.nt. MP.

[10] Vgl. ABR 3 september 2003, JB 2003/292 m.nt. RJNS.

[11] Vgl. ABR 27 januari 1998, JM 1998/54 m.nt. Schuiling; ABR 21 november 2001, AB 2002, 129 m.nt. FM; ABR 26 februari 2003, AB 2003, 251 m.nt. MPJ.

De werkgroep komt tot de slotsom dat de ontwikkelingen in de jurisprudentie moeten worden afgewacht. Als die ontwikkelingen daartoe aanleiding geven kan overwogen worden of opportuun is het beroepsrecht tegen opsporings- en winningsvergunningen wettelijk te beperken.

Knelpunt 4. Bewijslast
Een van de knelpunten die zijn genoemd is dat de "bewijslast" eenzijdig op de schouders van de mijnbouwonderneming of windexploitanten wordt gelegd. Bestuursorganen plegen alvorens een besluit op een aanvraag te nemen allerlei rapporten en gegevens te verlangen waaruit blijkt dat de voorgenomen activiteit niet schadelijk is.

Oplossingsrichting
De plicht onderzoek te doen naar de feitelijke grondslag van een te nemen besluit berust in beginsel bij het bestuursorgaan (artikel 3:2 Awb). Deze verplichting wordt gemitigeerd door de verplichting van de aanvrager gegevens en bescheiden over te leggen die nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag en waarover de aanvrager redelijkerwijs de beschikking kan krijgen (artikel 4:2 Awb). Dit wettelijk stelsel legt de verantwoordelijkheid duidelijk bij het bestuursorgaan. De verplichting van de aanvrager gegevens en bescheiden over te leggen, wordt op tweeërlei wijze beperkt:
(1) de gegevens en bescheiden moeten nodig zijn voor de beslissing op de aanvraag en
(2) hij moet er redelijkerwijs de beschikking over kunnen krijgen.
Het bestuursorgaan moet dus eerst aannemelijk maken dat het verzamelen van de desbetreffende gegevens en bescheiden buiten zijn eigen onderzoeksplicht valt *en* dat het deze nodig heeft om een juist besluit te nemen. De aanvrager kan vervolgens een verzoek pareren door aannemelijk te maken dat het overleggen van de gegevens en bescheiden niet van hem kan worden gevergd. Indien hij hierin slaagt springt de onderzoeksplicht terug naar het bestuursorgaan. Of bepaalde informatie in redelijkheid niet van de aanvrager kan worden gevergd, hangt af van verschillende factoren. Dit vereist een afweging. Hierbij speelt onder meer de vraag of de aanvrager veel gemakkelijker dan het bestuursorgaan aan de informatie kan komen en of de moeite die de aanvrager moet doen om de informatie te verkrijgen in redelijke verhouding staat tot het belang van de aanvraag[12]. Dit laatste betekent bijvoorbeeld dat van een exploitant van een groot windpark meer mag worden verwacht dan van een agrariër met een solitaire windmolen op zijn erf. De werkgroep merkt in dit verband nog op dat een besluit een aanvraag niet in behandeling te nemen wegens het ontbreken van gegevens en bescheiden moet worden genomen binnen vier weken nadat de aanvraag is aangevuld of nadat de termijn waarbinnen dit had moeten gebeuren ongebruikt is verstreken (artikel 4:5 Awb). Dit is

[12] PG Awb I, blz. 239.

een fatale termijn. Na afloop ervan mag het bestuursorgaan de aanvraag niet meer buiten behandeling stellen, maar zal het een inhoudelijke beslissing moeten nemen[13].

De werkgroep meent dat de Algemene wet bestuursrecht op zichzelf een evenwichtige "bewijstlastverdeling" geeft tussen het bestuursorgaan en de aanvrager van een besluit. Het is echter zeker niet uitgesloten dat in de bestuurlijke praktijk, zeker als sprake is van bestuurlijke onwil of angst, onnodig veel gegevens worden gevraagd van de aanvrager. Eveneens is mogelijk dat de aanvrager, voor wie grote belangen op het spel staan, onder deze druk er voor kiest de gegevens maar te verstrekken, hoewel hij daar misschien strikt juridisch gezien niet toe verplicht is. Dit is echter meer een bestuurlijk-maatschappelijk dan een bestuurlijk-juridisch probleem. Het zal dan ook langs die lijnen moeten worden opgelost, onder meer door het verbeteren van de communicatie en het geven van voorlichting, waardoor verantwoordelijkheden en taken voor alle betrokken partijen duidelijker worden.

Knelpunt 5. Dubbele toetsingen
Een veelgehoord knelpunt is dat sprake is van "dubbele" toetsing van bepaalde aspecten (bijv. natuur, milieu) in de verschillende besluitvormingstrajecten.

Oplossingsrichting
Naar de mening van de werkgroep is van "dubbele toetsing" in strikte in zin meestal geen sprake. Veeleer heeft hetzelfde "feitelijk gevolg" van gaswinning of windenergie effecten op (algemene) belangen die door verschillende wettelijke regelingen worden beschermd. Dit houdt verband met de structuur van de Nederlandse bestuurswetgeving, waarbij in de regel in een wet een bepaald algemeen belang (milieu, natuur) wordt beschermd. Voor deze structuur bestaan goede redenen (specialiteitsbeginsel; verbod van détournement du pouvoir, artikel 3:3 Awb). De beschermde belangen liggen echter vaak wel dicht tegen elkaar aan en overlappen elkaar gedeeltelijk. Het is begrijpelijk dat dit in de praktijk als "dubbeling" worden ervaren. Niettemin blijven het analytisch verschillende toetsingen die in het ene wettelijke kader anders kunnen uitvallen dan in het andere. Met andere woorden: aan hetzelfde feitelijke gevolg komt bij de ene toets een zwaarder gewicht toe dan bij de andere, hetgeen tot een ander resultaat kan leiden. Een voorbeeld: een geluidsniveau van 40 dB(A) kan in het kader van Wet milieubeheer in het algemeen acceptabel zijn; echter, als het project in een gebied plaatsvindt waar een beschermde diersoort huist die bijzonder gevoelig is voor geluid zou er aanleiding kunnen zijn in het kader van de natuurbeschermingswetgeving een strengere geluidsnorm te stellen.

Naar de mening van de werkgroep kan de oplossing voor deze problematiek gezocht worden in goede coördinatie en parallelschakeling van de besluitvorming. Zo kan tijdig worden onderzocht en inzichtelijk gemaakt wat de feitelijke gevolgen van het project zijn,

[13] Vgl. CRvB 23 mei 2003, JB 2003/174.

in welk(e) toetsingskader(s) deze gevolgen moeten worden gewogen en welk gewicht daaraan in elk kader toekomt. Dit toont wederom de noodzaak aan van goede, zo mogelijk parallel geschakelde, (wettelijke) coördinatieprocedures.

4.4. Knelpunten met betrekking tot bijzondere wetten

In deze paragraaf worden knelpunten besproken die verband houden met de bijzondere wetten die een rol spelen bij de realisering van gaswinnings- en windenergieprojecten.

4.4.1. Wet op de Ruimtelijke ordening

Knelpunt 1. De beschikbaarheid van locaties
Als het om realisatie van gaswinning- en windenergieprojecten gaat, is de eerste stap het vinden van planologisch goed afgewogen locaties en daarna kan pas het vergunningentraject starten. Gaswinninglocaties zijn gebonden aan het voorkomen van gasvelden. Een initiatiefnemer zal naar de gemeente (in Friesland en Groningen vindt er eerst een integrale check op provinciaal niveau plaats) stappen om te kijken of - in eerste instantie - een proefboring en mogelijk later gaswinning past binnen het op dat moment op gemeentelijk niveau gevoerde beleid. Wanneer dit niet is toegestaan, zal onder de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening de vraag bij de gemeente gelegd kunnen worden haar ruimtelijk beleid zodanig aan te passen dat het winnen van gas wel mogelijk wordt op die locatie. Dat zo'n proces niet altijd makkelijk zal verlopen in verband met angst voor bodembeweging en schade aan natuur, flora en fauna staat vast. Het is aan de politiek hier keuzen in te maken. Bij de opzet van grotere en gevoeligere projecten (Waddenzee, Biesbosch en Weerribben) speelt ook het streekplan een belangrijke rol. Immers, daarin worden de grote lijnen door de provincie uitgezet met doorvertaling naar de bestemmingsplannen.

Bij het realiseren van locaties voor het genereren van windenergie liggen er naar de mening van de werkgroep meer kansen. In heel Nederland komt wind voor. Het Rijk draagt zorg voor het aanwijzen van locaties van windenergieprojecten op zee. Hoewel door technologische ontwikkelingen (opschaling) winst kan worden geboekt, is met name op het land het vinden van planologische goed afgewogen locaties moeilijk, waardoor het de vraag is of de door het Rijk beoogde vermogen van 1500 MW op land in 2010 tijdig tot stand zal komen. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen. Initiatiefnemers moeten zich tot de gemeenten richten wanneer zij een locatie voor een windenergieproject willen ontwikkelen. Immers in het huidige stelsel zijn de gemeenten primair verantwoordelijk voor het bestemmen van gronden. Maar los van de vraag of een gemeente in staat is ten aanzien hiervan (boven-) regionale afwegingen te maken, zien veel gemeenten het niet als een kerntaak om voor voldoende planologische ruimte voor windenergieprojecten te zorgen. Vaak zal ook het Nimby-karakter van met name grootschalige projecten voor gemeenten een reden zijn om stil te zitten of zich afwijzend

op te stellen. Een van de belangrijkste oorzaken van de recente vertragingen in de planologische besluitvorming terzake van de plaatsing van windmolens ligt overigens in de problematiek van de vergoeding van planschade. Deze problematiek is verscherpt naar aanleiding van recente jurisprudentie. Hierop wordt teruggekomen.
Ook speelt mee dat het opwekken van windenergie een vrij nieuw item is. Als een gemeente in principe welwillend staat ten opzichte van windenergieprojecten, zal er vaak nog niets opgenomen zijn in vigerende bestemmingsplannen, die in de praktijk vaak ouder zijn dan 10 jaar. Daarbij komt dat de ruimtelijke ordening op lokaal niveau voor de buitengebieden, die veelal het meest geschikt zijn voor windenergieprojecten, voornamelijk gekenmerkt wordt door “toelatingsplanologie”. Dit betekent dat als zich een initiatief aandient, de meeste gemeenten zich dan pas gaan beraden over de vraag of de gewenste nieuwe bestemming past binnen het door hen in dit gebied gevoerde en te voeren beleid. Dan begint de fase van verkenning en onderzoek die niet aan termijnen is gebonden en moet er nog aan tal van onderzoeksverplichtingen -al dan niet WRO gerelateerd- voldaan worden.

Oplossingsrichting 1. Van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsgerichte planologie
Geconstateerd kan worden dat deze manier van werken niet aansluit bij de toenemende economische dynamiek. De leden van de projectgroep bepleiten dan ook dat gemeenten zich eerder op hoofdlijnen uitspreken over inpasbaarheid van gaswinnings-windenergieprojecten in hun toekomstig ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld in een gemeentelijke structuurvisie. Zo’n structuurvisie zou een integrale visie dienen te geven op de ontwikkeling en beheer van de fysieke leefomgeving, zodat de initiatiefnemer al in een heel vroeg stadium duidelijkheid verschaft wordt of zijn initiatief kans van slagen heeft in de betreffende gemeente, terwijl het aan de gemeente zelf meer houvast geeft voor besluitvorming aangaande een initiatief, zodat -indien nodig- sneller een bestemmingsplanprocedure gestart kan worden. Een efficiencyslag die zowel bij de initiatiefnemer als bij de gemeente tot besparing van tijd en geld zal leiden. Het is zelfs niet ondenkbaar dat het in zo’n structuurvisie neergelegde ontwikkelingsgerichte beleid marktpartijen stimuleert tot het indienen van initiatieven voor windenergieprojecten. Het pleiten voor een structuurvisie sluit overigens aan bij het Wetsvoorstel nieuwe Wro en bij de Eindrapportage van het project Herijking Regelgeving VROM.

Voordelen:
Wanneer gemeenten zich via een gemeentelijke structuurvisie uit zouden spreken over toekomstig ruimtelijk beleid, geeft dit in een vroeg stadium al duidelijkheid aan initiatiefnemers, terwijl de gemeente zelf een solide basis heeft voor besluitvorming over het initiatief. De onderzoeksfase voorafgaande aan een bestemmingsplanprocedure zal als gevolg daarvan korter kunnen worden. Deze oplossing sluit goed aan bij de reeds meermalen genoemde fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en bij de Eindrapportage van het project Herijking Regelgeving VROM. Hierbij wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro niet alleen de gemeente, maar

ook het Rijk en de provincie de bevoegdheid (niet de verplichting), krijgen een structuurvisie te maken, waarin het eigen beleid kan worden vastgelegd en waaraan een uitvoeringsprogramma gekoppeld kan worden, alsmede juridische instrumenten waarmee de voorwaarden voor ruimtelijke ontwikkeling en maatschappelijk initiatief bindend kunnen worden vastgelegd. Het gaat daarbij om bestemmingsplannen en algemene regels.

Nadelen:
- Ondanks de grote voordelen die te behalen zijn, zal zo'n ontwikkelingsgerichte integrale visie voor veel gemeenten toch een extra plan betekenen. Omdat in de nieuwe Wro het maken van een structuurvisie niet verplicht gesteld wordt en het door de gemeenten niet als een kerntaak wordt gezien, blijft het onzeker of op gemeentelijk niveau besluitvorming met betrekking tot locaties voor gaswinning- en windenergieprojecten in het kader van een ontwikkelingsgerichte integrale visie geplaatst wordt.
- De mogelijkheid van een structuurvisie biedt geen mogelijkheid als een gemeente in het geheel geen gaswinning of windenergieprojecten op haar grondgebied wenst. Indien vanuit de centrale of provinciale overheid niettemin wenselijk wordt geacht dat een bepaald gaswinning- of windenergieproject in de desbetreffende gemeente wordt gerealiseerd, zullen andere instrumenten moet worden ingezet.

Knelpunt 2. De lengte van de bestemmingsplanprocedure
De bestemmingsplanprocedure zelf neemt te veel tijd in beslag om tijdig in te kunnen spelen op gewenste maatschappelijke ontwikkelingen. Het bestemmingsplan neemt een centrale positie in. De bestemmingsplanprocedure zelf neemt 41 tot 60 weken in beslag. Daarboven op komt nog de fase van verkenning en onderzoek die voorafgaat aan de bestemmingsplanprocedure.

Oplossingsrichting 1. Toepassing artikel 19 WRO
De gemeente kan in plaats van een bestemmingsplanprocedure een artikel 19-procedure (de zelfstandige projectprocedure) starten. De gemeenteraad kan ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar is ontvangen.

Voordeel:
- Een artikel 19-procedure duurt ongeveer 22 weken. Dit is aanmerkelijk korter dan een bestemmingsplanprocedure. Hierbij wordt aangetekend dat bij toepassing van artikel 19 WRO voor ingrijpende projecten de onderzoeksverplichtingen die niet gerelateerd zijn aan de WRO, blijven bestaan.

Nadeel:
- Risico van artikel 19 WRO is dat van “incidentenplanologie”. Een ontwikkelingsgerichte aanpak verdient de voorkeur.

Oplossingsrichting 2. Verkorting van de proceduretijden
In het wetsvoorstel voor een nieuwe Wro is een aanmerkelijke vereenvoudiging en versnelling van procedures opgenomen. De bestemmingsplanprocedure wordt Awb-conform gemaakt en zal 22 tot 26 weken in beslag gaan nemen. Zie § 3.3.1.

Voordeel:
- Het voordeel is evident. De bestemmingsplanprocedure wordt korter en efficiënter. Een initiatief kan sneller worden gerealiseerd.

Nadeel:
- Deze verkorting van de proceduretijd biedt geen oplossing voor situaties waarbij een gemeente helemaal geen gaswinning- of windenergieproject op haar grondgebied wil. Indien een dergelijk project toch gewenst is, zal het interventie-instrumentarium van Rijk en provincie soelaas moeten bieden.

Knelpunt 3. Het gemeentelijke niveau is voor planologische besluitvorming aangaande grootschalige gaswinning- en windenergieprojecten niet het meest efficiënte niveau
Een van de kenmerken van het afwegingskader is immers de regionale impact van deze energieprojecten. Voor wat betreft de planning van locaties voor windenergie wordt er al voor meer sturing gezorgd via de BLOW. In de BLOW hebben provincies een harde planologische taakinstelling op zich genomen. Zij proberen met gemeenten tot afspraken hierover te komen en maken een Plan van Aanpak. Hoewel de opgave bij gemeenten en provincies samen gelegd is, hebben de provincies de eindverantwoordelijkheid. Wanneer er eind 2005 op gemeentelijk niveau geen “finale planologische besluitvorming” heeft plaatsgevonden hebben provincies een half jaar de tijd om aan te geven hoe zij het tekort aan planologische ruimte gaan aanpassen. Hierbij zullen zij zo nodig gebruiken moeten maken van het interventie-instrumentarium van de WRO (artikel 37 en artikel 40 WRO). Bij gaswinning ligt het accent meer bij de centrale overheid. Immers, de centrale overheid is primair verantwoordelijk voor het gasbeleid.

Oplossingsrichting 1. Concrete beleidsbeslissingen (cbb’s)
Om de locatiekeuzen in een Plan van Aanpak juridische binding te geven bepleit de projectgroep -onder de huidige WRO- het opnemen van concrete beleidsbeslissingen (cbb’s) in het streekplan. Deze cbb’s moeten door gemeenten “in acht worden genomen” bij de vaststelling of wijziging van hun bestemmingsplannen.
Bij gas zou een vergelijkbare weg gevolgd kunnen worden via cbb’s in planologische kernbeslissingen.

Voordelen:
- Wanneer locaties via een cbb in het streekplan opgenomen worden biedt dat ook voordelen bij de vervulling van een eventuele MER-plicht. Alternatieve locaties kunnen ten opzichte van elkaar afgewogen worden (dit is niet goed mogelijk in een locale MER), het aantal MER's zal afnemen en de aanwezige kennis op provinciaal niveau is over het algemeen groter dan bij de meeste kleinere gemeenten.
- Ook voor toetsing aan Habitat- en Vogelrichtlijn biedt een cbb voordelen; in een vroeg stadium zal hier duidelijkheid over gegeven kunnen worden.

Nadelen:
- Hoewel de BLOW-aanpak uiteindelijk zal leiden tot meer beschikbare locaties voor windenergieprojecten, blijft het een vorm van indirecte sturing. Het doorwerkingstelsel van cbb's, aanwijzingen en Nimby vergen veel tijd. De vraag kan dan gesteld worden of een bepaalde taakuitoefening die -bij voortduring- slechts door indirecte sturing kan plaatsvinden, niet toegedeeld moet worden aan een hoger overheidsorgaan.
- Het risico bestaat dat locaties alsnog afvallen omdat zij door de provincie niet op volledige haalbaarheid zijn getoetst. Immers, provincies houden zich niet bezig met projectontwikkeling. Dit nadeel kan worden ondervangen doordat provincies zulke expertise opbouwen.

Oplossingsrichting 2. Bevoegdheden leggen op het meest geëigende niveau
Het gaat bij gaswinning en grootschalige windparken om projecten en activiteiten met een hoog maatschappelijk belang die naar hun aard of schaal niet meer op het locale overheidsniveau thuishoren. Het betreft vaak Nimby-achtige en grootschalige projecten met een bovenlokale regionale uitstraling, waarbij afstemming met ander omgevingsbeleid nodig is. Grootschalige windenergieprojecten vallen -naar de mening van de projectgroep- onder deze omschrijving en zouden onder de verantwoordelijkheid van de provincie kunnen vallen; grootschalige gaswinningsprojecten zouden onder verantwoordelijkheid van het Rijk moeten vallen. Het wetsvoorstel nieuwe Wro ziet op een dergelijke scheiding van verantwoordelijkheden tussen de bestuurslagen, waarbij het decentrale stelsel van de ruimtelijke ordening doorbroken wordt. Aanvullend hierop wordt aan rijk en provincie de bevoegdheid tot het maken van bestemmingsplannen gegeven.

Voordelen:
- Dit voorkomt tijdrovende figuren als "Nimby-regeling", cbb's en aanwijzingen met betrekking tot de locatieproblematiek voor grootschalige windenergieprojecten
- De taaktoedeling aan de provincie is dat de planning voor grootschalige locaties voor windenergie na 2006 gecontinueerd zal worden op provinciaal niveau. Dit waarborgt de noodzakelijke afstemming met provinciale omgevingsplanning, waaronder milieubeleid, natuurbeleid, verkeers- en vervoersbeleid en volkshuisvestingsbeleid.

- Goede afstemming op planniveau leidt tot minder problemen op uitvoeringsniveau. Voor een initiatiefnemer levert dit ook sneller duidelijkheid op. Wanneer in een vroeg stadium al vast staat dat het initiatief strijdig is met bijvoorbeeld het provinciale milieu- of natuurbeleid kan hij stoppen, zodat geld en tijd bespaard worden.

Nadelen:
- Ook in de nieuwe Wro blijft het decentrale stelsel uitgangspunt; voor een inbreuk op de reguliere bevoegdheidverdeling tussen de bestuurslagen zullen zwaarwegende argumenten moet bestaan.
- Centralisatie doet geen recht aan "lagere" overheden die wel willen meewerken aan de realisatie van gaswinning en windenergieprojecten.

Knelpunt 4. Coördinatie van de besluitvorming
De verwezenlijking van een project vergt niet alleen ruimtelijke besluitvorming. Er zijn ook tal van andere ook besluiten nodig, zoals bouwvergunningen, milieuvergunningen, en natuurbeschermingvergunningen. Een goede afstemming tussen de planologische en de sectorale besluitvorming is van groot belang.

Oplossingsrichting
Het Rijk, provincie en gemeenten krijgen in de nieuwe Wro ieder een projectenmodule. In het kort houdt deze module in dat besluiten en vergunningen die nodig zijn voor realisatie van een project, gelijktijdig in procedure worden gebracht. Er wordt zoveel mogelijk gecoördineerd voorbereid en de besluiten op vergunningaanvragen zullen gezamenlijk kunnen worden vastgesteld. Bij beroep gaan alle besluiten die in een gecoördineerde procedure zijn genomen, als één besluit naar de Raad van State. De doorlooptijd zal hierdoor aanzienlijk bekort worden. Wanneer het wetsvoorstel op dit punt niet gewijzigd wordt, zal elk ruimtelijk investeringsproject waaronder gaswinning- en windenergieprojecten kunnen vallen onder deze projectmodule. Overigens hoeft voor rijksprojecten niet gewacht te worden op de nieuwe Wro. Met ingang van 1 januari 2004 is de huidige WRO aangevuld met een Rijksprojectenprocedure (artikel 39a e.v.). Tevens is, vooruitlopend op een nieuwe Wro, in het kader van het wetsvoorstel Stad en Milieu[14] alvast voorzien in een gemeentelijke projectenprocedure. De projectgroep ondersteunt deze ontwikkelingen met betrekking tot kortere procedures en de projectmodules voor rijk, provincies en gemeenten.

- *De WRO en de sectorale wetgeving*

De werkgroep meent dat met het instrumentarium van de op 1 februari 2004 in werking getreden Wet rijksprojectenprocedure (wijziging WRO) en op termijn met dat van de fundamenteel herziene WRO, een groot aantal knelpunten die zich bij de realisatie van windenergie- en gaswinningsprojecten voordoen, kunnen worden opgelost. Het effect

[14] Kamerstukken 25848.

hiervan kan worden versterkt door in de sectorale wetgeving en het sectorale beleid mede gebruik te maken van het instrumentarium van de WRO en straks de nieuwe Wro. Zo zouden de Ministers van EZ en VROM gebruik kunnen maken van hun bevoegdheid een nationale structuurvisie vast te stellen met betrekking tot locaties voor gaswinning en windenergie, met name voor gebieden waar een bijzondere afwegingsproblematiek speelt (bijv. mogelijke locaties in habitatgebieden).
Verder zou gebruik kunnen worden gemaakt van de in het wetsontwerp Wro voorziene mogelijkheid een algemene maatregel van bestuur vast te stellen, waarin wordt bepaald dat gemeenten bepaalde locaties voor gaswinning en windenergie binnen een bepaalde termijn in hun bestemmingsplannen dienen op te nemen. Het sluitstuk is dat, als de desbetreffende gemeenten het bestemmingsplan niet aanpassen, de Ministers van VROM en EZ zelf een bestemmingsplan vaststellen en, als sprake is van een concreet project, daarbij de rijkscoördinatieregeling toepassen. In de sectorale wetgeving zouden projecten kunnen worden gedefinieerd waarvan op voorhand duidelijk is dat zij van nationaal belang zijn, en waarover de besluitvorming dus aanstonds op rijksniveau moet worden gelegd. Wat betreft de provincies zou m.m. eenzelfde regeling moeten worden getroffen als voor het Rijk, hetgeen gelet op hun centrale rol bij windenergie van belang is.
De koppeling tussen WRO en sectorale wetgeving kan voor gas in de Mijnbouwwet en voor windenergie in de Elektriciteitswet 1998 (of in een aparte Wet energieproductie) worden gelegd. Er zou op korte termijn een traject moeten worden opgestart, waarbij voor bepaalde categorieën gaswinnings- en windenergieprojecten de in de huidige WRO opgenomen rijksprojectenprocedure van toepassing wordt verklaard. De werkgroep merkt hierbij op dat de procedure ook op naar omvang kleinere projecten kan worden toegepast; het toepassingcriterium is immers niet de fysieke omvang van het project, maar de schaal en het gewicht van het betrokken belang. Ook in omvang kleinere projecten kunnen een groot belang vertegenwoordigen. Voorwaarde is wel dat het moet gaan om een project op een concrete locatie. Het zou het bestek van de WRO te buiten gaan om bijvoorbeeld alle windenergieprojecten in Nederland als één project te beschouwen.

Dit zou zodanig vorm gegeven moeten worden gegeven dat, als de fundamentele herziene Wro in werking treedt, genoemde sectorale wetten gemakkelijk daaraan kunnen worden aangepast, langs de hierboven geschetste lijnen. Ook is denkbaar twee, gedeeltelijk parallele trajecten te starten.

Knelpunt 5. Financiële complicaties
Door een tweetal ontwikkelingen in de jurisprudentie is bij de gemeenten de vrees ontstaan dat windenergieprojecten nadelige financiële gevolgen voor de gemeente kan hebben. De Hoge Raad besliste in zijn arrest van 2 mei 2003[15] dat planschade die een gemeente verschuldigd is niet bij overeenkomst mag worden afgewenteld op degene in

[15] HR 2 mei 2003, AB 2003, 354 m.nt. De Groot en Van der Veen (Nunspeet).

wiens belang het planologisch besluit is genomen. Het Gerechtshof te Leeuwarden besliste in een kort daarna gewezen arrest[16] dat de vestiging van een windmolenpark een sterk waardedrukkend effect heeft op de waarde van in de omgeving liggende woningen in het kader van de vaststelling van de grondslag voor de OZB. Deze arresten in onderlinge samenhang bezien, roepen het beeld op dat gemeenten wellicht fikse bedragen aan planschade zullen moeten gaan betalen bij vestiging van een windmolenpark, terwijl zij deze schade niet op de exploitant kunnen verhalen.

Opmerking vooraf
Vooraf wordt opgemerkt dat niet zeker is of de maatstaf die het Hof in de fiscale sfeer aanlegt ter bepaling van de waarde van een woning door de Afdeling bestuursrechtspraak zal worden aangelegd bij de bepaling van de waarde in de sfeer van planschade. Hoewel de Afdeling bestuursrechtspraak zich nog niet over dit punt heeft uitgelaten, was vaste jurisprudentie van haar "rechtsvoorgangsters" dat de waardebepaling in het kader van de onroerende-zaakbelasting niet maatgevend was voor de bepaling van de schade in het kader van artikel 49 van de WRO[17]. De ontwikkeling van de jurisprudentie op dit punt zal moeten worden afgewacht.

Oplossingsrichting 1. Beperking indiening planschadeclaims
In het voorstel voor een nieuwe Wro wordt de mogelijkheid planschadeclaims in te dienen minder aantrekkelijk. Zo wordt een recht van € 300 verschuldigd voor het in behandeling nemen van de aanvraag (artikel 6.4). Dit bedrag wordt teruggestort als de aanvraag geheel of gedeeltelijk wordt ingewilligd. De mogelijkheid een aanvraag in te dienen, wordt voorts in de tijd beperkt tot vijf jaar na het onherroepelijk worden van het schadeveroorzakende besluit (artikel 6.1). Ten slotte wordt uitdrukkelijk bepaald dat een waardevermindering, dat een bepaald percentage van de waarde van een onroerende zaak bedraagt, altijd voor rekening van de aanvrager blijft (artikel 6.2).

Oplossingsrichting 2. Tegemoetkoming planschadekosten en hogere kosten gemeenten
De totstandkoming van windmolenlocaties zou kunnen worden gestimuleerd door gemeenten een tegemoetkoming in de potentiële planschadekosten toe te kennen. Indien gemeenten op verzoek van de provincie hun bestemmingsplannen aanpassen of vrijstelling daarvan verlenen voor gaswinningsinstallaties of windmolenlocaties, kunnen zij de planschadekosten op grond van de artikelen 31a en 31b WRO verhalen op de provincie. In die gevallen zou de totstandkoming van windmolenlocaties kunnen worden gestimuleerd door provincies een tegemoetkoming voor deze gemaakte kosten toe te kennen. Indien gemeenten op verzoek van de Rijksoverheid hun bestemmingsplannen wijzigen om gaswinnings- of een windenergieprojecten mogelijk te maken, kunnen zij op

[16] Hof Leeuwarden 23 mei 2003, nr. BK 74/02
[17] Vgl. KB 12 december 1987, AB 1998, 321; KB 30 november 1987, AB 1988, 320, AGB 26 februari 1993, BR 1993, p. 992.

de planschadekosten die daaruit voortvloeien grond van de artikelen 31a en 31b WRO op het Rijk verhalen.

Oplossingsrichting 3. Planschadevergoedingsovereenkomsten
Naar aanleiding van het bovengenoemde Nunspeet-arrest wordt momenteel gewerkt aan een Spoedwet planschade die de gemeenten de mogelijkheid geeft met een verzoeker van een wijziging van het planologische regiem een “planschadevergoedingsovereenkomst” te sluiten. Dit wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Tweede Kamer.

4.4.2. Wet milieubeheer; Besluit m.e.r 1994

Knelpunt 1. Uitgebreide vergunningsprocedure; actio popularis
De voorbereidingsprocedure van een milieuvergunning is uitgebreid en voorziet in ruime mate in advies en inspraak. De kring van beroepsgerechtigden is ruim (de getrapte “actio popularis”). Dit lijkt vooral bij kleinere projecten overdreven.

Oplossingsrichting 1. Vereenvoudiging van de procedure
De totstandkoming van de milieuvergunning wordt vereenvoudigd in de Wet uniforme voorbereidingsprocedure (zie § 3.2.). De kring van insprekers en beroepsgerechtigden wordt in de aanpassingswet beperkt tot belanghebbenden.

Oplossingsrichting 2. Algemene regels
Bij algemene maatregel van bestuur kunnen voor categorieën inrichtingen algemene regels worden gesteld ter bescherming van het milieu (artikel 8.40 Wm). Indien een inrichting onder de werking van een algemene maatregel van bestuur valt, is de vergunningplicht niet meer van toepassing (artikel 8.2, lid 2, Wm).
Windturbines die aan bepaalde criteria voldoen (o.m. een vermogen van ten hoogste 15 MW) vallen onder de werking van het Besluit installaties en voorzieningen milieubeheer. Bezien zou kunnen worden of in het licht van de actuele kennis over milieueffecten van windturbines de criteria niet zouden kunnen worden verruimd. Voor gaswinning zijn nog geen algemene regels ontwikkeld. Bezien zou kunnen worden of ook voor deze projecten een stelsel van algemene regels haalbaar is. Hierbij moeten natuurlijk de EG-rechtelijke randvoorwaarden (bijv. de m.e.r.-plicht) in acht worden genomen. Zo is ten gevolge van de lage drempelwaarden voor de m.e.r.-plicht, bij gaswinning een stelsel van algemene regels vrijwel onmogelijk.

Knelpunt 2. De lengte en kosten van de m.e.r.-procedure
Een m.e.r.-procedure is kostbaar en tijdrovend. De drempelwaarden worden in de branche laag gevonden. De effecten van een gaswinnings- of windenergieproject zijn op basis van ervaringen uit het verleden vaak goed voorspelbaar. Een m.e.r.-procedure brengt in dat geval weinig nieuws.

Oplossingsrichting 1. Verhoging drempelwaarden
De drempelwaarde voor gaswinning vloeit dwingend voort uit de m.e.r.-richtlijn (Bijlage I, onderdeel 14). Overigens lijkt voor de opsporingsfase wel meer ruimte te bestaan. Dit zou kunnen worden onderzocht. Windenergieprojecten kunnen worden gekwalificeerd als industriële installaties voor opwekking van elektriciteit (Bijlage II, onderdeel 3a, van de m.e.r.-richtlijn). De lidstaten hebben bij deze zogeheten Bijlage II-projecten enige beoordelingsvrijheid bij het bepalen van de drempelwaarden voor de m.e.r.-plichtigheid, welke vrijheid wordt begrensd door artikel 2, eerste lid, van de richtlijn, in die zin dat een project dat "aanzienlijk milieueffecten" kan hebben aan een m.e.r.-plicht moet worden onderworpen. Deze bepaling heeft rechtstreekse werking[18]. Bijlage III van de richtlijn geeft een aantal criteria waarmee rekening gehouden moet worden bij de vaststelling van de drempelwaarden. In § 3.3.2. is geconstateerd dat bij de lopende herziening van het Besluit m.e.r. 1994 de drempelwaarde al is verhoogd van 10 MW tot 15 MW. Er zou onderzocht kunnen worden of binnen de marges van de richtlijn de drempelwaarden voor de m.e.r.-plichtigheid van windenergieprojecten verder zou kunnen worden verhoogd.

Oplossingsrichting 2. Vereenvoudiging van de m.e.r.-procedure
De procedurele eisen in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. 1994 gaan op een aantal punten verder dan hetgeen dwingend uit de Europese m.e.r.-richtlijn voortvloeit. Hierbij kan bijv. gewezen worden op de in twee stadia verplichte advisering door een commissie en de "dubbele" inspraak. Deze zogeheten "koppen" op de m.e.r.-richtlijn moeten worden teruggedrongen.
De Werkgroep heeft vastgesteld dat het ministerie van VROM bij de voorbereiding van een wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van Richtlijn nr. 2001/42/EG (Beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's) ook de versobering heeft betrokken van de dubbele elementen in de m.e.r.-procedure. Het streven naar verkorting van de m.e.r.-procedure is ook verwoord in de brief over Herijking VROM-regelgeving. Voorjaar 2004 heeft het kabinet een wetsvoorstel voor advies naar de Raad van State gestuurd waarin een verkortingsvoorstel is opgenomen.

Oplossingsrichting 3. Verlening ontheffingen
Voor gaswinningsprojecten zou de bevoegdheid om in bepaalde gevallen ontheffing te verlenen van de m.e.r.-plicht soelaas kunnen bieden (artikel 7:5 Wm). Als eerder in

[18] Vlg. HvJ-EG 24 oktober 1996, AB 1997, 133 m.nt. ChB (Kraaijeveld)

hetzelfde gebied een project is uitgevoerd, waarvoor een m.e.r.-procedure is doorlopen en dat wat betreft zijn aard en schaal vergelijkbaar is met het thans aan de orde zijnde project, kan worden verdedigd dat sprake is van een “herhaling van de activiteit” (artikel 7:5, eerste lid, onder a, Wm). Indien aan de overige eisen wordt voldaan, zou ontheffing van de m.e.r.-plicht kunnen worden verleend. In de praktijk blijkt hoogst zelden gebruik te worden gemaakt van deze ontheffingsmogelijkheid. Een van de redenen hiervoor is dat de ontheffingsprocedure als zwaar wordt ervaren.

Oplossingsrichting 4. Gebruik bestaande MER
Indien de initiatiefnemer beschikt over een MER waarin de voorgenomen activiteit als alternatief is beschreven, kan een sterk vereenvoudigde m.e.r.-procedure worden gevolgd (artikel 7.16 Wm). Bij de aanvraag kan het reeds opgestelde MER worden overgelegd. De initatiefnemer zal zijn aanvraag wel zo moeten opstellen en detailleren dat deze aansluit op het in het kader van een andere aanvraag opgestelde MER. De milieueffecten van de activiteit moeten aan de hand van de beschrijving ervan in de aanvraag in relatie tot het overgelegde MER volledig kunnen worden beoordeeld[19].

Oplossingsrichting 5. Gebruik bestaande MER-modules
Een variant op oplossing 4 zou zijn dat de wet - door wijziging van artikel 7.16 - toestaat dat voor de beschrijving van bepaalde milieueffecten wordt verwezen naar een ander MER waarin een vergelijkbaar effect is beschreven, of dat kan worden verwezen naar een voor dat effect door de Cie. m.e.r. goedgekeurde ‘milieu-effect-module’. Ten behoeve van insprekers verdient het wellicht de voorkeur dat deze teksten zonder specifieke aanpassing in het MER worden opgenomen.

Oplossingsrichting 6. Geen nieuwe gegevens verzamelen
Ofschoon de Wet milieubeheer ingeval van een “m.e.r. op aanvraag” de initiatiefnemer in de gelegenheid stelt een MER op te stellen op basis van bestaande gegevens, blijkt dat in de m.e.r.-praktijk particuliere initiatiefnemers wordt gevraagd nieuwe (natuur)gegevens te (doen) verzamelen. Dit zou de initiatiefnemer moeten kunnen weigeren zonder dat dit afbreuk doet aan het beeld van de kwaliteit van zijn MER. Dit kan er wel toe leiden dat de beschrijving van milieu-effecten incompleet blijft en dat dit in het hoofdstuk “Leemten in kennis” van het MER moet worden vermeld. Dan kan hieruit een motiveringstekort voor het besluit van het bevoegd gezag voortvloeien dat voor initiatiefnemer een dilemma c.q. een onderhandelingpunt met het bevoegd gezag betekent over het toch maar uitvoeren van aanvullend onderzoek.

[19] Vgl. Rb. Arnhem 30 juni 2003, Energierecht 2003, nr. 5, p. 202-206 m.nt. M.M. Roggenkamp.

Knelpunt 3. Slagschaduw
Een specifiek knelpunt in de sfeer van de Wet milieubeheer is hinder door slagschaduw, dat is de schaduw die ontstaat door het ritmisch draaien van de wieken[20]. Uitgangspunt waarvan in de bestuurlijke praktijk wordt uitgegaan is de zogeheten "5 uur contour" (meer dan 17 dagen per jaar meer dan 20 minuten per dag). Dit uitgangspunt is gebaseerd op een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak[21]. Een wat andere invalshoek voor normering van slagschaduw is de passeerfrequentie. Uit de jurisprudentie blijkt dat bij passeerfrequenties van tussen de 2,5 en 14 Hz voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden ter voorkoming van hinder[22]. Hieruit zou voorzichtig kunnen worden afgeleid dat bij een passeerfrequentie van minder dan 2,5 Hz geen voorschriften aan de milieuvergunning behoeven te verbonden. Over de vraag of bij hogere passeerfrequenties de oplossing per definitie moet worden gezocht in stil zetten van de windmolen of dat ook minder vergaande maatregelen toelaatbaar zijn, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak zich niet uitdrukkelijk uitgelaten. Ook hier lijkt dus nog enige ruimte te bestaan.

Oplossingsrichting
De in de jurisprudentie ontwikkelde uitgangspunten zijn minima. Het is niet uit te sluiten dat hogere normen voor de rechter acceptabel zijn, mits goed onderbouwd met objectieve gegevens. Er zou op basis van onderzoek een leidraad kunnen worden ontwikkeld met een gedifferentieerde normstelling, waarbij aandacht wordt besteed aan factoren als het tijdstip van de dag waarop slagschaduw optreedt. Met een verplichting een windturbine stil te zetten, moet uiterst terughoudend worden omgegaan.

4.4.3. Wet geluidhinder

Knelpunt: ruimtegebrek op geluidgezoneerde bedrijfsterreinen
Een specifiek knelpunt dat bij de Wet geluidhinder voorkomt, is dat geluidsregels soms te knellend zijn voor plaatsing van windturbines op locaties waarvoor veel maatschappelijk draagvlak bestaat, zoals op bedrijfsterreinen. Zo mag bij de berekening van de geluidsproductie van een windturbine op een geluidsgezoneerd bedrijfsterrein de zogeheten windnormcurve niet worden toegepast, terwijl dit wel mag in situaties waarin de geluidsaspecten alleen in het kader van de Wet milieubeheer worden beoordeeld. Dit leidt weliswaar leidt tot langere doorlooptijden voor vergunningen, maar er worden wel aanzienlijke opstelmogelijkheden voor windturbines gemist.

---

[20] Zie voor een uitvoerige uiteenzetting het rapport "Windturbines en geluid, veiligheid en slagschaduw, van 19 augustus 2002, opgesteld door Royal Haskoning in opdracht van hert Ministerie van VROM, Rijksplanlogische Dienst.
[21] ABR 24 oktober 1996, nr. E03.95.1961.
[22] ABR 24oktober 2001, JM 2002/4; ABR 30 november 2001, JM 2002/16 m.nt. Pieters.

Oplossingsrichting 1. WNC-curve toepasbaar maken
Via wijziging van Wet geluidhinder mogelijk maken dat de geluidproductie van een windturbine op een geluidgezoneerd bedrijfsterrein toch met behulp van de WNC wordt berekend.

Voordeel:
- Binnen de bestaande geluidsruimte van een geluidszone kunnen hiermee doorgaans meer windturbines worden ingepast.

Nadeel:
- Deze manier van beoordelen van geluidproductie is strijdig met een basiskenmerk van de Wet geluidhinder en is bovendien onrechtvaardig ten opzichte van andere bedrijvigheid.

Oplossingsrichting 2. Windturbines vrijstellen van toetsing aan geluidszone
Via een wijziging van de Wet geluidhinder kunnen windturbines worden vrijgesteld van de plicht te worden getoetst aan de geluidzone (en grenswaarde) van een geluidgezoneerd bedrijfsterrein. De geluidsproductie wordt wel getoetst aan de Wet milieubeheer. Deze werkwijze komt in hoge mate overeen met de beleving van de geluidproductie van windturbines door burgers ingeval van plaatsing op bedrijfsterreinen.

Voordeel:
- De geluidproductie van windturbines wordt overal in Nederland op eenzelfde manier beoordeeld. Vanwege de doorgaans geringe planologische belemmeringen voor windturbines op bedrijfsterreinen ontstaan juist hier goede plaatsingsmogelijkheden.

Nadeel:
- Windturbines kunnen zorgen voor een geringe overschrijding van de grenswaarde van de geluidzone van gezoneerde bedrijfsterreinen, hetgeen strijdig is met de gedachte achter geluidszonering. Ook deze oplossing kan afgunst opwekken bij andere typen bedrijvigheid.

De werkgroep heeft een voorkeur voor oplossingsrichting 2. Dit sluit ook aan op het eind 2003 ingenomen kabinetsstandpunt hierover. De wetgevingsprocedure is in gang gezet; de uitkomsten hiervan zijn vanzelfsprekend nog niet te voorspellen.

4.4.4. Natuurbeschermingswet (1998)

Opmerking vooraf: het IBO-rapport
Alvorens in te gaan op de knelpunten inzake de natuurbeschermingswetgeving merkt de werkgroep op dat de Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving, en in het bijzonder de knelpunten, in kaart gebracht zijn in het recente rapport “Nederland op

slot?", Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2002-2003, nr. 7 (hierna: het IBO-rapport). Het kabinet heeft de aanbevelingen van deze werkgroep grotendeels overgenomen[23]. De werkgroep meent dat deze aanbevelingen ook kunnen bijdragen aan de realisatie van gaswinnings- en windenergieprojecten; zij hecht aan een voortvarende uitvoering ervan.

Knelpunt 1. Het toetsingsmoment van de Nb-wetvergunning
Een knelpunt is dat de toetsing aan de Natuurbeschermingswet vaak pas laat in het traject wordt uitgevoerd. Dit kan in het uiterste geval betekenen dat een project waarin veel tijd en geld is geïnvesteerd niet doorgaat.

Oplossingsrichting. Tijdige aanvraag
De initiatiefnemer kan op elk gewenst moment een aanvraag om een NB-wetvergunning indienen, waarop vervolgens binnen de wettelijke beslistermijnen moet worden beslist. Dit betekent wel dat in een vroegtijdig stadium aandacht moet bestaan voor de mogelijke vergunningplichtigheid van het project. Overigens zullen niet alleen initiatiefnemers, maar ook overheidsorganen hierop bedacht moeten zijn. Het is van belang dat een initiatiefnemer al bij het allereerste overleg met de overheid over een project op potentiële vergunningplichtigheid op grond van de natuurbeschermingswetgeving wordt gewezen. Hierbij moet wordt bedacht dat het ten gevolge van de zogeheten "externe werking" niet altijd zonneklaar is dat een vergunning nodig is. Dit vergt een goede afstemming en informatie-uitwisseling tussen betrokken overheden.

Knelpunt 2. Toetsingskader van artikel 6 van de Habitatrichtlijn is niet geïmplementeerd
Dit is vooral een knelpunt voor het bevoegd gezag (alle overheidslagen). Door het niet implementeren van artikel 6 van de Habitatrichtlijn, heeft dit artikel rechtstreekse werking. Dit betekent dat elk besluit of plan waarmee toestemming wordt verleend voor een plan of project met mogelijk significante gevolgen voor een gebied in het kader van de Vogel- of Habitatrichtlijn (artikel 6, lid 3) of waarmee een verslechtering wordt toegelaten (artikel 6, lid 2), moet worden onderworpen aan het toetsingskader van artikel 6. De verplichting om uitvoering te geven aan artikel 6 kan bij een ander orgaan komen te berusten dan bij de minister van LNV, zoals gebruikelijk bij besluiten over natuurmonumenten. Dit geeft voor de andere overheden een lastenverzwaring te zien. Bovendien bestaat er onduidelijkheid over welke besluiten gevolgen hebben voor het richtlijngebied en mitsdien aan artikel 6 moeten worden getoetst. Zo bestaat de vraag op welk besluitvormingsniveau kan worden getoetst (bijvoorbeeld streekplan of bestemmingsplan, of een individuele bouwvergunning; bij gaswinning speelt de vraag of de toetsing moet worden verricht bij de winningsvergunning of pas bij de mijnbouwmilieuvergunning)[24]. Ook vragen initiatiefnemers zich af (niet alleen het

[23] Kamerstukken 2002/03, 29 043, nr. 1.

[24] Onder het recht dat gold voor inwerkingtreding van de Mijnbouwwet is in de jurisprudentie bepaald dat het zogeheten locatiebesluit (vergelijkbaar met de mijnbouwmilieuvergunning) het

bevoegd gezag) op welk projectniveau getoetst moet worden: op integraal projectniveau of op deelniveaus.

Oplossingsrichting
Dit knelpunt wordt opgelost door middel van het thans bij de Eerste Kamer aanhangige voorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998. De werkgroep hecht zeer aan spoedige afronding van dit voorstel.

Knelpunt 3. Onduidelijkheid over belangrijke begrippen
In de Europese en Nederlandse natuurbeschermingswetgeving komen begrippen voor als "significante gevolgen", "passende maatregelen" en "bij ontstentenis van alternatieve oplossingen". De betekenis van deze begrippen is weinig omlijnd. De juiste interpretatie kan uiteindelijk pas door een rechterlijke uitspraak in hoogste instantie bindend worden vastgesteld. Dit schept rechtsonzekerheid.

Vooraf: ontwikkelingen in de jurisprudentie
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen prejudiciële vragen gesteld over enkele van de genoemde begrippen[25]. Het Hof heeft op 19 november 2003 de zaak in een zitting behandeld. De uitspraak wordt in het najaar van 2004 verwacht. Hoewel rechterlijke uitspraken naar hun aard zijn gericht op een concreet geval, geeft dit arrest hopelijk ook in meer algemene zin meer houvast over de uitleg van de desbetreffende begrippen.

Oplossingsrichting
Indien geen of onvoldoende zekerheid kan worden verkregen over de betekenis van bepaalde begrippen zal er naar gestreefd moeten worden deze te verhelderen. Door de bank genomen, kan dit op twee manieren: (a) door wettelijke definiëring of (b) door beleidskaders[26].

- Wettelijke definiëring

Onduidelijke begrippen zouden door middel van wettelijke definiëring nader inhoud kunnen worden gegeven en kunnen worden omlijnd.

Voordeel:
- Dit is de meest dwingende manier om de betekenis van een bepaald begrip af te bakenen. Dit biedt een grote mate van rechtszekerheid.

---

meest geschikt was voor de "habitattoets". Vgl. Rb. Breda 6 november 2000, JB 2000/341 m.nt. FAMS; Rb. Leeuwarden 23 september 2002, JB 2002/347 m.nt. MP.

[25] ABR 27 maart 2002, AB 2002, 419 m.nt. ChB.

[26] De term "beleidskaders" moet ruim worden geïnterpreteerd; zij omvat niet alleen beleidsregels in de zin van de Awb, maar ook beleidsnota's, richtsnoeren, handreikingen e.d.

Nadeel:
- De desbetreffende begrippen komen letterlijk uit de Europese richtlijnen. Indien hieraan in de nationale wetgeving een bepaalde (beperkende) interpretatie wordt gegeven, is er een groot risico dat de richtlijnen niet correct zijn geïmplementeerd.

- Beleidskaders

Door middel van heldere beleidskaders (bijv. handreikingen, circulaires) kunnen vage de begrippen uit de Europese en nationale natuurbeschermingswetgeving nader worden geconcretiseerd.

Voordeel:
- De Europese Commissie en het ministerie van LNV hebben al beleidskaders vastgesteld. Bij het ministerie van LNV wordt thans gewerkt aan een nadere uitwerking daarvan.

Nadeel:
- Volstrekte zekerheid kan worden niet worden geboden. Immers, bij de interpretatie van wettelijke regels is het laatste woord aan de rechter. Indien de rechter tot een andere uitleg komt dan in beleidskaders word gegeven, prevaleert de uitleg van de rechter. Dit nadeel kan door een geregelde bijwerking van beleidskaders aan de hand van de jurisprudentie wel worden verzacht.

De werkgroep meent dat het de voorkeur heeft duidelijkheid te creëren door middel van heldere beleidskaders; bij wettelijke definiëring acht zij de kans op onjuiste omzetting van de richtlijnen – en in het verlengde daarvan op inbreukprocedures e.d. - te groot. Het verdient aanbeveling over de beleidskaders te overleggen met de Europese Commissie.

Knelpunt 4. Onduidelijke reikwijdte "externe werking"
Een ander knelpunt is de "externe werking", dat wil zeggen dat een activiteit buiten een beschermd gebied die nadelige effecten kan hebben in dat gebied ook onder de vergunningplicht valt. Op het moment dat een gebied wordt aangewezen is vaak niet bekend wat de gevolgen van de externe werking zullen zijn voor activiteiten in de omgeving van het gebied. Bij de parlementaire behandeling van de wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn een tweetal amendementen ingediend die beogen de externe werking te beperken[27]. Deze amendementen zijn op verzoek van de Tweede Kamer door de regering voor spoedadvies voorgelegd aan de Raad van State[28]. De Raad heeft advies uitgebracht. Hij komt tot het oordeel dat aanvaarding van de amendementen

[27] Kamerstukken 2003/04, 28171, nrs. 35 en 36.
[28] Kamerstukken 2003/04, 28171, nr. 59.

zou leiden tot een onvolledige omzetting van de richtlijn[29], hetgeen voor de indieners aanleiding is geweest de amendementen in te trekken.

Oplossingsrichting
Ook het begrip "externe werking" – dat overigens in de jurisprudentie is ontwikkeld en als zodanig in de Natuurbeschermingswet 1998 noch in de richtlijnen voorkomt – zou door middel van hetzij wettelijke definities, hetzij door middel van beleidskaders kunnen worden verduidelijkt.

- Wettelijke definiëring

Door middel een wettelijke definiëring zou het begrip "externe werking" nader kunnen worden omlijnd.

Voordeel:
- Zoals hiervoor gezegd, is wettelijke definiëring de meest dwingende manier om de reikwijdte van een begrip af te bakenen. Dit biedt een grote mate van rechtszekerheid.

Nadeel:
- Een begrip als "externe werking" is naar zijn aard afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het hangt af van tal van factoren, zoals de aard van de activiteit, de locatie waar zij plaatsvindt, en de effecten op de te beschermen natuurwaarden of sprake is van externe effecten. Het is moeilijk hiervoor algemene regels te stellen.
- De kans op onjuiste omzetting van de richtlijnen, met alle gevolgen vandien, zoals mogelijke inbreukprocedures, is aanmerkelijk. Zie ook bovengenoemd advies van de Raad van State.

- Beleidskaders

Het begrip "externe werking" kan door middel van beleidskaders (bijv. handreikingen, circulaires) worden geconcretiseerd. Daarbij kunnen weer twee varianten worden onderscheiden: (a) algemene beleidskaders (hoe wordt in het algemeen met dit begrip omgegaan) en (b) in een concreet geval (hoe wordt het begrip bij de aanwijzing van een concreet gebied toegepast). Bij dit laatste kan bijv. gedacht worden aan een "indicatief zoneringstelsel" rond het beschermd gebied, met als variabelen o.a. de omvang van de installatie, de afstand tot en de gevoeligheid van het desbetreffende gebied. Het beheersplan dat voor elk gebied moet worden opgesteld kan hiervoor een basis bieden.

[29] Kamerstukken 2003/04, 28171, nr. 61.

Voordeel:
- De Europese Commissie en het ministerie van LNV hebben al beleidskaders vastgesteld. Bij het ministerie van LNV wordt gewerkt aan een uitwerking daarvan.
- Bij de aanwijzing van een gebied tot beschermd gebied kan worden bezien hoe in dit geval met “externe werking” moet worden omgegaan en kunnen hiervoor bij de aanwijzing indicatieve regels worden gesteld.

Nadeel:
- Volstrekte zekerheid kan worden niet worden geboden. Immers, het laatste woord is aan de rechter. Indien de rechter tot een andere uitleg komt dan in beleidskaders wordt gegeven, prevaleert de uitleg van de rechter. Dit nadeel kan door een geregelde bijwerking van beleidskaders aan de hand van de jurisprudentie wel worden verzacht.

De werkgroep komt tot het oordeel dat verduidelijking van het begrip “externe werking” door middel van beleidskaders, binnen de EG-rechtelijke grenzen, het maximaal haalbare is. Zij acht wel van belang dat deze beleidskaders op korte termijn worden opgesteld. Het verdient aanbeveling hierover overleg te plegen met de Europese Commissie.

Knelpunt 5. Onduidelijkheid over het voorzorgsbeginsel
Een belangrijk knelpunt is de onduidelijkheid over het zogeheten voorzorgbeginsel. Dit beginsel houdt in dat een activiteit niet mag worden verricht als twijfel bestaat over de nadelige effecten ervan op natuurwaarden. Het gaat met name om de zekerheid die moet bestaan dat geen significante effecten zullen optreden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in eerdergenoemde uitspraak van 27 maart 2002 ook prejudiciële vragen gesteld over het op artikel 174 van het EG-verdrag gebaseerde voorzorgsbeginsel. Met betrekking tot het voorzorgsbeginsel als neergelegd in de PKB Waddenzee stelde de Afdeling geen hoge eisen: voldoende was dat “op basis van de best beschikbare technieken geen sprake was duidelijke twijfel over het achterwege blijven van mogelijke belangrijke nadelige gevolgen. Ook de Europese Commissie heeft aangegeven dat het voorzorgsbeginsel niet impliceert dat absolute zekerheid bestaat dat geen enkel nadelig effect kan optreden[30].

Oplossingsrichting
In afwachting van het arrest van Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen zou gekozen kunnen worden voor een “redelijke interpretatie” van het voorzorgsbeginsel. Een “redelijke interpretatie” behelst in ieder geval dat niet met zekerheid behoeft te worden aangetoond dat een activiteit nooit enig nadelig effect kan hebben. Indien voornoemd arrest afkomt, zal de interpretatie daarmee uiteraard in lijn moeten zijn. Ook hier doet zich de keuze voor of de gekozen “redelijke interpretatie” wordt neergelegd in een wet of in beleidskaders.

[30] Mededeling van de Europese Commissie van 2 februari 2000, nr. COM (2000)1.

- Wettelijke definiëring

De interpretatie van het voorzorgsbeginsel zou wettelijk kunnen worden vastgelegd.

Voordeel:
- Wettelijke definiëring is, zoals gezegd, de meest dwingende manier om de reikwijdte van een begrip af te bakenen. Dit biedt een grote mate van rechtszekerheid.

Nadeel:
- Evenals bij “externe werking” is de toepassing van het voorzorgsbeginsel sterk met de concrete omstandigheden van het geval verweven. Het is moeilijk hiervoor in het algemeen regels te stellen.
- Het voorzorgsbeginsel heeft (mede) een EG-rechtelijke achtergrond. Bij wettelijke definiëring bestaat de kans op strijd met het EG-recht, met alle risico’s van dien.

- Beleidskaders

De wijze waarop toepassing wordt gegeven aan het “voorzorgsbeginsel” kan worden vastgelegd in beleidskaders.

Voordeel:
- Het opstellen van beleidskaders kan door het ministerie van LNV snel ter hand worden genomen.

Nadeel:
- Beleidskaders kunnen geen volstrekte zekerheid bieden. Immers, het laatste woord is aan de rechter. Indien de rechter tot een andere uitleg komt dan welke in beleidskaders wordt gegeven, prevaleert uiteraard de uitleg van de rechter. Dit nadeel kan door een geregelde bijwerking van beleidskaders aan de hand van de jurisprudentie wel worden verzacht.

Ook met betrekking tot dit knelpunt komt de werkgroep tot de slotsom dat verduidelijking via beleidskaders het meest haalbaar is.

Knelpunt 6. Onduidelijke aanwijzingen als speciale beschermingszone
In de aanwijzingsbesluiten van vòòr 2000 werd vaak niet aangegeven wat de aanwijzing betekende voor bestaand gebruik, wat de externe werking was van de aanwijzing en de aanwijzingen waren evenmin erg specifiek over de instandhoudingsdoelstellingen. Ook was de begrenzing van de zones vaak niet helemaal duidelijk. De aanwijzingsbesluiten kunnen op die manier geen houvast bieden bij toepassing en naleving van de natuurbeschermingswetgeving. De aanwijzingsbesluiten zijn ook niet altijd gemakkelijk te achterhalen.

Oplossingsrichting 1. Aanpassing en publicatie aanwijzingsbesluiten
De Minister van LNV zou de (oude) aanwijzingsbesluiten kunnen aanvullen met heldere instandhoudingsdoelstellingen en met heldere indicatie wat de aanwijzing betekent voor bestaand gebruik en wat de externe werking is. Hierbij wordt het volgende aangetekend: waar richtlijngebieden samenvallen met reeds aangewezen natuurmonumenten zal die aanwijzing over het algemeen reeds het gewenste inzicht geven in hetgeen de bescherming van het gebied aan eisen stelt. Mede in samenhang daarmee geldt ook voor richtlijngebieden onverkort het Nederlands standpunt dat bestaand gebruik over het algemeen kan worden voortgezet. Intensivering ervan of aanmerkelijke wijziging ervan met gevolgen voor de natuurwaarden dient wel te worden getoetst. Voor zover bestaand gebruik significante effecten heeft, geldt ook hier dat passende maatregelen dienen te worden getroffen. Hierbij wordt opgemerkt dat het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen naar aanleiding van de prejudiciële vragen van de Afdeling bestuursrechtspraak tot nuancering van dit beleid zou kunnen nopen. Momenteel wordt bij het Ministerie van LNV in projectverband bezien of de eisen aan beheersplannen en instandhoudingsdoelstellingen verduidelijking behoeven.
Het is verder wenselijk dat de aanwijzingsbesluiten en de exacte begrenzingen van de zones via internet openbaar gemaakt worden. Hierover kan worden opgemerkt dat alle habitatrichtlijngebieden op de website van het Ministerie van LNV staan en dat voor vogelrichtlijngebieden een zodanige plaatsing in voorbereiding is[31].

*Oplossingsrichting 2. Verduidelijking door middel van algemene beleidskader*s
Het ministerie van LNV is voornemens om via algemene beleidskaders (handreikingen, brochures) zoveel mogelijk helderheid te verschaffen over de gevolgen van aanwijzing als richtlijngebied.

4.4.5. De Flora- en faunawet

Vooraf
In het in de vorige paragraaf genoemde IBO-rapport worden ook de knelpunten met betrekking tot de Flora- en faunawet besproken en hierover aanbevelingen gedaan. Ook deze aanbevelingen heeft het kabinet grotendeels overgenomen. De werkgroep meent dat deze aanbevelingen ook kunnen bijdragen aan een snellere realisering van gaswinnings- en windenergieprojecten; zij hecht dan ook aan voortvarende uitvoering ervan.

Knelpunt 1. Toetsingsmoment ontheffing FF-wet
De “timing” van het tijdstip waarop een aanvraag om een ontheffing van de FF-wet het best kan worden ingediend is lastig. Enerzijds moet een ontheffing niet te vroeg aangevraagd worden omdat zij beperkte geldigheidsduur heeft (in de regel 5 jaren);

[31] Website www.minlnv.nl/natura 2000.

anderzijds is het te laat als pas wordt onderkend dat een ontheffing nodig als alle overige vergunningen rond zijn.

Oplossingsrichting
Vooropgesteld wordt dat een ontheffing op grond van de FF-wet in elke fase van het project kan worden ingediend. Hiervoor is wel nodig dat vroegtijdig word onderkend dat een dergelijke ontheffing nodig kan zijn. Dit zal veel meer dan tot nog toe integraal onderdeel van het projectplan moeten zijn. Heldere voorlichting en goede informatie van overheidswege kan hieraan bijdragen. In overleg met de betrokken dienstonderdelen van het ministerie van LNV kan vervolgens worden besproken wat in het licht van het gehele project en het verwachte verloop van de daarvoor benodigde besluitvorming het beste moment is om de ontheffingsaanvraag in te dienen.

Knelpunt 2. Reikwijdte FF-wet; beperkte ontheffingsmogelijkheden
De verbodsbepalingen van de Flora-en faunawet worden als klemmend ervaren; de criteria voor vrijstelling en ontheffing zijn niet altijd helder en bieden onvoldoende ruimte. Het maatschappelijk verkeer wordt hierdoor gehinderd. Wat windenergie betreft, bestaat onduidelijkheid over de toepassing van de wet.

Oplossingsrichting 1. Vrijstellingsbesluit
De in § 3.3.4. genoemde algemene maatregel van bestuur, strekkende tot wijziging van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten, zal naar verwachting een aantal belemmeringen bij de toepassing van de FF-wet wegnemen. De werkgroep acht het van belang dat deze algemene maatregel van bestuur op korte termijn wordt afgerond.

Oplossingsrichting 2. Redelijke interpretatie "verbodsbepalingen"
Bij de toepassing van de FF-wet staat meestal het verbod op het doden van vogels centraal (artikel 9). Dit verbod dient op zich ruim te worden geïnterpreteerd. Het gaat niet alleen om opzettelijk doden, maar ook om doden als dit redelijkerwijze voorzienbaar of te verwachten is (zogeheten voorwaardelijk opzet). Het is redelijkerwijze voorzienbaar dat onder bepaalde omstandigheden slachtoffers onder vogels kunnen vallen doordat deze in aanvaring komen met de draaiende wieken van een windmolen. Het gaat het echter te ver om de exploitatie van windmolens per definitie onder het toepassingsbereik van artikel 9 FF-wet te laten vallen. Dit zou tot onwerkbare resultaten leiden. De werkgroep pleit er dan ook voor het verbod vervat in artikel 9 FF-wet "redelijk" uit te leggen, en wel aldus dat – in het licht van de zorgplicht vervat in artikel 2 van die wet - van doden geen sprake is als de exploitant alle voorzorgsmaatregelen heeft genomen die redelijkerwijs van hem verwacht konden worden om slachtoffers onder de vogels te voorkomen. Zo zal bij de locatiekeuze, het voldoende zichtbaar maken van de molen, de hoogte van wieken e.d. met vogels rekening moeten zijn gehouden; in het uiterste geval kan het wenselijk zijn dat de molens tijdelijk worden stilgezet. De werkgroep meent dat deze interpretatie van artikel 9 FF-wet in het licht van artikel 5, onder a, van de Vogelrichtlijn verdedigbaar is.

Dit betekent dat niet toegekomen wordt aan de in artikel 9 van die richtlijn (limitatief) opgesomde ontheffingsmogelijkheden. Immers, het gaat hier nog om de afbakening van de reikwijdte van de verbodsbepaling. Het verdient wel aanbeveling deze interpretatie voor te leggen aan de Europese Commissie. Uiteraard heeft de (Europese) rechter het laatste woord.

4.4.6. Elektriciteitswet 1998

Knelpunt. Aansluittarieven windparken
Een knelpunt bij windenergieprojecten zijn de kosten van de aansluiting van windturbines op het elektriciteitsnet. Dit houdt verband met de netbelasting door een toename van het (naar zijn aard fluctuerende) aanbod van windenergie[32].

Oplossingsrichting
De recente wijziging van de Elektriciteitswet 1998 bevat een herverdeling van taken en bevoegdheden tussen de Minister van Economische Zaken en de Directeur van de Dienst Toezicht en energie met betrekking tot de tarieven en voorwaarden voor, voorzover thans van belang, de aansluiting op het net, en wel in die zin dat de minister bij een ministeriële regeling de algemene beleidskaders geeft en de directeur binnen de door die regeling getrokken grenzen op voorzet van de gezamenlijke netbeheerders uitvoeringsbesluiten neemt. De werkgroep beveelt in dit verband te bezien of voor windenergie in verband met het belang (duurzame energievoorziening) en de bijzondere kenmerken ervan (fluctuerende toevoer) daarvan een bijzondere regeling met betrekking tot de aansluiting op het net kan worden getroffen.
Overigens wordt nog opgemerkt dat afnemers met een aansluitwaarde die groter is dan 1 MW zelf voor een aansluiting op het net kunnen zorgen door middel van een openbare aanbestedingsprocedure. De netbeheerder moet hiervoor wel toestemming geven; die toestemming kan slechts worden geweigerd als door de aansluiting de betrouwbaarheid van het net niet kan worden gewaarborgd (zie artikel 16c van de Elektriciteitswet 1998). Windexploitanten zullen in de regel onder deze bepaling vallen.

4.4.7. Wet beheer rijkswaterstaatswerken

Knelpunten 1. Aanhouding aanvragen
Aanvragen op grond van de Wbr voor windenergieprojecten op de Noordzee worden thans, in afwachting van nieuwe wetgeving inzake windenergie-exploitatie, niet in

[32] Zie hierover de brief van de Minister van Economische Zaken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (Kamerstukken 2003/04, 29 303, nr. 15).

behandeling genomen[33]. Hierdoor bestaat er risico op vertraging in de realisatie van windenergie in de EEZ.

Oplossingsrichting
In eerste instantie lag het in de bedoeling om, vooruitlopend op de totstandkoming van een uitgiftestelsel in de Wbr, interim-beleid in de vorm van een beleidsregel te realiseren. Marktpartijen hebben er echter op aangedrongen af te zien van een interim-uitgiftestelsel op zwakke juridische basis. Daarom heeft het kabinet besloten af te zien van een interim-regeling en werkt het kabinet aan een spoedige totstandkoming van een deugdelijke wettelijke regeling[34].

Knelpunt 2. De plantoestemming
Introductie van de figuur van plantoestemming (voorafgaand aan vergunningverlening) staat op gespannen voet met artikel 6 van richtlijn 2001/77/EG, dat eigenlijk verkorting van procedures vraagt. Door zowel een vergunning als een plantoestemming te vragen, worden procedures verlengd. Het kabinet heeft daar immers niet zwaar aangetild.

Oplossingsrichting
De vormgeving van de procedures inzake het uitgiftestelsel moet worden bezien op mogelijkheden te komen tot een versnelling. Hierbij wordt opgemerkt dat wel verwacht mag worden dat na de globale toetsing van de aanvraag voor plantoestemming, en een zorgvuldig voorbereide aanvraag voor een Wbr-vergunning, de behandeling van de vergunningaanvraag vlotter kan verlopen dan zonder zo'n voortraject.

Knelpunt 3. Wettelijke bescherming waardevolle gebieden en soorten
Het huidige Nederlandse wettelijke instrumentarium dat van toepassing is in de EEZ biedt niet voldoende basis voor het aanwijzen van gebieden met bindende gebruiksbeperkingen met het doel waardevolle gebieden en soorten te beschermen. Dit is mede het gevolg van het feit dat de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet niet van toepassing zijn in de EEZ.

Oplossingsrichting: toepassing NB-wet en FF-wet
Er bestaan reeds voornemens het toepassingsbereik van de Natuurbeschermingswet en de Flora- en Faunawet uit te breiden tot de EEZ. Hiervoor wordt verwezen naar het

[33] Dit beleid is recent door de rechter gesanctioneerd. Rb. Arnhem 30 juni 2003, Energierecht 2003, nr. 5, p. 202-206 m.nt. M.M. Roggenkamp. Deze uitspraak is inmiddels in hoger beroep bevestigd. ABR 14 april 2004, nr. 200305343/1 (www.raadvanstate.nl)
[34] Kamerstukken 2003/04, 29 200 XIII, nr. 29 (vaststelling begroting Ministerie van Economische Zaken).

stappenplan, genoemd in paragraaf 3.3.5. In dit verband kan ook nog worden gewezen op de Nota Ruimte[35].

4.4.8. Belemmeringenwet privaatrecht

Knelpunt 1: Toepasselijkheid bij windenergieprojecten
Anders dan voor gaswinninginstallaties (artikel 5 Mbw) – is er geen wettelijke bepaling, die windturbines als "werken van algemeen belang" in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht aanwijst. Dit beperkt de mogelijkheden windturbines te realiseren als daarbij grond van derden nodig is.

Oplossingsrichting
In de Elektriciteitswet 1998 zou een bepaling kunnen worden opgenomen, inhoudende dat windturbines "werken van algemeen belang" in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht zijn. Zo nodig kunnen eisen worden gesteld aan capaciteit en ruimtebeslag van de desbetreffende turbines. Opgemerkt wordt dat in de Rijksprojectenprocedure reeds is geregeld dat projecten waarop de Rijksprojectenprocedure van toepassing is, voor de toepassing van de Belemmeringenwet Privaatrecht uitdrukkelijk worden aangemerkt als openbare werken van algemeen nut.

[35] Kamerstukken II, 2003/04, 29 435, nrs. 1-2, p. 187-188 (§ 4.7.4.9) en p. 192-194 (§ 4.8.3.1).

HOOFDSTUK 5
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1. Inleiding

Met het oog op de voorzieningszekerheid is optimale benutting van zowel fossiele brandstoffen als duurzame energiebronnen van essentieel belang. We lijken het daar met z'n allen over eens te zijn. Toch blijkt steeds weer dat overheid en bedrijfsleven in toenemende mate geconfronteerd worden met problemen bij het realiseren van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie. Een centraal probleem daarbij is de (onnodige) lengte en complexiteit van procedures. De werkgroep heeft de opdracht gekregen om het wetgevingscomplex en de bestuurlijke besluitvorming op basis daarvan onder de loep te nemen. Tevens heeft zij zich gericht op het in kaart brengen van mogelijkheden om te komen tot verbetering van de huidige situatie. Die verbetering is hard nodig, immers bij ongewijzigd beleid zal Nederland haar doelstellingen ten aanzien van gaswinning en opwekking van windenergie niet halen.

De werkgroep heeft de volgende opdracht meegekregen:
" licht het wetgevingscomplex rondom gaswinning- en windenergieprojecten grondig door en maak een inventarisatie van de voor deze projecten benodigde vergunningen. Kom vervolgens met een aantal mogelijke oplossingsrichtingen."

De werkgroep heeft deze opdracht als volgt geïnterpreteerd:
1. Een inventarisatie van bestaande knelpunten rondom gaswinnings- en windenergieprojecten is noodzakelijk als middel voor het verkrijgen van inzicht in onderliggende verklaringen, maatschappelijke urgentie en vooral ook bestuurlijke betrokkenheid.
2. Een inventarisatie van knelpunten moet gepaard gaan met een beschrijving van mogelijke oplossingsrichtingen. Immers het doel is het realiseren van substantiële verbeteringen voor de gestelde problematiek.
3. Rekening dient gehouden te worden met het "publieke belang". Dit betekent in ieder geval dat bij vergunningverlening en vergunningvoorwaarden strikt wordt toegezien op het voorkomen van onherstelbare schade aan natuur en milieu.
4. De maatschappelijke verwevenheid waarvan sprake is bij gaswinning- en windenergieprojecten maakt dat het noodzakelijk is naast bestuurlijk-juridische aspecten ook maatschappelijk-bestuurlijke aspecten in de opdracht te betrekken.
5. De werkgroep acht het van belang om de Nederlandse situatie in internationaal perspectief te plaatsen. Een landenvergelijking maakt deel uit van de beschouwing van de problematiek.
6. Het uitvoeren van uitvoerig en/of langdurig empirisch onderzoek acht de werkgroep niet wenselijk. Er is al eerder onderzoek naar deze problematiek verricht waaruit naar

voren kwam dat de doorlooptijden lang zijn. Het signaal dat het kabinet heeft uitgezonden door het instellen van een werkgroep en de signalering dat internationale doelstellingen in gevaar dreigen te komen, wordt als doorslaggevend beschouwd.

Bij de uitwerking van haar taken heeft de werkgroep zich mede laten inspireren door vertegenwoordigers uit het veld. Een bron van inspiratie die vergelijkbaar met de problematiek zeer divers is gebleken. De werkgroep heeft bij het opstellen van dit rapport het standpunt ingenomen dat het verbeteren van de huidige situatie noodzakelijk is om reeds op korte tot middellange termijn een perspectief te kunnen bieden dat leidt tot een verhoogde voorzieningszekerheid en het kunnen realiseren van (internationale) milieudoelstellingen.

5.2 Algemene schets

De werkgroep komt, in het licht van de haar opgedragen taak, tot een aantal conclusies. Alvorens deze conclusies op hoofdlijnen worden beschreven, wordt in het onderstaande een algemene schets gegeven van de inzichten die de basis hebben gevormd voor deze conclusies.

Bestaande situatie
De werkgroep constateert dat veel van de uitgesproken knelpunten betrekking hebben op het complex van wet- en regelgeving. Het is hierbij niet zozeer de toepassing van afzonderlijke wetten en regelgeving maar veeleer de veelheid van regelingen, het gebrek aan onderlinge afstemming en de serieschakeling van procedures die tot vertraging leiden. De besluitvorming op grond van de verschillende wetten loopt uiteen als het gaat om het bevoegd gezag, de toepasselijke voorbereidingsprocedure, de beslistermijnen en het rechtsbeschermingstraject. Dit maakt in samenhang met het gebrek aan afstemming de besluitvorming complex, onoverzichtelijk en moeilijk voorspelbaar. Dat stroperigheid en complexiteit van wetgeving en besluitvorming een algemeen bestuurlijk probleem is doet niets af aan de onwenselijkheid daarvan. De onderliggende wet- en regelgeving is ook bepalend voor de ruimte die er bestaat voor bestuurlijke instrumenten als BLOW en BANS.
Naast deze bestuurlijk-juridische aspecten constateert de werkgroep een aantal, wat zij noemt, bestuurlijk-maatschappelijke problemen, zoals politieke onwil, gebrek aan besluitvaardigheid, ontbreken van maatschappelijk draagvlak voor concrete projecten (NIMBY-effecten), onduidelijke beleidsdoelstellingen, gebrekkig informatie-uitwisseling en communicatie, zowel tussen overheden onderling, als vanuit de overheid naar de burgers en bedrijven.

In internationaal perspectief bezien constateert de werkgroep dat de juridische eisen die aan gaswinnings- en windenergieprojecten worden gesteld internationaal niet wezenlijk verschillen. Een uitzondering hierop is de wijze waarop de m.e.r.-richtlijn is

geïmplementeerd. Sommige landen hebben de richtlijn strikt geïmplementeerd; andere landen, waaronder Nederland, gaan verder dan vereist is op grond van de richtlijn.
Wel is geconstateerd dat er, internationaal gezien, relevante verschillen zijn in de context waarbinnen gaswinnings- en windenergieprojecten worden gerealiseerd. Zo kenmerkt de Nederlandse situatie voor gaswinning zich door een groot aantal locaties “on shore”. Factoren die de realisatie van projecten in Nederland bemoeilijken zijn de hoge bevolkingdichtheid, de sterke milieubeweging en cultuur van mondigheid van burgers. Uit de internationale vergelijking blijkt overduidelijk de noodzaak voor goede coördinatie in combinatie met het centraal voeren én uitdragen van een consistent en consequent beleid, waarbij het belang van de (duurzame) energievoorziening wordt benadrukt. Juist op beide punten richt zich de kritiek van de Nederlandse gas- en windexploitanten.

In de tabel in bijlage 2 is een schematisch overzicht gegeven van de “doorlooptijden” in de huidige situatie voor windenergie- respectievelijk gaswinningsprojecten.

Bestuurlijk-juridische aspecten
Ten aanzien van de bestuurlijk-juridisch aspecten constateert de werkgroep dat er binnen de geanalyseerde wetten diverse veranderingen op stapel staan gericht op stroomlijning en versnelling van besluitvorming. Hoewel deze ontwikkelingen over het algemeen een generiek karakter hebben, kunnen zij zeker ook de doorlooptijden van gaswinnings- en windenergieprojecten aanmerkelijk in positieve zin beïnvloeden. De werkgroep acht het dan ook van groot belang dat deze ontwikkelingen met kracht worden doorgezet en dat daarbij vanuit gaswinning en windenergie optimaal wordt aangehaakt, bijvoorbeeld door het leggen van wettelijke dwarsverbanden. De werkgroep heeft een groot aantal meer en minder vergaande concrete voorstellen geformuleerd, gericht op het wegnemen van belemmeringen en verhogen van de effectiviteit op bestuurlijk-juridisch gebied. Hierop wordt teruggekomen.

Bestuurlijk-maatschappelijke aspecten
Ten aanzien van bestuurlijk maatschappelijke knelpunten stelt de werkgroep zich op het standpunt dat deze in de kern zijn samen te vatten tot:

- Politieke onwil en het ontbreken van besluitvaardigheid;
- Ontbreken van voldoende maatschappelijk draagvlak;
- Onduidelijke vertaling van beleidsdoelstellingen;
- Gebrekkige informatiestromen tussen overheden;
- De afwezigheid van positieve prikkels op lokaal niveau.

Harde woorden, die zeker niet op alle betrokken partijen van toepassing zijn maar wel het beeld ten aanzien van de problematiek, bezien vanuit gas- en windexploitanten, bepalen. Gelet op de tijd en de middelen die haar ter beschikking stonden, en in aanmerking genomen dat dit eigenlijk niet tot haar taakopdracht behoorde, heeft de werkgroep de bestuurlijk-maatschappelijke knelpunten slechts summier onderzocht. De aanbevelingen

die zij hierover heeft geformuleerd, zijn globaal en behoeven zeker nader onderzoek en uitwerking. Dit doet echter niets af aan het grote belang dat de werkgroep hieraan hecht. De werkgroep zou zich kunnen voorstellen dat deze problematiek in een ander traject wordt uitgediept. Dit laat uiteraard onverlet dat waar bepaalde oplossingsrichtingen al voldoende concreet zijn, met de uitvoering daarvan kan worden begonnen.

5.3 Conclusies

De volgende hoofdconclusies worden getrokken door de werkgroep:

1. In totaal zijn 12 relevante wetten die van belang kunnen zijn bij voor het realiseren van gaswinnings- en windenergieprojecten geanalyseerd. Deze wetten zijn zowel op zichzelf, als in onderling verband bezien. Het stelsel is complex en ondoorzichtig. Besluitvormingsprocedures lopen op een groot aantal punten uiteen en zijn niet goed op elkaar afgestemd. Er is weinig samenhang tussen de betrokken wettelijke stelsels.

2. Het optimaliseren van het huidige stelsel van wet- en regelgeving kan leiden tot verbeteringen en soms ook vereenvoudigingen van de huidige situatie. Het is van belang dat belemmeringen in de wet- en regelgeving zoveel mogelijk worden weggenomen. Daarnaast is van belang aan te haken bij de algemene tendensen op wetgevingsvlak gericht op versnelling en stroomlijning van de besluitvorming.

3. Behalve het bestuurlijk-juridische kader, zijn bestuurlijk-maatschappelijke factoren van groot belang voor het slagen van een project. Naar deze factoren is, gelet op de taakopdracht, slechts globaal gekeken. Nader onderzoek wordt wenselijk geacht. Zoals hiervoor opgemerkt laat dit onverlet dat, als bepaalde in dit rapport gesuggereerde oplossingsrichtingen daarvoor geschikt worden geacht, al met de implementatie daarvan kan worden begonnen.

Om te komen tot effectieve aanbevelingen heeft de werkgroep eveneens gekeken naar initiatieven die binnen de openbare sector reeds zijn genomen om versnelling dan wel stroomlijning bij de realisatie van projecten te realiseren. Er is sprake van een grote diversiteit van genomen acties en getroffen maatregelen, gericht op versnelling en stroomlijning van procedures. Bij deze algemene ontwikkeling binnen het openbare bestuur kan worden aangehaakt. Ook is gekeken naar het omgaan met initiatieven van burgers en bedrijfsleven en de steeds toenemende economische dynamiek. Deze roepen om zakelijke bestuurlijke verhoudingen en duidelijkheid over welke bestuursorganen verantwoordelijk zijn. De vraag kan gesteld worden of - gezien de aard en de schaal van grootschalige gaswinnings- en windenergieprojecten - een andere taaktoedeling niet efficiënter is. Gezocht is naar instrumenten die het mogelijk maken de beleidsdoelen sneller dan nu het geval is, te bereiken.

5.4 Aanbevelingen op hoofdlijnen

Mede in het licht van de afbakening van de opdracht, gedane observaties en getrokken conclusies komt de werkgroep op hoofdlijnen tot de volgende aanbevelingen:

1. De lopende ontwikkelingen op het gebied van wetgeving en bestuur, gericht op vereenvoudiging, versnelling en stroomlijning van besluitvorming en procedures dienen met kracht te worden doorgezet en, waar nodig, te worden uitgebreid of aangevuld. In de hierna volgende paragraaf (§ 5.5) zijn alle bestuurlijk-juridische aanbevelingen die rechtstreeks voortvloeien uit het rapport op een rijtje gezet. In bijlage 4 is een prognose gemaakt van de wettelijke “doorlooptijden” na de implementatie van deze aanbevelingen. De werkgroep beveelt aan deze aanbevelingen voortvarend ter hand te nemen respectievelijk door te zetten.

2. Naast bestuurlijk-juridische factoren zijn bestuurlijk-maatschappelijke factoren van cruciaal belang voor het slagen van een project. De werkgroep heeft, gelet haar taakopdracht, slechts globaal naar deze factoren gekeken. Hetgeen zij hierover opmerkt, beoogt geen uitputtende analyse te zijn. De aanbevelingen die zij op dit punt doet, opgenomen in bijlage 3, ziet zij als aanzetten, globale oplossingsrichtingen, die nadere uitwerking behoeven Zij beveelt aan aanvullend onderzoek naar deze factoren te doen. Dit laat, het wordt nogmaals gezegd, onverlet dat als de door de werkgroep aangedragen oplossingsrichtingen daarvoor geschikt worden geacht met de implementatie daarvan kan worden begonnen.

5.5 Bestuurlijk-juridische aanbevelingen

In onderstaande tabellen wordt een aantal aanbevelingen gedaan op bestuurlijk-juridisch gebied. Daarbij is dezelfde indeling aangehouden als die bij de indeling van knelpunten in hoofdstuk 4, te weten (A) algemeen bestuurlijk-juridisch en (B) knelpunten met betrekking tot bijzondere wetgeving. De aanbevelingen zijn te vinden in de linkerkolommen. Tevens is binnen de aanbevelingen in de middelste kolom een prioriteitstelling aangebracht. De prioriteit wordt aangeduid met een hoofdletter A (hoog), B (midden) of C (overig). De aanbevelingen zijn gerangschikt naar prioriteit (aanbevelingen met hoge prioriteit bovenaan; aanbevelingen met minder prioriteit onderaan). In de rechterkolom wordt ten slotte aangeduid of kan worden aangehaakt bij een lopende ontwikkeling (LO) of dat een nieuwe actie (NA) moet worden geëntameerd. Waar mogelijk zijn de aanbevelingen geadresseerd.

Algemeen

1. Omvang regelgeving; stapeling vergunning

• Het kabinet dient de behandeling van het voorontwerp "Samenhangende besluiten Awb I" voortvarend ter hand te nemen; de in dit voorstel neergelegde coördinatieregeling zou bij wet van toepassing moeten worden verklaard op gaswinnings- en windenergieprojecten met een bepaalde omvang.	**A**	**LO**
• Voor de langere termijn dienen de ontwikkelingen op het gebied van clustering van vergunningstelsels, zoals de VROM-vergunning in het kader van de herijkingsoperatie van de VROM-regelgeving, goed te worden gevolgd. Afhankelijk van deze ervaringen kan op termijn worden bezien of clustering voor gaswinnings- en windenergieprojecten een geschikte modaliteit is.	**A**	**NA**

2. Duur van bestuurlijke en rechterlijke procedures

• Het voorontwerp Beroep bij niet tijdig beslissen verhoogt de effectiviteit van de rechtsbescherming bij niet tijdig beslissen; besluitvorming over dit voorontwerp dient door het kabinet voortvarend ter hand te worden genomen.	**A**	**LO**

3. Kring van beroepsgerechtigden

• De zogeheten "actio popularis" in de Wet milieubeheer en de WRO wordt afgeschaft bij de Wet uniforme voorbereidingsprocedure en de bijbehorende aanpassingswetgeving. Een voortvarende behandeling van de aanpassingswetgeving moet worden bevorderd door het kabinet, opdat dit stelsel zo snel mogelijk in werking kan treden.	**A**	**LO**
• Op het gebied van het beroepsrecht tegen opsporings- en winningsvergunningen moeten de ontwikkelingen in de jurisprudentie worden afgewacht. Als de ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, kan het kabinet overwegen of het opportuun is het beroepsrecht te beperken tot concurrerende mijnbouwondernemingen.	**B**	**NA**

4. Dubbele toetsingen

• Het kabinet dient te voorzien in (wettelijke) coördinatieregelingen, zo mogelijk parallel geschakeld, zodat tijdig inzichtelijk kan worden gemaakt wat de feitelijke gevolgen van het project zijn, in welk(e) kader(s) die gevolgen moeten worden gewogen, en welk gewicht daaraan in elk kader toekomt.	**A**	**LO**

B. Aanbevelingen met betrekking tot knelpunten in bijzondere wetten

1. Wet op de ruimtelijke ordening

• Het kabinet dient een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel tot fundamentele herziening van de Wro te bevorderen. Dit wetsvoorstel voorziet onder andere in een: - een aanmerkelijke stroomlijning en inkorting van de bestemmingsplanprocedure; - een effectiever sturingsinstrumentarium voor Rijk en provincie; - een coördinatieregeling op alle bestuursniveau's. Om een optimaal gebruik van het nieuwe ruimtelijke instrumentarium met betrekking tot gaswinning en windenergie te verzekeren, zou een wettelijke koppeling moeten worden gelegd tussen de nieuwe Wro en de sectorale wetgeving (Mijnbouwwet, Elektriciteitswet 1998).	**A**	**LO**
• In afwachting van het tijdstip waarop het voorstel tot fundamentele wijziging van de Wro tot wet zal worden verheven en in werking treedt, dient het kabinet te bevorderen dat voor gaswinnings- en windenergieprojecten van nationaal belang de rijksprojectenprocedure wordt toegepast (artikel 39a Wro e.v.). In de sectorale wetgeving (Mijnbouwwet, Elektriciteitswet 1998, aparte Wet Energieproductie) kunnen categorieën worden gespecificeerd waarop deze procedure van toepassing is. Voorts dient het kabinet te bevorderen dat op gemeentelijk niveau, vooruitlopend op de fundamentele herziening van de Wro, gebruik wordt gemaakt van de coördinatieregeling in het wetsvoorstel "Stad en milieu", dat binnenkort tot wet zal worden verheven en in werking zal treden.	**A**	**NA**
• Financiële complicaties in verband met ruimtelijke besluitvorming (planschadeclaims) kunnen worden ondervangen of gemitigeerd door: - de drempels die in het voorstel tot fundamentele herziening van de Wro worden gesteld aan het indienen van planschadeclaims; - mogelijk maken van planschadevergoedingsovereenkomsten (voorstel Spoedwet planschade); - toepassing van de hoger kostenregeling (artikelen 31a en 31b WRO), eventueel in combinatie met een regeling voor een Rijkstegemoetkoming. Het kabinet dient een voortvarende behandeling van het wetsvoorstel voor een fundamentele herziening van de Wro en het voorstel voor een Spoedwet planschade (ook) om deze redenen te bevorderen.	**A**	**LO**
• De Minister van VROM dient te stimuleren dat gemeentes structuurvisies opstellen, waarin een ontwikkelingsgericht ruimtelijk beleid wordt neergelegd, waarop bij de verdere besluitvorming wordt voortgebouwd. In zo'n structuurvisie kunnen de gemeenten ook hun visie op gaswinning en windenergie in het totale ruimtelijk beleid geven.	**B**	**NA**
• De Minister van VROM dient te stimuleren dat in plaats van wijziging van het bestemmingsplan vaker gebruik gemaakt wordt van de zogeheten planvrijstelling (artikel 19 WRO). Dit is een aanzienlijk kortere procedure.	**B**	**LO**

2. Wet milieubeheer; Besluit m.e.r. 1994

• In de Wet uniforme voorbereidingsprocedure en de aanpassingswetgeving bij de die wet wordt de procedure voor de totstandkoming van milieuvergunningen vereenvoudigd en wordt de kring van beroepsgerechtigden beperkt tot belanghebbenden. Het kabinet dient een voortvarende behandeling van de aanpassingswet te bevorderen, opdat het nieuwe wettelijke stelsel zo snel mogelijk in werking kan treden.	**A**	**LO**
• Het kabinet dient te onderzoeken of de categorie windenergieprojecten die onder een stelsel van algemene regels vallen kan worden verruimd; voor gaswinningsprojecten dient te worden bezien of en zo ja, in hoeverre een stelsel van algemene regels haalbaar is.	**A**	**NA**
• Binnen de marges van het Europees recht dient het kabinet de drempelwaarden voor de m.e.r.-plichtigheid van gaswinnings- en windenergieprojecten te maximaliseren.	**A**	**NA**
• Binnen de marges van het Europese recht dient het kabinet de m.e.r.-procedure zoveel mogelijk te vereenvoudigen en te stroomlijnen.	**A**	**LO**
• De Minister van VROM dient heldere richtlijnen met betrekking tot slagschaduwhinder van windmolens vast te stellen. De in de jurisprudentie ontwikkelde criteria kunnen daarbij gelden als uitgangspunt.	**B**	**LO**
• Voor de beschrijving van milieueffecten moet kunnen worden volstaan met reeds openbaar beschikbare informatie, waaronder die uit bestaande MER-en of door de Commissie m.e.r. goedgekeurde “milieu-effectmodules”. Deze beperking tot reeds beschikbare informatie wordt reeds door de huidige Wet milieubeheer toegestaan ingeval van “m.e.r. op aanvraag”; in de bestuurspraktijk wordt er evenwel overvraagd op dit punt; de Ministers van EZ en VROM dienen hierop te wijzen.	**B**	**LO**
• De ministers van VROM en LNV bevorderen dat bevoegd gezagen vaker gebruik maken van de mogelijkheden tot verlichting van de m.e.r.-plicht op basis van de bestaande m.e.r.-regelgeving, zoals: ▪ ontheffing van de m.e.r.-plicht (artikel 7.5 Wet milieubeheer); ▪ gebruik van een bestaand MER (artikel 7.16 Wet milieubeheer).	**C**	**LO**

3. Wet geluidhinder

.

• De mogelijkheden van plaatsing van windmolens op bedrijfsterreinen die op grond van de Wet geluidhinder gezoneerd zijn, moeten worden verruimd. Het kabinet moet bevorderen dat de Wet geluidhinder zo spoedig mogelijk zo wordt gewijzigd dat windturbines vrijgesteld zijn van toetsing aan de geluidszone.	**A**	**LO**

4. Natuurbeschermingswet (1998)

• Het kabinet dient een voortvarende verdere behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 te bevorderen.	**A**	**LO**
• De Minister van LNV geeft binnen de grenzen van de Europese regelgeving en de jurisprudentie, zoveel mogelijk duidelijkheid over de reikwijdte van de “externe werking”. Gedacht kan worden aan een indicatief zoneringstelsel rond een beschermd gebied. Het	**A**	**LO**

beheersplan kan hiervoor een basis bieden. Ook kan gedacht worden aan meer algemene beleidskaders.		
• Binnen de grenzen van de jurisprudentie, geeft de Minister van LNV door middel van beleidskaders een heldere en redelijke uitleg aan het voorzorgsbeginsel.	**A**	**LO**
• De Minister van LNV dient te stimuleren dat in een vroeg stadium van een project al aandacht bestaat voor de potentiële vergunningplichtigheid op grond van de natuurbeschermingswetgeving, opdat een aanvraag tijdig wordt ingediend. Heldere voorlichting en goede communicatie zijn hierbij van belang.	**A**	**LO**
• Binnen de grenzen van de Europese regelgeving en de jurisprudentie, geeft de Minister van LNV door middel van beleidskaders zoveel mogelijk helderheid over de interpretatie van vage wettelijk begrippen.	**B**	**LO**
• De Minister van LNV dient helderheid te geven over de gevolgen van aanwijzing van een gebied als richtlijngebied. Dit kan zowel concreet door actualisering van “oude” aanwijzingbesluiten, als in het algemeen door het creëren van algemene beleidskaders. Lopende initiatieven om de toegankelijkheid van aanwijzingen te vergroten door middel van websites verdienen ondersteuning.	**B**	**LO**

5. Flora- en faunawet

• De in voorbereiding zijnde wijziging van het Besluit vrijstelling beschermde dier- en plantensoorten dient door het kabinet voortvarend te worden voortgezet.	**A**	**LO**
• Binnen de grenzen van de regelgeving en de jurisprudentie dient door de Minister van LNV een redelijke interpretatie te worden gegeven aan de verbodsbepalingen in de Flora- en faunawet. Die uitleg kan in beleidskaders worden vastgelegd.	**A**	**LO**
• De Minister van LNV dient in een vroeg stadium van een project te stimuleren dat aandacht bestaat voor de potentiële ontheffingplichtigheid op grond van de Flora- en faunawet, opdat een aanvraag op het juiste moment wordt ingediend. Heldere voorlichting en goede communicatie zijn hierbij van belang.	**B**	**LO**

6. Elektriciteitswet 1998

.

De Minister van EZ beziet of, in verband met het belang (duurzaamheid) en de bijzondere aard en kenmerken (fluctuerende toevoer) van windenergie, bijzondere tarieven en voorwaarden voor de aansluiting op het net kunnen worden gesteld.	**B**	**NA**

7. Wet beheer rijkswaterstaatswerken

• Het kabinet dient een snelle totstandkoming van een wettelijke regeling, inhoudende een uitgiftestelsel voor windenergieprojecten in de Exclusieve Economische Zone, te bevorderen.	**A**	**LO**
• Het kabinet dient te bevorderen dat de Natuurbeschermingswet (1998) en de Flora- en faunawet van toepassing worden verklaard in de Exclusieve Economische Zone, opdat meer	**C**	**LO**

duidelijkheid ontstaat over de mogelijkheden en beperkingen in die zone.		

8. Belemmeringenwet privaatrecht

Het kabinet dient te bevorderen dat in de Elektriciteitswet 1998 wordt bepaald dat windturbines voor de toepassing van de Belemmeringenwet privaatrecht “werken van algemeen belang” zijn (voor zover dat in verband met de Rijksprojectenprocedure nog nodig is).	**B**	**NA**

5.6 Slotopmerking

Met het in het ontwikkeling zijnde juridische instrumentarium kan een aanmerkelijke versnelling van de besluitvorming worden gerealiseerd. Vooral de verkorting van de planologische besluitvorming (herzieninging Wro) en de coördinatieregelingen (herziening Wro; voorontwerp Samenhangende besluiten Awb) leveren een forse tijdwinst op. Dat het juridisch kan, betekent echter nog niet dat het ook daadwerkelijk gebeurt. Dit hangt af van allerlei factoren, zoals bestuurlijke verhoudingen, de maatschappelijke gevoeligheid van een project, de beschikbare menskracht en – niet in de laatste plaats – de politieke en bestuurlijke wil om projecten metterdaad binnen een redelijke termijn te realiseren.

BIJLAGEN

Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2002–2003

28 755 Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4)

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES, VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 december 2002

Hierbij bieden wij u het plan van aanpak aan van de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4). Deze samenhangende en overheidsbrede operatie heeft tot doel ruimte voor de samenleving te scheppen door de regeldruk te verminderen, de kwaliteit van het overheidsoptreden te vergroten en de keuzevrijheid van burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven te vergroten. Hiermee geeft het kabinet mede invulling aan zijn voornemens op het gebied van «daadkracht zonder bureaucratie». Naast het plan van aanpak bieden wij u de startnotities aan voor een eerste tranche van 12 projecten, waar het kabinet op korte termijn mee zal starten.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
J. W. Remkes

De Minister van Economische Zaken,
J. P. Hoogervorst

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner

KST66103
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's Gravenhage 2003

PLAN VAN AANPAK «BETER BESTUUR VOOR BURGER EN BEDRIJF»

1. Inleiding

Het kabinet stelt zich ten doel om ruimte te scheppen voor de samenleving voor ontplooiing, keuzevrijheid en verantwoordelijkheid met tegelijkertijd een beter presterende en geloofwaardige overheid. Dat wil het kabinet onder meer bereiken door de regelzucht en bureaucratie terug te dringen, de kwaliteit van de publieke dienstverlening en het overheidsfunctioneren te vergroten en de keuzevrijheid van burgers en bedrijven te vergroten. Het kabinet start daarom een samenhangende operatie «Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf». Deze brief bevat het plan van aanpak van deze operatie. Achtereenvolgens komen aan de orde:

- achtergrond en doel
- samenhang, speerpunten, reikwijdte, coördinatie en facilitering van de operatie
- een overzicht van de te starten projecten.

2. Achtergrond en doel

Burgers en bedrijven hebben onvoldoende ruimte om zich te kunnen ontplooien, te kunnen kiezen en te ondernemen. De overheid legt te veel beperkingen op. Tegelijkertijd zijn zij van mening dat de overheid te weinig daadkracht aan de dag legt. Dit komt tot uitdrukking in een overmaat aan regelgeving en bureaucratische bemoeienis, een inefficiënte overheid, achterblijvende publieke dienstverlening en gebrek aan keuzemogelijkheden voor de burger als consument. De kwaliteit van publieke diensten heeft geen gelijke tred met de welvaartsontwikkelingen en het gebrek aan maatwerk en keuzemogelijkheden wordt breed gevoeld. Ook produkt- en dienstenmarkten spelen niet in alle gevallen voldoende in op de toenemende variëteit in wensen en behoeften van de consument, zijn soms te weinig transparant of kennen hoge overstapkosten. Ondernemers ondervinden hinder van te hoge administratieve lasten en starre traditionele indelingen. Deze problemen worden breed gevoeld.

Tegelijkertijd wil het kabinet bouwen aan een samenleving, waarin burgers juist ruimte wordt geboden om zich te kunnen ontplooien en waarin bedrijven de kans krijgen om te ondernemen, niet gehinderd door onnodig knellende regels. Zo'n samenleving wordt ook gekenmerkt door een overheid die efficiënt presteert en waarin burgers en bedrijven vertrouwen kunnen hebben. Het kabinet is zich ervan bewust dat het behouden en versterken van een samenleving waarin ieder in vrijheid en verantwoordelijkheid op basis van wederzijds respect kan leven, niet vanzelf gebeurt, maar aanhoudende zorg vereist, zowel van de overheid, als van burgers en maatschappelijke instellingen.

Maatschappelijke ontwikkelingen zoals internationalisering, informatisering en individualisering bieden enerzijds interessante mogelijkheden, maar hebben anderzijds ook belangrijke gevolgen voor de maatschappelijke verhoudingen. Door het wegvallen van beperkingen worden verschillen tussen mensen namelijk groter en kalft het draagvlak in de samenleving voor gemeenschappelijke doelen af. Het recht, het bestuur, de overheid en belangrijke collectieve voorzieningen ondervinden daarvan de gevolgen.

Dit alles brengt met zich mee, dat moet worden gezocht naar nieuwe evenwichten. Er moeten keuzes worden gemaakt omtrent de inrichting en ordening van het maatschappelijk verkeer. Er moet worden gezocht naar

nieuwe verhoudingen tussen individu en gemeenschap, tussen vrijheid en verantwoordelijkheid, tussen overheid en maatschappelijke instituties.

3. Een samenhangende operatie

3.1. Inleiding

Het kabinet start een samenhangende operatie die is gericht op het verbeteren van het overheidsfunctioneren ten opzichte van burgers en bedrijven en het vinden van een nieuwe balans tussen overheid en samenleving.

3.2. Een samenhangende operatie

De overheid vervult in de relatie met de samenleving verschillende rollen: de overheid is wetgever, marktmeester en dienstverlener:

- Als wetgever is zij verantwoordelijk voor de rechtsorde. Zij moet de wetgeving zo inrichten, dat ingespeeld kan worden op en een kader kan worden geboden voor maatschappelijke veranderingen.
- De overheid heeft een verantwoordelijkheid voor het functioneren van markten. Zij moet de instituties scheppen voor een ordelijk maatschappelijk en economisch verkeer. Zonder recht bestaat er geen markt.
- De overheid is ook bestuurder en verlener van publieke diensten. Verwacht mag worden dat zij haar taak daadkrachtig vervult, duidelijke doelen formuleert en zichtbare resultaten boekt. Doeltreffendheid en efficiency van haar handelen moeten toenemen.

Bij veel vraagstukken is een combinatie van deze drie rollen van de overheid aan de orde. De relatie tussen overheid en samenleving komt primair tot uitdrukking in de wet- en regelgeving. De rechtsorde heeft de functie voorwaarden te scheppen voor een stabiel maatschappelijk verkeer en heeft een bepalende functie als kader waarbinnen andere instituties, regels en ordeningen in de samenleving moeten functioneren. Het maatschappelijke verkeer heeft vaak betrekking op economische relaties tussen de overheid en de samenleving. Het gaat dan dus ook om de ordening en het functioneren van (private of semi-publieke) markten. Zo is bij de wetgeving waaraan een startend bedrijf moet voldoen, de overheid in haar wetgevende én in haar economische rol aan de orde. Maar in het maatschappelijke verkeer is ook vaak de overheid als bestuurder, organisator van de uitvoering en dienstverlener aan de orde. Een voorbeeld hiervan is het verlenen van vergunningen.

Het kabinet is van mening dat juist de combinatie van invalshoeken een vruchtbare benadering kan zijn om concrete vraagstukken te lijf te gaan. Het is immers veel te vaak het geval dat goed beleid wordt ontwikkeld, terwijl de zorg voor de uitvoering onder de maat blijft. Of dat vanuit economische overwegingen een proces in gang wordt gezet zonder dat bepaalde publieke belangen goed worden behartigd. Of dat wetten en regels worden ontworpen die keuzes belemmeren en per saldo alleen maar lasten opleggen. De nadruk op combinatie van invalshoeken wil natuurlijk niet zeggen dat élke invalshoek in élk project in gelijke mate aan de orde is. Het is geen mechanische kwestie.

Een samenhangende aanpak levert tevens een bijdrage aan een ontkokerde aanpak van problemen. Het is van belang dat er geen tegenstrijdige oplossingen worden bedacht. De gezamenlijke aanpak garandeert zo groot mogelijke efficiency, door het doorbreken van organisatorische grenzen en leidt tot minder bureaucratie bij het oplossen van problemen. Een multidisciplinaire aanpak vergroot de kans op het vinden van nieuwe oplossingen en verhoogt de herkenbaarheid van het kabinetsbeleid.

3.3. Drie speerpunten

De centrale doelstelling van de operatie is dat de ruimte voor burgers en bedrijven wordt vergroot. Uitgaande van de verschillende rollen van de overheid, kunnen binnen deze centrale doelstelling drie speerpunten worden onderscheiden:

- Terugdringen van bureaucratie en regelzucht;
- Verbeteren van de publieke dienstverlening en de kwaliteit van het overheidsfunctioneren;
- Vergroten van de keuzevrijheid van burgers en bedrijven.

Deze speerpunten hebben betrekking op de wetgeving, het functioneren van samenleving in het algemeen en de economie in het bijzonder, en het presteren van de overheid.

3.4. Reikwijdte van de operatie

Wat betreft de reikwijdte van de operatie moet primair worden aangesloten bij de problemen die burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven ervaren. Deze kunnen in beginsel op elk beleidsterrein liggen en op elke overheidslaag betrekking hebben, voorzover daarbij een publiek belang in het geding is. Een aantal vakdepartementen voert eigen operaties uit die tot vereenvoudiging en herijking van de eigen regelgeving moeten leiden. Zij vertrekken vanuit dezelfde opdrachten uit het strategisch akkoord als de onderhavige operatie. Overheidsorganen hebben echter ook gemeenschappelijke problemen, die het beste door een gemeenschappelijke benadering tot gemeenschappelijke oplossingen kunnen worden gebracht. Bovendien ontstaan veel problemen met regelgeving of uitvoering doordat vanuit verschillende invalshoeken, met het oog op de behartiging van verschillende belangen ten aanzien van dezelfde onderwerpen, overheidsverantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. In deze operatie worden dan ook vooral thema's aangesneden waar alle departementen mee te maken hebben, of een aantal van deze en onderwerpen behandeld die departement overstijgend zijn. Ondergetekenden streven dan ook naar een hechte samenwerking met alle vakdepartementen en zullen zorg dragen voor een zorgvuldige afstemming op vakdepartementale activiteiten.

Er worden op veelerlei terreinen initiatieven ontplooid om daar concrete invulling aan te geven. Verschillende departementen en andere overheden zetten initiatieven in gang die ook alles te maken hebben met het beperken van bureaucratie en regelzucht, vergroting van de kwaliteit van de dienstverlening en het versterken van de keuzemogelijkheden. Het is de bedoeling dat de onderhavige operatie dergelijke initiatieven aanvult door zich te richten op vraagstukken met een breed karakter en op vraagstukken die elders niet worden opgepakt. Dubbel werk moet in elk geval worden vermeden, want dat zou pas tot bureaucratie leiden.

Bij de operatie kan nuttig gebruik worden gemaakt van de kenniscentra die reeds zijn opgericht of in staat van oprichting zijn. Daarbij kan worden gedacht aan het Kenniscentrum Wetgeving, het Kenniscentrum Ordeningsvraagstukken, het programma ELO in aanbouw en InAxis. Deze kenniscentra richten zich op het ontwikkelen en verspreiden van een bepaald gedachtegoed. Dat gebeurt door middel van onderzoek, workshops, peer reviews, pilots, financiering van projecten et cetera. Dit draagt bij aan het beantwoorden van concrete vragen, maar ook aan het verbreden van het draagvlak van de operatie.

De operatie «Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf» richt zich op vraagstukken die op het raakvlak liggen van ordening, wetgeving en uitvoering om zodoende onder meer de kwaliteit van het overheidsfunctioneren en

de publieke dienstverlening te verbeteren. Daarmee komt B4 naast de Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's), die gericht zijn op het verbeteren van de doelmatigheid en de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven. Vanuit die optiek beschrijven de IBO's op neutrale wijze beleidsopties die de doelmatigheid en kwaliteit van het overheidsfunctioneren en de publieke dienstverlening vergroten. De IBO's en de operatie Beter bestuur voor Burger en Bedrijf benaderen het overheidsoptreden daarmee vanuit verschillende invalshoeken. Ter illustratie: een IBO richt zich bijvoorbeeld op prikkels in de bekostigingssystematiek, en een B4 project op de openingstijden en beschikbaarheid van publieke diensten. Het kabinet verwacht dat de twee operaties elkaar kunnen versterken.

3.5. Coördinatie en facilitering

De operatie vergt een goede inbedding en afstemming. De regie zal daarom worden gevoerd door een aparte ministeriële commissie. Het besluitvormingsproces zal worden voorbereid door een aparte ambtelijke commissie. In deze ambtelijke commissie zijn alle departementen vertegenwoordigd. Per project wordt vooraf aangegeven wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van bestaande initiatieven, en zal daarmee zorgvuldig worden afgestemd.

Gelet op de inhoudelijke samenhang, zullen de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Justitie de coördinatie en facilitering van deze operatie op zich nemen. Deze departementen verzorgen het secretariaat van de operatie.

3.6. Communicatie

Er wordt ten behoeve van de communicatie rondom B4 een aparte werkgroep ingesteld waarin BZK, EZ en Jus participeren. Rekening zal worden gehouden met de activiteiten voortkomend uit het kabinetsstandpunt op het rapport van de commissie Overheidscommunicatie (Wallage). De werkgroep is verantwoordelijk voor de algemene externe communicatie rondom de operatie, alsook voor de communicatie met en richting ander overheden.

Tevens wordt getracht zoveel mogelijk inzicht te krijgen in problemen die burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen met bestaande arrangementen ervaren. Daartoe zullen overlegrondes worden georganiseerd, onderzoek worden gedaan en zal communicatie met het brede publiek worden geopend door middel van bijvoorbeeld internet. Om de communicatie met het publiek effectief en efficiënt vorm te geven, zullen de bestaande kanalen op het vlak van internet worden geïnventariseerd en zal worden bezien of en in hoeverre deze kunnen worden gestroomlijnd en geïntegreerd.

3.7 Geen zaak van de overheid alleen

Het kabinet wijst er op dat het publieke functioneren van de samenleving niet een zaak van de overheid alleen is. Burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen moeten daar ook zelf verantwoordelijkheid voor kunnen nemen. Alleen dan kan de overheid haar complementaire rol vervullen. De wet moet niet problemen voor mensen oplossen, maar ze in staat stellen zélf hun problemen op te lossen.

4. Overzicht te starten projecten

4.1. Inleiding

Het kabinet heeft, redenerend vanuit de centrale doelstelling en de drie speerpunten, een aantal projecten gedefinieerd, waarmee direct wordt gestart. Het kabinet heeft zich bij de keuze hiervoor laten leiden door het beschikbare materiaal en oriëntatie bij maatschappelijke instellingen zoals werkgeversen werknemersorganisaties en de departementen[1].

4.2. Overzicht projecten

Het kabinet start met de volgende projecten.

1. Openingstijden en beschikbaarheid (semi-) publieke diensten

Uit onderzoek blijkt dat burgers de openingstijden en beschikbaarheid van bepaalde (semi-) publieke voorzieningen als knelpunt ervaren. De openingstijden van gemeentelijke diensten, postkantoren, kinderopvang en de tijden van beschikbaarheid van artsen staan allemaal in de «irritatie top 40». Het doel van dit project is om voor een aantal sectoren voorstellen te doen voor verruiming van de openingstijden en de beschikbaarheid. De werkgroep gaat aan de slag met 3 à 4 sectoren en brengt per sector een rapportage uit. Vervolgens kunnen er opdrachten voor nieuwe doorlichtingen worden gegeven.

2. Zorgplichten en zorgsystemen

De toepassing van zorgplichten in de plaats van gedetailleerde regelgeving wordt gezien als een middel om ruimte te scheppen in de samenleving voor het zelf nemen van verantwoordelijkheid door burgers en bedrijven voor het publieke functioneren van de samenleving in de rechtsorde. Het project moet leiden tot een vermindering van regeldruk, onder gelijktijdige verhoging van de effectiviteit van de ordenende kracht van de wetgeving en daarmee tot de versterking van de behartiging van de publieke belangen in de desbetreffende wetgevingscomplexen. De werkgroep brengt een rapport uit waarin aanbevelingen worden gedaan over het gebruik van zorgbepalingen, waarbij specifiek aandacht wordt gegeven aan regelgeving op de terreinen van milieu, arbeidsomstandigheden, voedselveiligheid en vervoer.

3. Naar een effectievere overheid, door een slagvaardige en moderne Rijksdienst

Het project beoogt de rijksoverheid efficiënter te maken. Door sanering van overlap krijgen burgers en bedrijven voorts beter inzicht in de organisatie van de Rijksdienst, waarmee de kans verminderd wordt dat zij van het kastje naar de muur gestuurd worden. Concreet wordt daartoe begonnen met het monitoren van de volumetaakstelling op opbrengst en argumentatie. Voorts zal de minister van BZK met een plan van aanpak komen met voorstellen van onderzoek en actie ter verbetering van de organisatie en werkwijze van departementen, waarbij overlap waar mogelijk en nodig zal worden gesaneerd.

4. Burgers kunnen beter kiezen

Uit onderzoek blijkt dat burgers onvoldoende inzicht hebben in de prijs en/of kwaliteit van zaken zoals verzekeringen, financiële producten en diensten van banken, notarissen, makelaars, telefonie, onderwijs en gezondheidszorg. Het doel van dit project is om voor een aantal sectoren

[1] Er is bijvoorbeeld gebruik gemaakt van «Keuzevrijheid burgers» en «Keuzevrijheid bedrijven», EIM, augustus 2002.

voorstellen te doen voor verbetering van de transparantie. De werkgroep gaat aan de slag met 3 à 4 sectoren en brengt per sector een rapportage uit. Vervolgens kunnen er opdrachten voor de doorlichting van andere sectoren worden gegeven.

5. Doorlichting van regelingen van ZBO's

Zoals aangekondigd in de nota Wetgevingskwaliteitsbeleid[1], heeft het vorige kabinet onderzoek laten uitvoeren naar de kwaliteit van ministeriële regelingen en regelgeving door zelfstandige bestuursorganen. Ten aanzien van ZBO-regelgeving is gebleken dat voor een aantal regelingen de kenbaarheid (vindbaarheid) niet duidelijk is vast te stellen. Het project strekt ertoe om het bestand aan ZBO-regelingen in kaart te brengen en de wijze waarop deze zijn bekend gemaakt. Aan de hand van deze inventarisatie zullen waar nodig afspraken worden gemaakt om alsnog publicatie op een geëigende manier te laten plaatsvinden, en zullen voorstellen worden gedaan voor vereenvoudiging en sanering van ZBO-regelingen, bijvoorbeeld door het kappen van dor hout (uitgewerkte bepalingen en dergelijke).

6. Doorlichting van ministeriële regelingen

Ten aanzien van ministeriële regelingen is bij het hierboven genoemde onderzoek gebleken dat deze regelingen in een aantal gevallen niet aan wetstechnische eisen voldoen als bijvoorbeeld wettelijke grondslag. In dit project wordt een aantal nader te selecteren complexen van ministeriële regelingen doorgelicht op de deugdelijkheid van de grondslag en op andere kwaliteitsgebreken die juridische of maatschappelijke risico's met zich brengen. Van de gelegenheid zal gebruik worden gemaakt om de geselecteerde regelingen te bezien op het vóórkomen van «dor hout» en de mogelijkheid van minder bezwarende alternatieven. Het project zal resulteren in voorstellen tot aanpassing van de regelgeving en, indien mogelijk, modellen die bij het opstellen van nieuwe ministeriële regelingen bruikbaar zijn.

7. Benchmarken publieke prestaties

Het kabinet wil daadkrachtig zijn en meer transparantie over publieke prestaties. In welke mate slaagt het kabinet erin de beleidsvoornemens te realiseren en in welke mate voldoet de publieke dienstverlening aan de verwachtingen die de samenleving daarvan heeft? Er zijn diverse mogelijkheden de prestaties van de overheid te toetsen. Een daarvan is het vergelijken van prestaties door het identificeren van de best practices en deze als norm te stellen voor overige organisaties. Het kabinet zal hiertoe nieuwe benchmarks initiëren en het gebruik van het instrument breed stimuleren. Gestart wordt in ieder geval met het in beeld brengen van de kwaliteit van de afhandeling van schriftelijke contacten tussen overheid en burgers.

8. Versneld starten van een onderneming

Het doel van deze werkgroep is om voorstellen te formuleren voor het verminderen of wegnemen van belemmeringen voor het starten van een onderneming. Daarbij gaat het om knelpunten zoals het verkrijgen van een BTW nummer, administratieve lasten die samenhangen met aanmelding bij diverse instanties, verplichtingen in het kader van de identificatieplicht en de verplichte notariële akte. De werkgroep rapporteert na 4 maanden.

[1] Kamerstukken II, vergaderjaar 2000- 2001, nr. 27 475, blz. 28.

9. Innovatie-kanskaarten: betere prestaties door ontkokering

Redenerend vanuit actuele maatschappelijke opgaven waarbij meerdere overheidsorganisaties betrokken zijn, wordt samen met deze organisaties gezocht naar knelpunten bij het verbeteren van publieke prestaties ten aanzien van die opgaven. Daarbij wordt gefocust op knelpunten die kunnen worden gedefinieerd in termen van samenwerking. Daarbij worden aspecten betrokken als informatie-uitwisseling, wet- en regelgeving en HRM. Vervolgens wordt gekeken welke oplossingen op deze verschillende aspecten kunnen worden ingezet teneinde tot een beter presteren te komen. Om te beginnen zullen onder de naam Innovatie-kanskaart in overleg met belanghebbende overheidsorganisaties trajecten gestart worden, o.a. op terreinen Ketenhandhaving Milieu door Provincies en Sociale Cohesie.

10. Dienstverlening zonder bureaucratie

Burgers hebben recht op een overheid waar ze eenvoudig zaken mee kunnen doen. Concreet wordt daarom gewerkt aan verbetering van toegang en inzicht in diensten en producten, het elektronisch downloaden en indien toepasbaar retourneren van formulieren, het hergebruik van reeds beschikbare gegevens en waar mogelijk pro-actieve dienstverlening. Uiteindelijk moet de burger via een eigen elektronisch loket zijn zaken met de overheid kunnen doen. De introductie van elektronische formulieren en het eenmalige verzamelen van gegevens zijn de aangewezen route om de interne organisatie en de informatiehuishouding van de overheid op orde te brengen en onnodige (handmatige) handelingen te elimineren. Daarmee is niet alleen de publieke dienstverlening gediend, maar ook de interne efficiency van de overheid.

11. Knelpunten gaswinning en windenergie

Door een opeenstapeling van vergunningprocedures, complexe wet- en regelgeving en gebrekkige coördinatie binnen de Rijksoverheid en met andere overheden, dreigen de investeringen in energieprojecten terug te lopen. Dit kan risico's opleveren voor de voorzieningszekerheid en het behalen van de doelstellingen op het gebied van duurzame energie. De werkgroep heeft als doel om voorstellen te formuleren voor het verminderen van belemmeringen, die zich voordoen bij het realiseren van energieprojecten op het gebied van gaswinning en windenergie. Doelen zijn onder meer om de gemiddelde doorlooptijd aanzienlijk te bekorten, rechtsbeschermingsprocedures te bundelen en in te korten, één inspraakmoment per locatie en één integrale vergunning.

12. Andere toezichtsinstrumenten

Doel van dit project is om andere toezichtsinstrumenten dan het traditionele, onder de dreiging van repressief optreden uitgevoerd, overheidstoezicht te creëren. Dit zou kunnen geschieden door de mate waarin bedrijven of instellingen voldoen aan door de overheid of samenleving gestelde eisen zichtbaar te maken en daardoor andere maatschappelijke toezichts- en sturingsmechanismen te mobiliseren («vreemde ogen dwingen»). Daarbij valt te denken aan kwaliteitsmetingen, benchmarking, verslaglegging van kengetallen en de openbaarmaking van deze resultaten. Het project moet tot aanbevelingen leiden over de gevallen waarin en de wijze waarop dergelijke toezichtsinstrumenten tot stand kunnen worden gebracht, waarbij met name ook gekeken zal worden naar maatschappelijke sectoren als zorg, onderwijs en milieu.

De selectie voor volgende rondes

In de vorige paragraaf is beschreven welke projecten binnen het verband van deze operatie nu van start gaan.

Selectie van projecten in volgende rondes zal tot stand komen door consultatie van alle departementen, relevante maatschappelijke organisaties zoals werkgevers- en werknemersorganisaties, VNG en IPO, de Consumentenbond en bijvoorbeeld ook handhavingsdiensten[1]. Via het communicatieprogramma wordt aandacht besteed aan de inzichten en problemen vanuit burgers en bedrijven.

5. Monitoring van projecten

Het kabinet streeft naar concrete resultaten. Dat betekent dat projecten die in het kader van de operatie «Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf» zijn gestart, ook in dat verband goed zullen worden gemonitored. Om stevig druk op de ketel te houden, zal (ten minste) twee maal per jaar verslag worden gedaan aan de Tweede Kamer over de voortgang van de uitvoering van de projecten. In deze rapportages worden de verschillende resultaten van doorlichtingsoperaties die op de individuele departementen plaatsvinden meegenomen.

Bij deze monitoring wordt ook een aantal reeds lopende MDW-trajecten meegenomen met het oog op de congruentie met de hoofddoelstellingen van de operatie. Het betreft enerzijds eerder opgestarte projecten en anderzijds implementatie van aanbevelingen uit afgeronde trajecten. Het gaat concreet om de volgende projecten «Positie van de koper op de nieuwbouwmarkt», «Verbeteren van de markt voor persoonlijke dienstverlening» en «Innovatiebelemmerende en – stimulerende wet- en regelgeving». Het eerste project is primair gericht op verruiming van de keuzevrijheid van de koper op de nieuwbouwmarkt, het tweede project is gericht op het wegnemen van belemmeringen in wet- en regelgeving en de uitvoering daarvan voor het ontwikkelen van de markt voor persoonlijke dienstverlening, het derde project is gericht op het wegnemen van regels die ondernemerschap en innoverend gedrag van de primaire producenten in de landbouw belemmeren. Voor wat betreft de implementatie gaat het om een beperkt aantal projecten dat in deze operatie wordt gemonitord[2].

6. Afsluiting

Er is sprake van een kloof tussen wat de samenleving wil en hoe de overheid opereert. Duidelijk is dat de kwaliteit van het overheidsoptreden moet worden verbeterd, regelzucht moet worden teruggedrongen en de keuzevrijheid voor burgers, organisaties en bedrijven moet toenemen. Het kabinet hoopt en rekent op steun vanuit de Kamer voor dit programma.

[1] Daarbij kunnen ook de volgende onderwerpen aan de orde zijn: toepassing van informatie- en coördinatieverplichtingen bij vergunningverlening en handhavingsacties, de doorlichting van veiligheidsregelgeving, de stapeling van regels rond arbeid, het vinden van nieuwe handhavingsmechanismen door ICT, vereenvoudiging en flexibilisering van het ondernemingsrecht en autonome gemeentelijke vergunningverlening.

[2] Het betreft Kinderopvang, Benchmark gemeentelijke dienstverlening, Harmonisatie planprocedures, Medische beroepen, Verpleegkundigen en verzorgenden in ziekenhuizen, Onteigeningswet, Openbare inrichtingen, Overstapkosten en Servicegerichte overheid.

1

Startprojecten operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf

1. Openingstijden en beschikbaarheid (semi-) publieke diensten
2. Zorgplichten en zorgsystemen
3. Naar een effectievere overheid, door een slagvaardige en moderne Rijksdienst
4. Burgers kunnen beter kiezen
5. Doorlichting van regelingen van zbo's
6. Doorlichting ministeriële regelingen
7. Benchmarken publieke prestaties
8. Versneld starten van een onderneming
9. Innovatie-kanskaarten: betere prestaties door ontkokering
10. Dienstverlening zonder bureaucratie
11. Knelpunten gaswinning en windenergie
12. Andere toezichtsinstrumenten

1. Openingstijden en beschikbaarheid van (semi-)publieke voorzieningen

1. Probleemstelling

Na de verruiming van de winkeltijden in 1996 en de toenemende flexibilisering van arbeid en economie valt op dat andere voorzieningen achterblijven bij deze ontwikkeling. Met name (semi-) publieke voorzieningen zoals gemeentehuizen, postkantoren, musea, medische instellingen en instellingen op het gebied van de zorg voor kinderen, houden veelal strak vast aan traditionele openingstijden. Dit geldt overigens ook voor voorzieningen waar de concurrentie over het algemeen laag is (bijvoorbeeld financiële dienstverlening).
Uit onderzoek in opdracht van EZ[1] blijkt dat burgers de openingstijden en beschikbaarheid van publieke voorzieningen als knelpunt ervaren. De openingstijden van gemeentelijke diensten, postkantoren, kinderopvang en de tijden van beschikbaarheid van artsen staan allemaal in de «irritatie-top 45».

In het vijfjaarlijkse «Tijdbestedingsonderzoek» (Sociaal Cultureel Planbureau) wordt onder andere de kans berekend dat een individuele burger op een voor hem of haar geschikt tijdstip een willekeurige voorziening open treft. Dit wordt de trefkans genoemd. Voor werkenden met kinderen was die trefkans in 1980 8,5% en in 2000 9,7%. Het feit dat ook winkels deel uitmaken van dit cijfer en de winkelopeningstijden wel zijn verruimd, doet vermoeden dat de trefkans voor publieke instellingen in 20 jaar weinig is verbeterd.

2. Taakopdracht

De werkgroep licht een aantal sectoren door en doet voorstellen om de openingstijden en de beschikbaarheid te verbeteren. Aansluitend bij het reeds beschikbare materiaal worden in ieder geval de volgende sectoren door de werkgroep doorgelicht: gemeentelijke diensten, postkantoren en gezondheidszorg (artsen, fysiotherapeuten e.d.). De openingstijden en beschikbaarheid van deze drie sectoren staat in de lijst van knelpunten in de keuzevrijheid van burgers (irritatie top-45).

De werkgroep zal bij de doorlichting de volgende vragen beantwoorden:
1. Wat zijn de knelpunten in openingstijden of beschikbaarheid? Hierbij moet in kaart worden gebracht welke knelpunten burgers en bedrijven per sector ervaren. Bijvoorbeeld door middel van het bepalen van de trefkans.

[1] EIM, Keuzevrijheid burgers, maatschappelijke knelpunten, 2002.

11. Knelpunten gaswinning en windenergie

1. Probleemstelling

Met het oog op het belang van voorzieningszekerheid in Nederland en voor de transitie naar een duurzame energiehuishouding is optimale benutting van zowel fossiele als duurzame energiebronnen van essentieel belang. Er zijn echter toenemende problemen bij het realiseren van energieprojecten op het gebied van gaswinning en windenergie. Grote knelpunten hierbij zijn de lengte van procedures en de complexiteit van relevante wet- en regelgeving. Bij de regelgeving zijn meerdere departementen en bestuurslagen betrokken, en er is gebrekkige coördinatie en afstemming binnen de Rijksoverheid en tussen de Rijksoverheid en medeoverheden. Deze problemen leiden tot een onzeker investeringsklimaat, waarin de investeringen in energieprojecten in Nederland terug dreigen te lopen met alle gevolgen van dien voor de voorzieningszekerheid (de doelstellingen op het gebied van duurzame energie dreigen niet gehaald te worden, en het knelpunt kan verstandige benutting van aardgasreserves in de weg staan). Het kabinet wil daarom in ieder geval de volgende knelpunten voortvarend aanpakken:

Wet- en regelgeving

- Bij gaswinning- en windenergieprojecten is er sprake van een opeenstapeling van vergunningprocedures[1]. Bij de afzonderlijke vergunningprocedures komen in meer of mindere mate dezelfde aspecten aan de orde (o.m. natuur en milieu). Bovendien is het mogelijk om voor één locatie diverse keren bezwaar en beroep aan te tekenen. Daarbij komt dat de kring van belanghebbenden in de diverse vergunningtrajecten vaak erg ruim is. De gemiddelde doorlooptijd van windenergieprojecten varieert van vier tot zeven jaar terwijl de theoretische doorlooptijd slechts twee à drie jaar is. Voor gasprojecten staat een theoretische doorlooptijd van twee jaar, echter in de praktijk duurt dit vele maanden langer[2]. Dit is voor een deel te wijten aan bestuurlijke besluitvorming (geen sancties op overschrijden van termijnen en het bestaan van de zgn. «zachte» termijnen). Procedures duren vaak onnodig lang.
- De wet- en regelgeving rondom gaswinning en windenergie is zeer complex en de gehanteerde terminologie is vaak voor meerdere interpretaties vatbaar (vb. «externe werking» in de Natuurbeschermingswet). Bovendien is er te weinig samenhang tussen de diverse regelgeving (aanvragen van vergunningen kunnen in de meeste gevallen niet gelijktijdig plaatsvinden en afwegingskaders zijn te veel geïsoleerd);
- De implementatie van internationale verplichtingen zorgt vaak voor onduidelijkheid, zwakke samenhang en inconsistentie van regels (zoals bij de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn).

Coördinatie- en afstemming

- De coördinatie binnen de Rijksoverheid en afstemming met andere overheden is niet optimaal.

2. Taakopdracht

De werkgroep licht het wetgevingscomplex rondom gaswinning en windenergieprojecten grondig door. De werkgroep kijkt naar de diverse thans benodigde vergunningen en de mogelijkheid om via wetswijziging van de betrokken wetten tot meer integrale besluitvormingsprocedures te komen. De werkgroep geeft een helder overzicht van de belemmeringen

[1] Hierbij moet onder meer worden gedacht aan vergunningen in het kader van de WRO, bouwvergunningen, vergunningen in het kader van de Wet Milieubeheer en de Natuurbeschermingswet.
[2] Hierbij blijven gevoelige locaties zoals het IJsselmeer, Waddenzee en Biesbosch buiten beschouwing.

en maakt daarbij gebruik van reeds beschikbaar materiaal. De belemmeringen kunnen betrekking hebben op:
- Wet- en regelgeving[1];
- Stapeling van vergunningprocedures;
- Coördinatie en afstemming binnen de Rijksoverheid en tussen Rijksoverheid en (mede)overheden;
- Implementatie van internationale verplichtingen.

De werkgroep houdt rekening met de borging van publieke belangen. Dit betekent in ieder geval dat bij vergunningverlening en -voorwaarden strikt wordt toegezien op het voorkomen van onherstelbare schade aan natuur en milieu.

Daarbij doet de werkgroep aanbevelingen voor de uitvoering en het meten van effecten van de gedane voorstellen.

3. Opbrengsten

De werkgroep heeft als taak om voorstellen te formuleren, gericht op het halen van de volgende doelstellingen:
- bekorting van de gemiddelde doorlooptijd voor windprojecten met de helft tot 2 à 2,5 jaar;
- minimaal 50% van de gaswinningprojecten haalt de theoretische doorlooptijd;
- bundeling en inkorting rechtbeschermingsprocedures;
- streven naar één inspraakmoment per locatie;
- terugbrengen aantal bezwaar en beroepsprocedures;
- streven naar één integrale vergunning waarin alle aspecten kunnen worden meegenomen

4. Aanpak

- In de werkgroep hebben zitting vertegenwoordigers van Economische Zaken, Justitie, Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Verkeer en Waterstaat.
- De werkgroep staat onder voorzitterschap van een onafhankelijk voorzitter.
- Het secretariaat bestaat uit EZ, Justitie en VROM.
- De werkgroep regelt verder zelf de betrokkenheid van externe deskundigen. Voorts regelt de werkgroep zelf consultaties, bijvoorbeeld met het milieuorganisaties en andere belanghebbenden.
- De werkgroep rapporteert na 9 maanden.

12. Andere toezichtsinstrumenten (Vreemde ogen dwingen)

1. Probleemstelling

Als het nodig wordt gevonden om regels te stellen, moet ook de naleving daarvan gewaarborgd worden. Waar het ideaal is dat regels spontaan worden nageleefd, leert de praktijk dat toezicht nodig is die naleving te stimuleren of zelfs af te dwingen.

De traditionele wijze van toezicht houden (waarin door de overheid aangewezen functionarissen op de naleving toezien en zorgen dat sancties worden toegepast) heeft evidente voordelen maar ook nadelen. Zo legt het een beslag op de financiële en personele middelen van de overheid, en drijft zelfs spontane naleving in wezen op de dreiging die uitgaat van repressief overheidsoptreden. De sociale en economische omgeving van

[1] Het gaat daarbij met name om wet- en regelgeving op het gebied van natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Hierbij dient rekening te worden gehouden met lopende wetswijzigingen en ontwerpen zoals de Rijksprojectenprocedure.

Bijlage 2

Indicatieve "doorlooptijden" in de huidige wetgeving

A. Windenergie

	Huidige beslistermijnen	
	Primaire besluitvorming	Bezwaar/beroep
Streekplan	≈ 5 maanden	onbepaald
Bestemmingsplan	≈ 60 weken	12 maanden
Bouwvergunning	12 weken	onbepaald
Milieuvergunning	6 maanden	12 maanden
M.e.r.-procedure	≈ 48 weken	n.v.t.
NB-wetvergunning	3 maanden	onbepaald
Ontheffing FF-wet	8 weken	onbepaald

Totaal: ≈ 3 jaar

B. Gaswinning

	Huidige belistermijnen	
	Primaire besluitvorming	Bezwaar en beroep
Opsporings-vergunning	6 maanden	onbepaald
Mijnbouwmilieu-vergunning	6 maanden	12 maanden
M.e.r.-procedure	≈ 48 weken	n.v.t.
Winnings-Vergunning	6 maanden	onbepaald
Milieuvergunning	6 maanden	12 maanden
M.e.r.-procedure	≈ 48 weken	n.v.t.
Goedkeuring winningsplan	13 weken	12 maanden
Streekplan	≈ 5 maanden	onbepaald
Bestemmingsplan	≈ 60 weken	12 maanden
Bouwvergunning	12 weken	onbepaald
NB-wetvergunning	3 maanden	onbepaald

Totaal: ≈ 4 jaar

Bijlage 3

Bestuurlijk-maatschappelijke aanbevelingen

In onderstaande tabel worden een aantal globale aanbevelingen gedaan met betrekking tot de bestuurlijke-maatschappelijke factoren. Zoals aangegeven in hoofdstuk 5 heeft de werkgroep, gelet op haar taakopdracht, slechts globaal gekeken naar deze factoren. Niettemin zijn deze factoren van groot, zo niet cruciaal, belang voor het slagen van een project. De werkgroep kan zich voorstellen dat in een afzonderlijk traject de invloed van de factoren en de mogelijkheden daarop invloed uit te oefenen nader wordt onderzocht. Deze onderstaande aanbevelingen beogen slechts globale aanzetten daartoe te zijn. Zij zijn gericht tot het kabinet. In de linkerkolom is de aanbeveling opgenomen; in de rechterkolom wordt een prioriteit toegekend.

• Entameer vervolgonderzoek naar de bestuurlijk-maatschappelijke factoren die van invloed zijn op de realisatie van gaswinnings- en windenergieprojecten. Onderstaande aanbevelingen kunnen daarbij als vertrekpunt dienen.	**A**
• Binnen de grenzen van de wettelijke taken en bevoegdheden, dienen tussen alle betrokken bestuurslagen heldere en harde afspraken te worden gemaakt over doelstellingen, taken en verantwoordelijkheden op het gebied van gaswinning en windenergie.	**A**
• Stel organisaties in die in eerste instantie coördinerende, adviserende, informerende en uitvoerende taken hebben in het kader van de besluitvorming over gaswinnings- en windenergieprojecten. Deze organisaties zouden kunnen worden gehuisvest bij de provincies. Dit betekent niet dat zij uitsluitend dienen te worden bemenst door provinciale medewerkers; de meerwaarde van deze organisaties kan juist zijn gelegen in een samenstelling vanuit verschillende betrokken bestuurslagen en verschillende disciplines. Aansluiting kan worden gezocht bij provinciale energiebureaus.	**A**
• Bij de coördinerende organisaties is expertise aanwezig over zowel gaswinning en windenergie in het algemeen, als over concrete projecten in de regio. De organisaties fungeren naar de burgers toe als "het loket", waarbij zij met al hun vragen over gaswinning en windenergie terecht kunnen. Maar ook initiatiefnemers en medeoverheden moeten een beroep kunnen doen op de bij hen aanwezige expertise.	**B**
• Streef naar verhoging van het maatschappelijke bewustzijn van en het kennisniveau over een (duurzame) energiehuishouding. Vooral het belang van gas als schoonste fossiele brandstof lijkt maatschappelijk weinig nog weinig	**A**

weerklank te vinden.	
• Zoek voor burgers die daadwerkelijk door een gaswinnings- of windenergieproject in hun belangen worden geschaad naar prikkels, waardoor zij ook profiteren van deze projecten (bijv. participatie in projecten).	**B**
• Stimuleer dat er ook op lokaal niveau concrete voordelen zijn bij gaswinnings- en windenergieprojecten. Hierbij kan gedacht worden aan financiële stimulansen (bijv. binnen de wettelijke grenzen participatie in projecten), maar ook aan "service", zoals gratis en laagdrempelige informatie; maak bestaande voordelen meer inzichtelijk (economische versterking, betere energie-infrastructuur, milieu-imago)	**B**
• Stimuleer dat mijnbouwondernemingen en windexploitanten transparant en maatschappelijk verantwoord ondernemen en dit ook zichtbaar maken.	**C**

Bijlage 4

Prognoses (wettelijke) doorlooptijden.

Onderstaande tabellen geven een indicatief beeld geven van de "doorlooptijden" voor en na implementatie van de in dit rapport genoemde bestuurlijk-juridische maatregelen. Uitgegaan is van een maximale benutting van de wettelijke termijnen. Indien de procedure of delen daarvan (bijv. de m.e.r.-procedure) niet in de tijd is begrensd, is op basis van beschikbare gegevens een schatting van het tijdsbeslag gemaakt.

A. Prognoses windenergie

In onderstaande tabel zijn de wettelijke beslistermijnen weergegeven van de besluiten die in de regel vereist zijn voor de realisering van een windenergieprojecten "on shore".

	Huidige beslistermijnen		Toekomstige beslistermijnen	
	Primaire besluitvorming	Bezwaar/beroep	Primaire besluitvorming	Bezwaar/beroep
Streekplan	≈ 5 maanden	onbepaald	vervalt (1)	n.v.t.
Bestemmingsplan	≈ 60 weken	12 maanden	≈ 26 weken (2)	12 maanden
Bouwvergunning	12 weken	onbepaald	12 weken	onbepaald
Milieuvergunning	6 maanden	12 maanden	6 maanden (3)	12 maanden
M.e.r.-procedure	≈ 48 weken	n.v.t.	onbekend (4)	n.v.t.
NB-wetvergunning	3 maanden	onbepaald	vervalt/8weken	onbepaald
Ontheffing FF-wet	8 weken	onbepaald	8 weken	onbepaald

Toelichting:
(1) De nieuwe Wro kent de figuur van het streekplan als zodanig niet meer.
(2) Lengte bestemmingsplanprocedure in herziene Wro.
(3) Beslistermijn blijft bij uniforme voorbereidingsprocedure 6 maanden.
(4) De m.e.r.-procedure zal naar verwachting worden ingekort.

In combinatie met coördinatie van de besluitvorming (coördinatieregeling herziene Wro; voorontwerp samenhangende besluiten Awb I) ontstaat het volgende beeld:

Besluit		Bestuurlijke fase				Rechterlijke fase	
		m.e.r-procedure	aanvraag	Besluitvorming (afd. 3.4 Awb)		Beroeps-termijn	12 maanden
Milieuvergunning		Onbekend (< 48 weken)	6 weken	6 maanden (1)		6 weken	12 maanden
Bestemmingsplan			6 weken	6 maanden		6 weken	12 maanden
Bouwvergunning			6 weken	6 maanden		6 weken	12 maanden
NB-wetvergun-ning			6 weken	6 maanden		6 weken	12 maanden
Ontheffing FF-wet			6 weken	6 maanden		6 weken	12 maanden

Totalen:

- bestuurlijke fase: ≈ 1,5 jaar
- rechterlijke fase ≈ 1 jaar +
  2,5 jaar

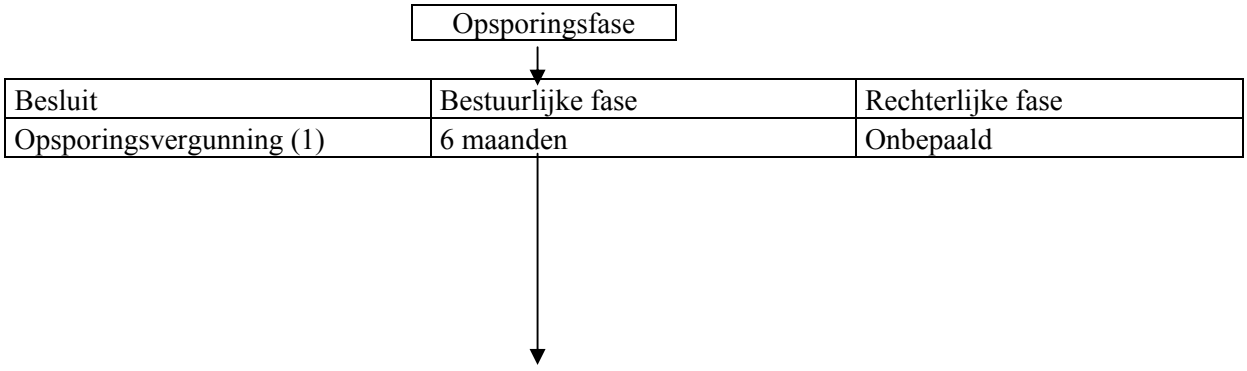
(1) De lengte van de totale beslistermijn wordt gelijkgesteld met de langste wettelijke beslistermijn die geldt voor één van te coördineren besluiten. Dat is in dit geval de milieuvergunning (beslistermijn 6 maanden).

B. Prognoses Gaswinning.

In onderstaande tabel zijn de wettelijke beslistermijnen weergegeven van de besluiten die in de regel vereist zijn voor de realisering van een gaswinningsprojecten “on shore”.

	Huidige belistermijnen		Toekomstige beslistermijnen	
	Primaire besluitvorming	Bezwaar en beroep	Primaire besluitvorming	Bezwaar en beroep
Opsporings-vergunning	6 maanden	onbepaald	6 maanden	onbepaald
Mijnbouwmilieu-vergunning	6 maanden	12 maanden	6 maanden	12 maanden
M.e.r.-procedure	≈ 48 weken	n.v.t.	onbekend	n.v.t.
Winnings-Vergunning	6 maanden	onbepaald	6 maanden	onbepaald
Milieuvergunning	6 maanden	12 maanden	6 maanden	12 maanden
M.e.r.-procedure	≈ 48 weken	n.v.t.	onbekend	n.v.t.
Goedkeuring winningsplan	13 weken	12 maanden	13 weken	12 maanden
Streekplan	≈ 5 maanden	onbepaald	vervalt	n.v.t.
Bestemmingsplan	≈ 60 weken	12 maanden	≈ 26 weken	12 maanden
Bouwvergunning	12 weken	onbepaald	12 weken	onbepaald
NB-wetvergunning	3 maanden	onbepaald	vervalt/8weken	onbepaald

Omdat gaswinning een gefaseerd proces is coördinatie en parallelschakeling ingewikkelder dan bij windenergie. Het proces valt grosso modo uiteen in twee fasen: opsporing en winning.



Besluit	Bestuurlijke fase			Rechterlijke fase	
	m.e.r-procedure	aanvraag	Besluitvorming (afd. 3.4 Awb)	Beroepstermijn	Behandeling beroep
Mijnbouw-milieuvergun-ning	Onbekend (< 48 weken)	6 weken	6 maanden (2)	6 weken	12 maanden
Bestem-mingsplan		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden
Bouw Vergunning		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden
NB-wet-vergunning		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden

Winningsfase

Besluit	Bestuurlijke fase	Rechterlijke fase
Winningsvergunning (3)	6 maanden	onbepaald

Besluit	Bestuurlijke fase			Rechterlijke fase	
		aanvraag	Besluitvorming (afd. 3.4 Awb)	Beroepstermijn	Behandeling beroep
Milieu-vergunning		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden
m.e.r-procedure	Onbekend (< 48 weken)	n.v.t.	6 maanden	n.v.t.	n.v.t.
Goedkeu-ring winnings-plan		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden
Bestem-mingsplan		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden
Bouw-Vergunning		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden
NB-wet-vergunning		6 weken	6 maanden	6 weken	12 maanden

Totalen:

- bestuurlijke fase opsporing: ≈ 2 jaar
- rechterlijke fase opsporing: onbepaald

- bestuurlijke fase winning: ≈ 2 jaar
- rechterlijke fase winning: onbepaald

Toelichting:
(1) De opsporingsvergunning gaat logisch vooraf aan de uitvoeringsgerichte besluiten en kan daarmee dus niet worden parallelgeschakeld.
(2) De lengte van de totale beslistermijn wordt gelijkgesteld met de langste wettelijke beslistermijn die geldt voor één van te coördineren besluiten. Dat is in dit geval de milieuvergunning (beslistermijn 6 maanden).
(3) Zie opmerking (1) bij de opsporingsvergunning

Internationale vergelijking vergunningsystemen voor gaswinnings- en windenergieprojecten

De Nederlandse situatie in Europese context

Eindrapport

Drs.ir. J.H.B. Benner
Ing. A.C. Tieleman

Rapportnummer: 0323

CEA, Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu B.V.

Rotterdam, 10 december 2003

COLOFON

CEA, Bureau voor communicatie en advies over energie en milieu B.V.
Postbus 21421, 3001 AK Rotterdam
Westblaak 226, 3012 KP Rotterdam
Telefoon: (010) 280 56 66
Telefax: (010) 280 56 54
E-mail: Advies@CEA.nl

Projectnummer: 11060
Projecttitel: Internationale vergelijking vergunningsystemen voor gaswinnings- en windenergieprojecten
Opdrachtgever: Programmabureau B4, werkgroep knelpunten gaswinning en windenergie

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/ of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm, elektronisch op geluidsband of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van CEA.

Samenvatting

Bij het realiseren van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie doen zich knelpunten voor. De vertragingen lijken mede te worden veroorzaakt door de lengte van de procedures en de complexiteit van wet- en regelgeving. Deze rapportage biedt een gerichte inventarisatie van de vergunningsystemen rond gaswinning en windenergie in een aantal andere Europese landen. Het doel is te leren van de opbouw van deze systemen en van de wijze waarop daar mee wordt omgegaan.
Als landen om mee te vergelijken is bij windenergie gekozen voor Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk. Bij de gaswinning wordt de situatie in Nederland vergeleken met Denemarken, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.
De gaswinnings- en windenergieprojecten verschillen sterk van elkaar, qua karakter en qua wet- en regelgeving. In de rapportage worden ze dan ook separaat van elkaar behandeld. Voor beide beleidsterreinen wordt eerst een beknopt overzicht gegeven van de internationale regelgeving en afspraken en vervolgens ingegaan op de situatie in de landen afzonderlijk. Daarbij wordt aangegeven welke vergunningen vereist zijn, welke partijen daarbij betrokken zijn, in welke volgorde de procedures worden doorlopen, hoeveel tijd hiervoor nodig is e.d. Ook wordt kort ingegaan op de context waarin de procedures in elk van de landen moeten worden geplaatst en welke rol de overheid speelt bij het bevorderen van een vlot verloop van de vergunningtrajecten.

Voor de gaswinning komt uit het onderzoek geen wezenlijk verschil naar voren ten aanzien van de wet- en regelgeving in de beschouwde landen. Ook in de betrokkenheid van lokale overheden en overige partijen bij onshore-locaties is in essentie geen verschil gebleken. De context waarin de gaswinning in Nederland moet worden geplaatst, verschilt wel significant van die in de andere beschouwde landen. Hetzelfde geldt voor de aanpak door de overheden.
Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk werken met zgn. Licensing Rounds bij projecten offshore. Voor de stappen na deze vergunningrondes hebben de marktpartijen dan alleen nog toestemming nodig van het ministerie. Een *Environmental Impact Assessment* (EIA) wordt niet geëist voor gebieden waar de milieueffecten voor eerdere (nabijgelegen) projecten reeds zijn onderzocht.
In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk dragen de centrale overheid het nationale belang van de gaswinning uit via nota's en reacties op bezwaarschriften. In tegenstelling tot Nederland vervullen de 'mijnbouwministeries' in Denemarken, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk een duidelijke coördinerende rol binnen de vergunningcomplexen. Het gebrek aan een dergelijke coördinatie / stroomlijning in Nederland, gekoppeld aan de internationaal bezien complexe context voor gaswinning in ons land, is niet bevorderlijk voor een vlotte doorstroming van de vergunningprocedures.

Bij onshore-locaties lijkt ook een knelpunt te liggen in de rol van de lagere overheden, die omdat zij veelal slechts incidenteel met de problematiek worden geconfronteerd, soms niet de vereiste kennis in huis hebben voor een vlotte oordeelsvorming. Meer nog dan dat zien de marktpartijen een serieus knelpunt in het gemak waarmee door de nationale overheid wijzigingen worden aangebracht in de regelgeving of hieraan regels worden toegevoegd.

Voor windenergieprojecten treden in alle landen vertragingen op die samenhangen met inspraak. De mogelijkheid tot inspraak van omwonenden is in een aantal landen beperkt tot één moment of zelfs tot de kennisgeving rond het voorgenomen besluit. In vrijwel alle landen blijkt (voor)overleg tussen autoriteit en ontwikkelaar bij te dragen aan een vlotte afhandeling van de procedures.
Een andere reden voor vertraging hangt samen met de vertaling van nationaal beleid naar lokaal beleid. Een nationale overheid die haar beleid actief uitdraagt (Spanje, Duitsland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) kan eerder rekenen op medewerking van lokale overheden.
De randvoorwaarden voor het uitvoeren van een EIA zijn zeer divers. In veel landen maakt de EIA onlosmakelijk onderdeel uit van de geïntegreerde vergunningaanvraag en zijn binnen die procedure tegen de EIA geen beroepsmogelijkheden aanwezig. Alleen het besluit kan worden aangevochten. De netinpassing leidt in Nederland maar zelden tot onoverkomelijke problemen of vertraging. In landen met een beperkte infrastructuur (Frankrijk en Spanje) is dit wel een serieus punt van vertraging bij de realisatie.

Duidelijk is dat er geen grote verschillen bestaan tussen de beschouwde landen in de juridische eisen die worden gesteld aan gaswinnings- en windenergieprojecten. De doorlooptijd van de vergunningtrajecten is in Nederland wel duidelijk langer dan die in de overige beschouwde landen.
De belangrijkste oorzaak hiervoor lijkt te liggen in de wijze waarop de overheid omgaat met het beleidsveld en met de vergunningverlening. In veel landen worden de vergunning-procedures gecoördineerd en gestroomlijnd door of namens de overheid. Tegelijk wordt door een andere departement het nationale belang van de activiteit uitgedragen (bij gaswinning sterker dan bij windenergie). Deze zaken dragen bij aan een vlot verloop van de vergunningtrajecten, doordat haperingen worden voorkomen, relatief weinig beroep wordt aangetekend en bezwaren snel, efficiënt en geïntegreerd worden afgehandeld.
De milieubelangen worden in alle landen gewaarborgd door toepassing van de EIA.
Duidelijk is dat de richtlijn van de Europese Commissie in de beschouwde landen op verschillende wijze is geïmplementeerd. De wijze waarop dit in Nederland is gebeurd (met bijv. twee inspraakrondes) draagt zeker bij aan de relatief lange duur van de vergunningtrajecten. Een volledige verklaring daarvoor is het zeker niet.

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1
2. Uitwerking van de vraagstelling en de aanpak 3
3. Gaswinning 5
   - 3.1 Overzicht internationale regelgeving en afspraken 5
   - 3.2 Nederland 5
   - 3.3 Duitsland 7
   - 3.4 Denemarken 8
   - 3.5 Noorwegen 10
   - 3.6 Verenigd Koninkrijk 11
4. Windenergie 13
   - 4.1 Overzicht internationale regelgeving 13
   - 4.2 Nederland 15
   - 4.3 Duitsland 17
   - 4.4 Denemarken 19
   - 4.5 Frankrijk 20
   - 4.6 Spanje 22
   - 4.7 Verenigd Koninkrijk 23
5. Conclusies en aanbevelingen 25
   - 5.1 Gaswinning 25
   - 5.2 Windenergie 26
   - 5.3 Algemeen 28

1. Inleiding

Bij het realiseren van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie doen zich knelpunten voor. De duur van de procedures voor het verkrijgen van de vergunningen en de complexiteit van de wet- en regelgeving lijken hierbij belangrijke factoren. In het kader van de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4) beziet een werkgroep of door wijziging van de regelgeving kan worden gekomen tot meer integrale en vlottere besluitvormingsprocedures.

De werkgroep heeft CEA B.V. gevraagd een gerichte inventarisatie te maken van de vergunningsystemen rond gaswinning en windenergie in een aantal andere Europese landen, om mogelijk te leren van de opbouw van deze systemen en van de wijzen waarop daar mee wordt omgegaan. CEA heeft ervaring met het opstellen van internationale benchmark-analyses, kent de vergunningtrajecten en beschikt over een uitgebreid en relevant internationaal contactennetwerk. De werkgroep brengt, mede op basis van de resultaten van de onderlinge vergelijking, advies uit aan het kabinet over de mogelijke wijziging van de wet- en regelgeving.

De problematiek van lange vergunningtrajecten en complexiteit van de wet- en regelgeving speelt breder dan alleen bij projecten voor gaswinning en windenergie. Naar verwachting levert een deel van de bevindingen aanknopingspunten op voor andere beleidsvelden. Voorbeelden daarvan, dicht tegen het eigenlijke onderwerp van de studie, vormen de thema's ondergrondse opslag van stoffen (o.a. CO_2) en exploitatie van aardwarmte, die sinds begin 2003 in de integrale Mijnbouwwet zijn opgenomen maar nog niet nader zijn uitgewerkt. Uit meerdere contacten met (overheids)partijen in andere landen bleek dat de problematiek ook daar actueel is. Het betreft dan overigens veelal detailaanpassingen ter optimalisatie van de procedures.

2. Uitwerking van de vraagstelling en de aanpak

De overheid en het bedrijfsleven worden geconfronteerd met vertragingen bij de realisatie van projecten op het gebied van gaswinning en windenergie. De vertragingen lijken mede te worden veroorzaakt door de lengte van de procedures en de complexiteit van wet- en regelgeving. Voor de realisatie van de projecten moet een groot aantal vergunningtrajecten worden doorlopen waarin in meer of mindere mate dezelfde aspecten aan de orde komen. Iedere afzonderlijke procedure wordt gekenmerkt door afzonderlijke beroep- en bezwaarprocedures. Dit leidt tot langdurige trajecten.

Uitgangspunt voor de studie was de verwachting dat door wijziging van de wetgeving kan worden gekomen tot meer integrale en kortere besluitvormingsprocedures. Ervaringen uit andere landen kunnen helpen bij het identificeren van oplossingsrichtingen.

Als landen om mee te vergelijken is, voor wat betreft windenergie, gekozen voor Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk en voor wat betreft gas voor Denemarken, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk.

De rapportage geeft inzicht in de vergunningcomplexen van andere landen, in de context waarin deze complexen tot stand zijn gekomen en in de wijze waarop er mee wordt omgegaan. De uitwerking van de systemen wordt geïllustreerd met praktijkcijfers, maar ook met ervaringen van vergunningaanvragers en via veranderingen die in de systemen zijn aangebracht om de onderlinge afstemming en doorstroming te bevorderen. Voor het onderzoek is er contact geweest met de opstellers, de uitvoerders en de gebruikers van de systemen. Op basis daarvan worden uitspraken gedaan over de verschillen tussen de nationale complexen en over de achtergronden en de effecten hiervan.

De wet- en regelgeving met betrekking tot gaswinning en windenergie is in alle onderzochte landen ingestoken vanuit drie invalshoeken: de ruimtelijke ordening, het milieu en de arbeidsomstandigheden. In deze studie laten wij de wet- en regelgeving rond de arbeidsomstandigheden buiten beschouwing. In de praktijk leidt deze nooit tot vertraging van de projectrealisatie.
Aan de wet- en regelgeving rond de openbaarheid van bestuur en aan de afspraken, zoals gemaakt in Kyoto, in convenanten en in MJA's, besteden wij uitsluitend aandacht waar deze van invloed zijn op de doorlooptijd of complexiteit van de vergunningtrajecten.

3. Gaswinning

3.1 Overzicht internationale regelgeving en afspraken

De wet- en regelgeving rond de gaswinning is in sterke mate internationaal vastgesteld. Internationale afspraken liggen vast in richtlijnen van de Europese Commissie en in afspraken tussen overheden en (internationale) brancheorganisaties.
De belangrijkste relevante Europese richtlijnen zijn:

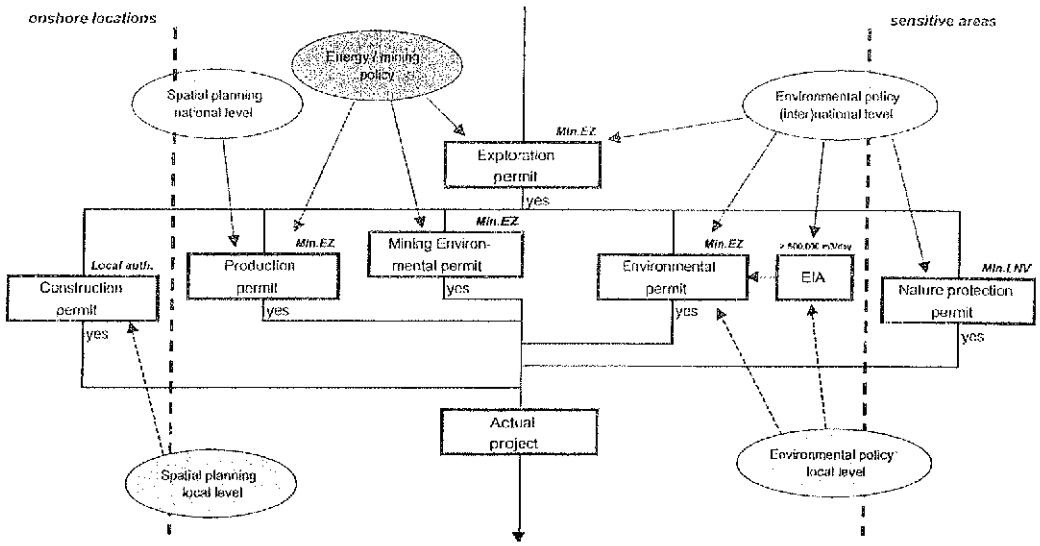
- Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive, 1985 / 1999);
- Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (Directive on Strategic Environmental Assessment, 27 June 2001);
- Directive on the conservation of natural and semi-natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive, 1992);
- Directive on the conservation of wild birds (Birds Directive, 1979);
- Directive establishing a framework for Community action in the field of water policy (Water Framework Directive, 23 October 2000);
- Directive on the quality of fresh waters needing protection or improvement in order to support fish life (1978).

Belangrijke relevante internationale overlegorganen zijn het North Sea Offshore Authorities Forum (NSOAF) en het Offshore Industry Committee in het kader van Ospar (OIC). Grote internationale branchenorganisaties zijn de Internal Association of Drilling Contractors (IADC) en de International Association of Oil & Gas producers (OGP).
De afspraken die tot stand zijn gekomen in deze gremia (m.u.v. Ospar) hebben vooral betrekking op de veiligheid, de gezondheid en het welzijn van de werknemers. Die in het kader van Ospar op de bescherming van het milieu. De richtlijnen van de Europese Commis-sie en van de Ospar Commissie, alsmede de verder gemaakte afspraken, zijn veelal verwerkt in de regelgeving.

3.2 Nederland

Het Ministerie van Economische Zaken is het centrale aanspreekpunt bij de Nederlandse overheid voor mijnbouwactiviteiten. Het Directoraat Generaal Marktordening en Energie verzorgt de vergunningverlening (winningvergunning, mijnbouwmilieuvergunning en MER-rapportage) en Staatstoezicht op de Mijnen verzorgt de handhaving. In de procedure voor de totstandkoming van de vergunningen worden de lagere overheden geïnformeerd en gehoord. Bij onshore-locaties is de lokale overheid (gemeente in samenspraak met provincie) verantwoordelijk voor het verlenen van de bouwvergunning en de toets aan de lokale ruimtelijke ordening.

Belanghebbenden hebben via de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) in ruime mate inspraak in de procedures. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om door het bevoegd gezag genomen besluiten voor te leggen aan de rechter.
Ter vergelijking met de andere landen is de grafische weergave van de procedures in Nederland voorzien van Engelse tekst. De EIA hierin staat voor *Environmental Impact Assessment* (de Nederlandse MER).



De meeste vergunningtrajecten kunnen parallel aan elkaar worden doorlopen. In de praktijk kiezen marktpartijen hier veelal niet voor, omdat zij eerst duidelijkheid willen hebben op kritische punten voordat zij inspanningen leveren en kosten maken op andere onderdelen. Mede als gevolg hiervan bedraagt de totale doorlooptijd van de procedures in Nederland in de praktijk vaak vier tot zes jaar, terwijl in theorie minder dan twee jaar nodig is om, na succesvolle exploratie, te komen tot productie met alle vereiste vergunningen. Dit geldt met name voor projecten onshore. Offshore gaat het sneller. De gebruikelijke volgorde van het doorlopen van de vergunningtrajecten is aangegeven via de volgorde van het bijeenkomen van de lijnen op het spoor naar de projectrealisatie, midden onder in de figuur.

Bij elk van de vergunningen is aangegeven welke instantie het bevoegde gezag is. De gekleurde ellipsen rond de kern van de figuur staan voor de belangrijkste beleidsvelden die een rol spelen in de besluitvorming van de vergunningverleners. Een aandachtspunt en potentieel probleem vormen de horizontale en verticale coördinatie van de besluitvorming, m.n. op het snijvlak van milieuwetgeving en ruimtelijke ordening en op het snijvlak van centrale en lagere overheden. Volgens marktpartijen (o.a. NOGEPA) is deze coördinatie in Nederland relatief slecht geregeld.

De AWB biedt burgers in Nederland – internationaal bezien - relatief veel mogelijkheden voor inspraak en het starten van juridische procedures. Verder zijn er in de MER-procedure twee inspraakmomenten, wat internationaal beschouwd veel is.

Wettelijk heeft de Nederlandse overheid de mogelijkheid van een aanwijzing in het kader van de ruimtelijke ordening en/of van een planologische kernbeslissing. De afgelopen jaren heeft zij daar geen gebruik van gemaakt voor mijnbouwactiviteiten.

Nederland		
Bevoegd gezag Exploratie en Productie	Ministerie van Economische Zaken	Onderlinge 'coördinatie' via vergunningprocedures en incidenteel overleg
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Ministerie van Economische Zaken	
Bevoegd gezag Bouwvergunning*	Gemeente	
Theoretische doorlooptijd	1 – 1,5 jaar offshore 2 jaar onshore	Aanvragers doorlopen de procedures veelal opeenvolgend, i.p.v. parallel.
Praktische doorlooptijd	1 –1,5 jaar offshore 3 - 6 jaar onshore	
MER t.o.v. EU Richtlijn	Strenger dan de richtlijn (o.m. 2 inspraakrondes)	
Algemeen: Geschikte locaties voor gaswinning offshore en onshore. Deel van de locaties in gevoelige gebieden (Waddenzee, Biesbosch). Nieuwe Mijnbouwwet sinds begin 2003.		

*: onshore-locaties

3.3 Duitsland

De situatie in Duitsland is qua procedures en problematiek zeer vergelijkbaar met die in Nederland. De figuur als geschetst bij de typering van de situatie in Nederland is geheel van toepassing. Een belangrijk verschil ligt in de bestuursstructuur van Duitsland, waarin de *Bundesländer* een belangrijke mate van autonomie hebben.
Binnen de *Bundesländer* zijn de mijnbouwautoriteiten (de *Bergbehörden*) het centrale aanspreekpunt voor vergunningaanvragers. Deze autoriteiten verzorgen de coördinatie van alle benodigde vergunningen voor gaswinningprojecten. Naar de mening van marktpartijen (o.a. WEG) werkt dit prettig en goed. De meeste *Bergbehörden* vallen bestuurlijk onder het *Bundeministerium für Wirtshaft und Arbeit.*

Duitsland heeft naast offshore-locaties ook enkele honderden locaties onshore, met name in Schleswig-Holstein en Niedersachsen. Deze onshore-locaties hebben veelal een relatief beperkte capaciteit waardoor lang niet in alle gevallen een EIA verplicht is. De plicht geldt vanaf 500.000 m^3/dag.

Een EIA is in Duitsland vereist voor de productiefase, niet voor de exploratiefase. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de EIA's ligt bij het *Bundeministerium für Umwelt*. De coördinatie en aansluiting op de overige trajecten ligt bij de *Bergbehörden*. Deze zorgen ook voor de afstemming met de betrokken lokale overheden bij onshore-locaties.

Besluitvorming over mijnbouwactiviteiten die van federaal belang worden geacht, vindt zonodig plaats op federaal niveau. Het nationale belang van o.a. de gaswinning is wettelijk vastgelegd in de Bundesberggesetz. In enkele gevallen waar bezwaar is aangetekend tegen winninglocaties is het bezwaar verworpen onder verwijzing naar de wet.

Het doorlopen van de benodigde vergunningprocedures voor productie, na succesvolle exploratie, vergt in Duitsland gemiddeld een jaar. Soms is de doorlooptijd korter (ca. negen maanden), wanneer snel duidelijk is dat er geen bezwaar is. Regelmatig komen ook langere doorlooptijden voor. Er zijn geen extremen bekend. Iedere Duitse burger kan in beroep gaan tegen de vergunningbesluiten. Hoger beroep is nog niet voorgekomen. Mensen zijn veelal weinig geïnteresseerd in de procedures. Dat geldt ook voor partijen als Greenpeace. Die lijken volgens Duitse marktpartijen meer gericht op bijv. Nederland (Nederlandse deel Waddenzee). Duitsland heeft weinig 'gevoelige' locaties onshore.

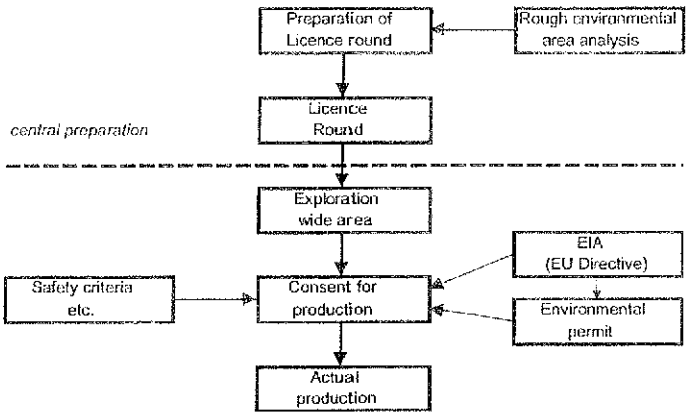
Duitsland		
Bevoegd gezag Exploratie en Productie	Bmwa / Bmu	De Bergbehörden coördineren de vergunningverlening en zorgen er voor dat alle relevante partijen worden betrokken en dat het beleid onderling wordt afgestemd.
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Bmwa / Bmu	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Gemeente	
Theoretische doorlooptijd	9 – 12 maanden	Vlot verloop a.g.v. coördinatie door de Bergbehörden en weinig gevoelige locaties.
Praktische doorlooptijd	9 - 18 maanden	
MER t.o.v. EU Richtlijn	Conform de richtlijn	
Algemeen: Vergunning complex op zich zeer sterk vergelijkbaar met dat in Nederland. Bundesländer regelen de uitvoering via speciale mijnbouwautoriteiten: de Bergbehörden. Het nationale belang van gaswinning is vastgelegd in de Bundesberggesetz.		

3.4 Denemarken

In Denemarken heeft het *Ministry of Economic and Business Affairs* de centrale rol in de vergunningverlening rond de mijnbouwactiviteiten. Namens het ministerie verzorgt de *Danish Energy Authority* (DEA) de mijnbouw- en planningsaspecten en het *Danish Environmental Protection Agency* (DEPA) de milieuaspecten.
Het aantal gaswinningprojecten in Denemarken is klein, als gevolg van een gering potentieel. De mogelijkheden zijn in kaart gebracht en veelal reeds ontgonnen of in productie. 'Nieuwe' projecten betreffen dan ook vrijwel altijd uitbreidingen op bestaande locaties. Er vindt geen productie plaats op onshore-locaties.

Vergunningen voor exploratie en productie offshore worden uitgegeven door DEA via *Licensing Rounds*.

Voor de vergunningverlening moeten gegadigden voldoen aan een groot aantal voorwaarden, waarin de milieuaspecten worden meegenomen. Als de vergunning is verleend moet DEA per concrete stap in de locatieontwikkeling om toestemming worden gevraagd. De Deense EIA is gekoppeld aan één van de toestemmingen van DEA.



Denemarken hanteert de principes uit de Århus-conventie. Dit betekent dat burgers in hoge mate toegang hebben tot bestuurlijke informatie en dat er ruime mogelijkheden zijn voor inspraak en beroep. Het Ministerie moet in de vergunningtrajecten in contact treden met lagere overheden, bedrijfsleven, milieuorganisaties, de Europese Commissie e.d. In de praktijk is er met deze partijen een nauw contact via frequent overleg en zijn er zelden of nooit problemen. Er zijn geen gevallen bekend van hoger beroep. De doorlooptijd voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen via een *Licensing Round* is enkele maanden. Indien een vergunning wordt verstrekt buiten de rondes om (*Open Door procedure*) kost dit iets meer dan een jaar. Dit is amper meer dan de theoretische doorlooptijd.

Het doorlopen van de goedkeuringsprocedures van DEA vergt in totaal één tot twee jaar afhankelijk van de omvang en van het type (bijv. uitbreiding) van het project.

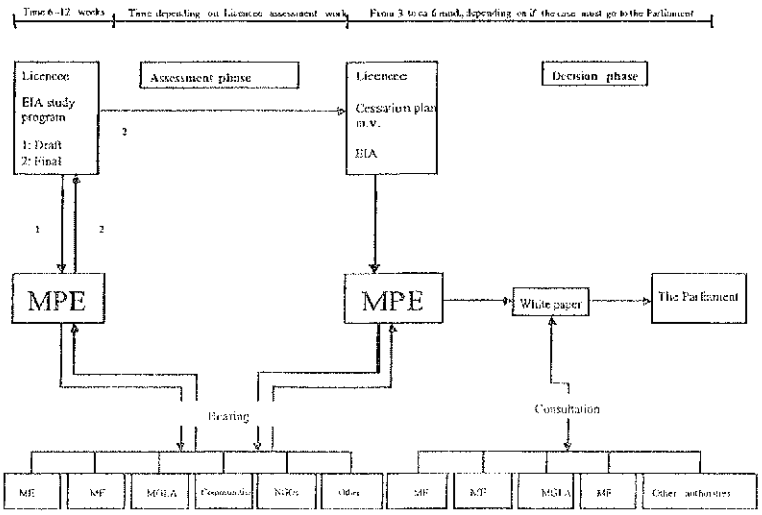
Denemarken		
Bevoegd gezag Exploratie en Productie	Ministry of Economic and Business Affairs / DEA	DEA coördineert de vergunningverlening en moet per fase toestemming geven. Milieuvergunning en EIA zijn gekoppeld aan zo'n toestemming.
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Ministry of Economic and Business Affairs / DEPA	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	(Nog) niet van toepassing	Afstemming van ruimtelijke planning is niet aan de orde omdat er geen onshore-locaties zijn.
Theoretische doorlooptijd	1 tot 2 jaar (afh. van type/omvang)	Geen bezwaarprocedures. Bekende locaties / problematiek.
Praktische doorlooptijd	1 tot 2 jaar (afh. van type/omvang)	
MER t.o.v. EU Richtlijn	Conform de richtlijn	
Algemeen: Denemarken heeft geen gaswinning onshore De vergunningverlening verloopt voornamelijk via Licensing Rounds Sterke mate van inspraak door burgers op grond van Århus-conventie		

3.5 Noorwegen

Hoewel Noorwegen geen lid is van de Europese Unie volgt de Noorse wet- en regelgeving rond gaswinningprojecten de richtlijnen van de EU of is stringenter dan deze richtlijnen. Dit hangt samen met de EFTA[1]/EEA[2]-afspraken en het feit dat Noorwegen voorstander is van strenge milieuvoorschriften.
Controle en handhaving van de regels vindt plaats namens het *Ministry of Petroleum and Energy* door het *Norwegian Petroleum Directorate* (NPD). Volgens marktpartijen (o.a. de Noorse *Oil Industry Association* (OLF)) weet iedereen in Noorwegen dat de regels streng zijn en dat deze strak worden gehandhaafd. Er is mede daardoor weinig oppositie tegen vergunningbesluiten. Belangrijk in dit kader is ook dat Noorwegen uitsluitend offshore-locaties heeft.

De vergunningverlening voor exploratie (en eventuele latere productie) vindt, net als in Denemarken plaats via *Licensing Rounds*. Voordat daadwerkelijk kan worden gestart met productie moet toestemming worden gegeven door het ministerie. Aan deze toestemming is, evenals in Denemarken de voorwaarde van een afgeronde toets op zowel veiligheids- als milieuaspecten gekoppeld. Een EIA is niet vereist voor uitbreidingslocaties in of nabij gebieden waarvoor eerder een EIA is opgesteld.

Alle vergunningbesluiten en toestemmingen kunnen worden aangevochten. Dit komt incidenteel voor. Het gaat dan om milieugroepen die bezwaar maken tegen boringen op specifieke locaties. Om deze partijen de gelegenheid te geven hun bezwaren te formuleren en te onderbouwen is in 2001 de periode waarbinnen bezwaar kan worden aangetekend tegen besluiten verlengd van vier naar negen weken. Omdat de marktpartijen hier nu last van hebben staat deze termijn momenteel weer ter discussie. De procedure is geschetst in de onderstaande figuur.



[1] EFTA: European Free Trade Association

[2] EEA: European Economic Area

De totale doorlooptijd voor de benodigde procedures bedraagt 10 - 12 maanden, inclusief consultatie van NGO's en overheidsinstanties en incl. toetsing aan de Ospar-afspraken.

De olie- en gasindustrie in Noorwegen heeft een speciaal platform voor overleg met de overheid (E&P Forum, voorheen Miljøsok) en werkt langs deze weg aan vernieuwing van de wetgeving en oplossing van knelpunten. Het forum komt slechts incidenteel formeel bijeen. Veel frequenter vindt informeel overleg plaats tussen de overheid en OLF.

Noorwegen		
Bevoegd gezag Exploratie en Productie	Ministry of Petroleum and Energy / NPD	MPE coördineert de vergunningverlening. NPD moet per fase toestemming geven. De milieuvergunning en EIA zijn gekoppeld aan zo'n toestemming. Afstemming van ruimtelijke planning is niet aan de orde omdat er geen onshore-locaties zijn.
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Ministry of Petroleum and Energy / SFT	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Niet van toepassing	
Theoretische doorlooptijd	10 maanden	Duidelijke regels. Coördinatie door MPE. Overleg marktpartijen met overheid via E&P Forum / OLF
Praktische doorlooptijd	10 - 12 maanden	
MER t.o.v. EU Richtlijn	Strenger dan de richtlijn (o.a. twee inspraakrondes)	
Algemeen: Noorwegen heeft geen onshore-locaties. De wet- en regelgeving volgt de EU-richtlijnen (op grond van EFTA/EEA)		

3.6 Verenigd Koninkrijk

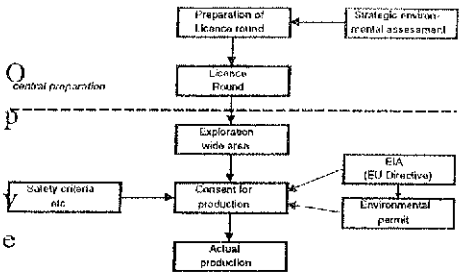
Het verantwoordelijke ministerie voor mijnbouwvergunningen in het Verenigd Koninkrijk is het *Department of Trade and Industry* (Dti). Twee andere ministeries spelen eveneens een belangrijke rol. Het *Department of Environment* (Doe) bepaalt de richtlijnen voor het omgaan met milieuaspecten. De *Office of the Deputy Prime Minister* brengt het nationale belang van de gaswinningprojecten onder de aandacht van de lagere overheden en draagt het overheidsbeleid uit.

Er bestaat een belangrijk verschil tussen de procedures voor locaties offshore en onshore. Het potentieel offshore is groot. Voor de benutting daarvan zijn door de rijksoverheid in de loop van de afgelopen decennia duidelijke spelregels vastgelegd, deels in overleg met de industrie (o.a. de UKOOA en UKOOG). De vergunningtrajecten voor exploratie en productie offshore vindt, net als in Denemarken en Noorwegen plaats via *Licensing Rounds*. Voorafgaand aan de vergunningrondes wordt voor de betreffende gebieden een *Strategic Environmental Assessment* (SEA) opgesteld.
Na vergunningverlening in de *Licensing Rounds* kan de exploratie starten. Later moet voor diverse vervolgstappen nog toestemming worden gegeven door het ministerie. De toestemmingen op zich vragen 6 –12 weken.

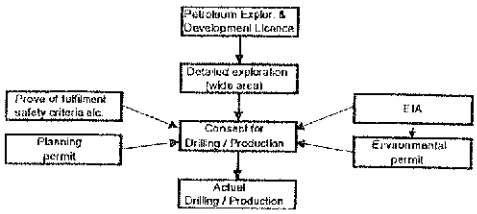
De totale vergunningprocedure voor productie op locaties offshore wordt doorlopen in een jaar. Deze periode is korter wanneer geen EIA nodig wordt geacht, bijv. omdat de nieuwe locatie zich bevindt nabij gebieden waarvoor eerder een EIA is opgesteld. Er zijn geen gevallen bekend van beroep tegen genomen besluiten.

Het winningspotentieel onshore in het Verenigd Koninkrijk is beperkt van omvang. Voor locaties onshore biedt de gecombineerde *Petroleum Exploration and Development Licence* (PEDL) van Dti initiatiefnemers maximale duidelijkheid aan mijnbouwzijde. De exploratie kan dan plaatsvinden en wanneer gas gevonden wordt staat vast dat deze ook mag worden gewonnen, mits de lokale autoriteiten daarmee instemmen (*planning permission*).

Offshore projecten:



Onshore projecten:



Op veel locaties in het Verenigd Koninkrijk is bodemdaling niet aan de orde. Voor de winning is maar een beperkt bovengronds oppervlak nodig. Omdat over flinke afstand schuin kan worden geboord lukt het veelal een geschikte locatie te vinden voor de boorinstallatie. De houding wisselt echter sterk per county. Als een EIA aan de orde is voor landlocaties wordt deze gecoördineerd door de county. Deze bepaalt ook de precieze voorwaarden voor acceptatie. Recent is bij een beoogd project in Staffordshire negatieve invloed op het landschapsbeeld aangevoerd tegen de vergunningverlening. Andere counties zijn blij met de komst van gaswinningprojecten.

Verenigd Koninkrijk		
Bevoegd gezag Exploratie en Productie	Department of Trade and Industry	Intern binnen Dti en via Office of the Deputy Prime Minister
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Department of Trade and Industry	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	County	
Theoretische doorlooptijd	1 jaar	Na de basisvergunning betreft het nog toestemmingen (consents) van het Ministerie
Praktische doorlooptijd	Ca. 1 jaar	
MER t.o.v. EU Richtlijn	Conform de richtlijn	
Algemeen: Duidelijk verschil tussen de aanpak offshore en onshore. Offshore via Licensing Rounds. Onshore via geïntegreerde PEDL-vergunning. Aandacht voor onshore-locaties was beperkt, maar neemt toe.		

4. Windenergie

4.1 Overzicht internationale regelgeving

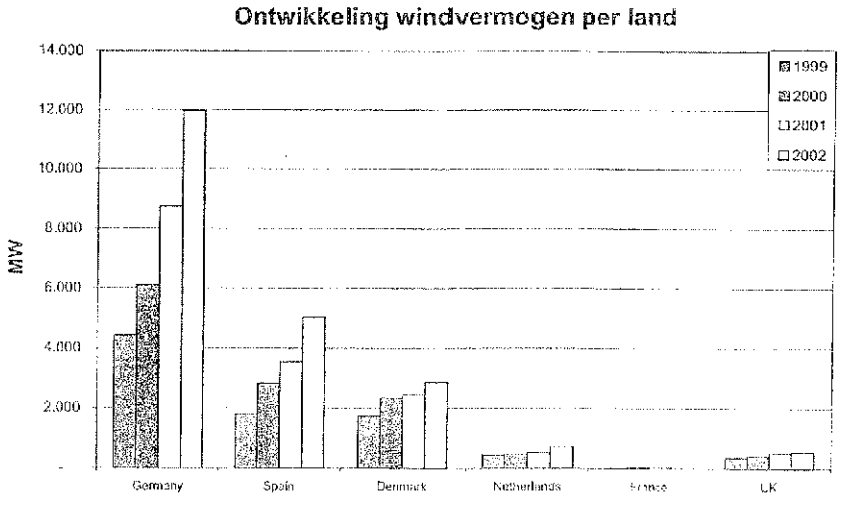
De wet- en regelgeving rond windenergie is globaal terug te brengen tot drie aspecten: netaansluiting, milieu-aspecten en de bouw. Internationale afspraken richten zich voornamelijk op de MER (EIA) en natuurgerelateerde items als Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn. Europese afstemming vindt vooral plaats door de brancheorganisaties en is vooral gericht op de Europese windturbine-industrie en R&D activiteiten. Men richt zich minder op vergunningtrajecten of wetgeving.

Europese richtlijnen:

- Directive on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment (EIA Directive, 1985 / 1999), met links naar de Habitat- en de Vogelrichtlijn;
- Directive on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (Directive on Strategic Environmental Assessment, 27 June 2001);
- Directive on the conservation of natural and semi-natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive, 1992);
- Directive on the conservation of wild birds (Birds Directive, 1979);

De richtlijnen van de Europese Commissie zijn veelal verwerkt in regelgeving per land. De EC geeft aan dat zij grote diversiteit ziet in de vertaling de EIA Directive naar nationale richtlijnen. Het is niet duidelijk of alle landen formeel voldoen aan de Directive.

Belangrijke internationale overlegorganen zijn vooral Eurelectric, Internationaal Energie Agentschap (IEA) en de Europese Wind Energie Associatie (EWEA), waarbij de laatste zich vooral richt op windenergie.

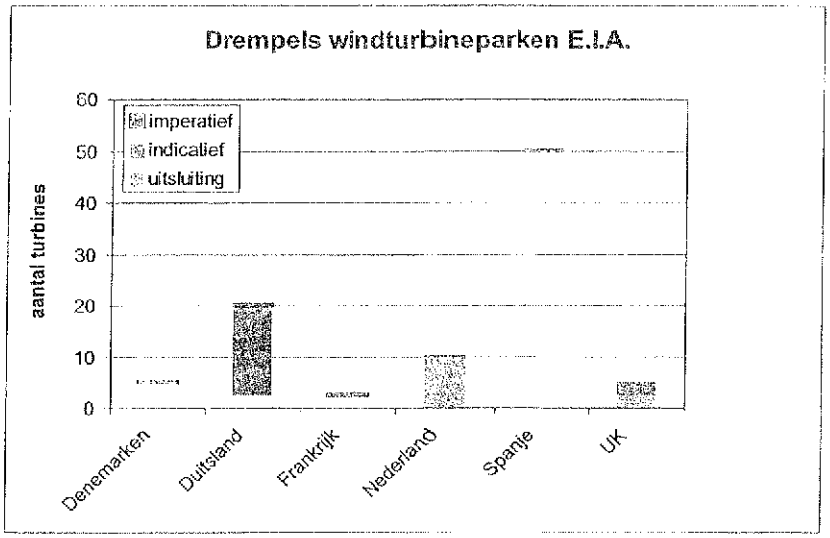


Beeld van ontwikkelingen windenergie in onderzochte landen

De ontwikkeling in de beschouwde landen verschilt sterk. De figuur onderaan de voorgaande pagina illustreert de groei van het geïnstalleerde vermogen in de afgelopen jaren. De groei hangt samen met het lokale potentieel, de wetgeving en financiële stimuli.

Situatie MER (EIA)

De EIA-richtlijn van de Europese Commissie stelt geen concrete eisen ten aanzien van het wettelijk voorschrijven van een EIA bij windparken en ook niet met betrekking tot de bijbehorende voorwaarden. In de onderstaande figuur zijn de verschillen in de gehanteerde randvoorwaarden tussen de beschouwde landen aangeduid.[3]



In woorden ziet dit overzicht er als volgt uit:

Land	Vergelijking met EU Directive	Inspraak	Doorlooptijd
Denemarken	> 3 turbines of > 80 m hoog	1 maal	Enkele maanden
Duitsland	> 20 turbines	Niet bij EIA[4]	8 maanden
Frankrijk	> 2,5 MW	Niet bij EIA	3 tot 12 maanden
Nederland	> 10 turbines of > 10 MW / 15 MW	2 maal	1 jaar
Spanje (Galicia)	50+ turbines en gesitueerd op < 2 km van bestaande windturbinepark.	1 of 2 maal	1 à 2 jaar
Verenigd Koninkrijk	> 2 à 3 turbines / ongevoelig gebied	1 maal	Enkele maanden

[3] Selectie uit bron: http://europa.eu.int/comm/environment/eia/report_nl.pdf, pag. 47.

[4] Zowel voor Duitsland als Frankrijk geldt dat EIA is opgenomen in de vergunningprocedure. Binnen die procedure is het beroep mogelijk.

4.2 Nederland

Typering situatie

De Nederlandse windmarkt maakt het laatste jaar de langverwachte (relatief) forse groei mee, die de jaren daarvoor maar niet van de grond wilde komen. De doelstelling van 1000 MW in 2000 werd niet gehaald en nieuwe doelen werden geformuleerd voor 2010. Lokale bestuurlijke besluiteloosheid en een gebrek aan coördinatie en steun van hogere overheden aan lagere overheden maakten dat procedures voor windprojecten niet starten, vaak vertraagden of verzandden in het vooroverleg met ambtenaren en bestuurders op lokaal niveau.

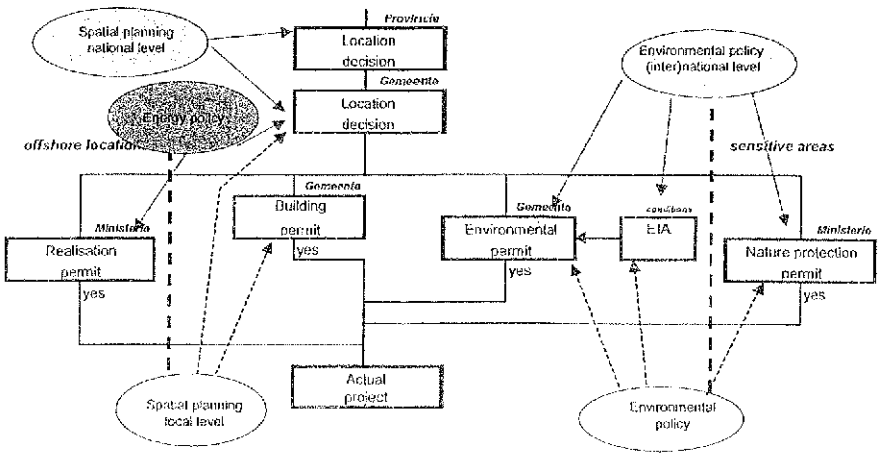
De nationale windturbine industrie is ondertussen nagenoeg verdwenen en project-ontwikkelaars klagen over moeizame procedures. Eerder onderzoek heeft echter aangetoond dat de te doorlopen procedures voor ruimtelijke inpassing, bouw- en milieu-vergunning in de praktijk snel doorlopen worden[5]

Vergunningssysteem

Vanuit de Nederlandse overheid zijn provincies en gemeenten de instanties voor het ruimtelijke beleid en de lokale vergunningverlening. Met Ministerie van VROM heeft met de Nota Ruimtelijke Ordening een richtinggevende rol in het ruimtelijke beleid. Er bestaat een mogelijk voor initiatiefnemers om de bouw- en milieuvergunning te laten coördineren door de overheid. Hiervan wordt zelden gebruik gemaakt.

In de procedure voor de totstandkoming van de vergunningen worden omwonenden en andere overheden in de planomgeving geïnformeerd. Eenieder heeft via de Algemene Wet Bestuursrecht in ruime mate inspraak in de procedures. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om door het bevoegd gezag genomen besluiten voor te leggen aan de rechter.

Het vergunningsysteem voor windenergie ziet er grafisch als volgt uit:



[5] Koeslag, J., Vergunningtraject van windenergie; een onderzoek naar de doorlooptijd en de slagingskans van de juridische procedures voor het plaatsen van windturbines, CEA Rotterdam, november 2002.

Bij elk van de vergunningen is in het bovenste plaatje aangegeven welke instantie het bevoegde gezag is. De gekleurde ellipsen rond de kern van de figuur staan voor de belangrijkste beleidsvelden die een rol spelen in de besluitvorming van de vergunningverleners. Een aandachtspunt en potentieel probleem vormen de horizontale en verticale coördinatie van de besluitvorming, m.n. op het snijvlak van milieuwetgeving en ruimtelijke ordening en op het snijvlak van centrale en lagere overheden.

De gebruikelijke volgorde van het doorlopen van de vergunningtrajecten is aangegeven via de volgorde van het bijeenkomen van de lijnen op het spoor naar de projectrealisatie, onder in de figuur. De vergunningen die in de praktijk geen vertragingen opleveren (kapvergunning, tracévergunning en die voor de netaansluiting) zijn niet opgenomen in het overzicht.

De meeste vergunningtrajecten kunnen gecoördineerd worden en daarmee in principe parallel aan elkaar worden doorlopen. In de praktijk kiezen marktpartijen hier niet voor, omdat zij eerst duidelijkheid willen hebben op kritische punten voordat zij inspanningen leveren en kosten maken op andere onderdelen. Vooral het locatiebesluit (opname in bestemmingsplan / streekplan) op lokaal niveau vergt veel tijd.
Mede als gevolg hiervan bedraagt de totale doorlooptijd van het gehele proces in Nederland in de praktijk vier tot zes jaar, terwijl de vergunningprocedure van ruimtelijke procedure, bouwvergunning en milieuvergunning in de praktijk eenvoudig binnen één jaar doorlopen kan worden.

De AWB biedt burgers in Nederland – internationaal bezien - relatief veel mogelijkheden voor inspraak en het starten van juridische procedures. Verder zijn er in de MER-procedure (EIA) twee inspraakmomenten, wat internationaal beschouwd veel is.
Wettelijk heeft de Nederlandse overheid de mogelijkheid van een aanwijzing in het kader van de ruimtelijke ordening en/of van een planologische kernbeslissing. De afgelopen jaren heeft zij daar geen gebruik van gemaakt voor windenergieprojecten.

Nederland		
Bevoegd gezag Ruimtelijke planvorming	Provincie en gemeente	Coördinatie mogelijk, maar zelden toegepast.
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Gemeente	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Gemeente	
Theoretische doorlooptijd	1 jaar voor bouw en milieuvergunning	
Praktische doorlooptijd	Van 1 tot 3 jaar	
MER t.o.v. EU Richtlijn	10 turbines of meer dan 10 MW	
Algemeen: De doorlooptijd van de ruimtelijke procedure vergt vaak een veelvoud van de benodigde tijd voor de bouw- en milieuvergunning, door uitgebreid vooroverleg en besluiteloosheid bij bestuurders.		

4.3 Duitsland

Typering situatie

Duitsland is de grootste windmarkt in Europa. Windenergie komt relatief snel van de grond en omwonenden krijgen vaak goede mogelijkheden voor betrokkenheid. De teruglever-vergoeding is de afgelopen jaren ruim geweest en maakte investeringen in windenergie rendabel. Nieuwe beleidsvoornemens brengen de ruime steun voor Duitse windprojecten sterk terug en zullen negatief van invloed zijn op de groei van de markt.

Vergunningsystemen

Vanuit de Duitse bestuursstructuur, waarin de *Bundesländer* een belangrijk onderdeel vormen, zijn per *Bundesland* de procedures verschillend. De Federale *Bundes Emissions Schutz* is een raamwet en wordt per Land vertaald naar een verantwoordelijkheid voor de realisatie van de doelen uit de Federale wet.
De regionale autoriteit (*Staatliches Umweltamt*) coördineert voor ontwikkelaars de gehele procedure. Een uitzondering hierop vormt een plan voor 1 of 2 turbines; dat wordt afgehandeld door de gemeente (*Kreis*).

De procedure die de *Staatliches Umweltamt* doorloopt is vastgelegd in Richtlijnen, die per *Bundesland* verschillen. De Richtlijnen vormen de randvoorwaarden voor windenergie. In de twee vergunningen die benodigd zijn (*Bundes Emissions Schutz* en *Bau Gesetz Schutz*) zijn deze richtlijnen verwerkt. Ontwikkelaars hebben grote moeite met het helder krijgen van de soms kleine verschillen tussen de verschillende *Bundesländer*.

Duitsland kent naast een EIA (zwaar) ook de *prüfung* (licht) die als onderzoek vereist is voor een windpark. De *prüfung* wordt vaak toegespitst op lokaal gevoelige zaken. De noodzakelijkheid van een *prüfung* of een EIA wordt bepaald door het aantal windturbines. Een EIA neemt circa 9 maanden in beslag. Een *prüfung* slechts enkele weken.

Aantal turbines	*Prufung*	EIA.
1-2	Nee	Nee
3-6	Ja, *for- prüfung*	Nee
6-19	*Algemeine for- prüfung* [6]	Nee
20+	Nee	Ja

Deze differentiatie impliceert niet dat 1 of 2 turbines zonder meer gebouwd mogen worden. De *Landes Natur Schutz Gesetz* heeft gebieden opgenomen waar onderzoeken benodigd zijn voordat toestemming verleend kan worden (gebieden met Habitatrichtlijnen e.d.).

[6] Een *Algemeine for- prüfung* is soms inhoudelijk nagenoeg vergelijkbaar met een EIA.

De *Staatliches Umweltamt* neemt de EIA of *prüfung* mee in de gecoördineerde vergunningaanvraag. Deze zorgt ook voor de afstemming met de betrokken lokale overheden en andere betrokkenen.

Het doorlopen van de benodigde vergunningprocedures vergt in Duitsland in theorie in eenvoudige gevallen slechts ½ jaar. Gemiddeld wijst de praktijk uit dat dit al snel 1 jaar tot 3 jaar in beslag neemt. Extremen naar 5 of 6 jaar zijn bekend.

De aanlooptijd naar een vergunningaanvraag duurt soms lang, omdat een ontwikkelaar vooraf zelf eerst een verkenning uitvoert voor de mogelijkheden op een locatie.

Iedere Duitse burger kan in beroep gaan tegen de vergunningbesluiten. Voor het besluit van 1 of 2 en zelfs tot 5 turbines vindt geen publicatie van de voorgenomen activiteit plaats. De overheid is hiertoe niet verplicht. Zodra omwonenden weet krijgen van de bouwplannen hebben zij de mogelijkheid om via de rechter de bouw stil te leggen en de plannen ongedaan te maken.

In het geval de *Staatliches Umweltamt* de vergunning voor 6 of meer turbines in behandeling neemt, volgt ook publicatie en kunnen burgers na een besluit over de twee vergunningen tot drie maal in beroep (*Verweitungsgericht, Oberverweitungsgericht, Bundesverweitungsgericht*). Beroep is echter alleen mogelijk op aspecten die de klager persoonlijk direct treffen (geluid, schaduw e.d.). Op aspecten van natuurwaarden of ruimtelijke inpassing heeft beroep geen kans.

Verschillen met Nederlandse situatie

In Duitsland (de Länder Schleswig–Holstein en Nordrein Westfalen zijn bekeken) wordt de vergunningverlening gecoördineerd door de *Staatliches Umweltamt*. Er is een sterke differentiatie in benodigde onderzoeken (*prüfung* en EIA), afhankelijk van het aantal turbines. De inspraak is bij grotere parken voorzien van een inspraakmoment. Bij kleinere parken vindt geen publicatie van plannen plaats. Beroepsmogelijkheden zijn alleen mogelijk indien persoonlijk belang geschaad wordt.

Duitsland		
Bevoegd gezag Ruimtelijke ordening	*Bundesland*	Coördinatie vindt plaats door de regionale autoriteit in de *Bundesländer: Staatliches Umweltamt*
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Staatliches Umweltamt	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Bij 1 of 2 turbines: Kreise (gemeente), anders Staatliches Umweltamt	
Theoretische doorlooptijd	Van 6 tot 18 maanden, afhankelijk van omvang en benodigd onderzoek	Coördinatie
Praktische doorlooptijd	Van 12 maanden tot 3 jaar.	
MER t.o.v. EU Richtlijn	> 20 turbines; indien 6 – 19 turbines, dan *prüfung* vereist.	

4.4 Denemarken

Typering situatie

Denemarken is in Europa lange tijd het schoolvoorbeeld geweest voor de realisatie van windenergie. De technologische ontwikkelingen zijn in veel gevallen in Denemarken geïnitieerd en de Deense marktleider Vestas is daar het voorbeeld van. Nu op veel plaatsen in het land windturbines zijn geplaatst nemen de groeimogelijkheden af.

Vergunningsysteem

Sinds juni 1995 heeft windenergie in Denemarken een versnelling ondergaan. De destijds door het ministerie van Energie en Milieu vastgestelde wet stelde dat gemeenten in hun bestemmingsplan vastgelegd moeten hebben waar windenergie mogelijk is. Voor gemeenten die daar aanvankelijk niet aan voldeden, is door het rijk een verplichting bij de counties neergelegd. Deze opgelegde doelen zijn uiteindelijk zonder al te veel druk vertaald naar gemeentelijke plannen.

Voor het oprichten van een windturbinepark zijn vier vergunningen essentieel. De county en de gemeente vormen hierbij de voornaamste spelers. De ontwikkelaar dient bij beiden een eerste verzoek in tot het realiseren van een windpark. De ontwikkelaar heeft de coördinatie van de procedure in eigen hand.

Gemeente en county screenen de aanvraag en in een voorpublicatie wordt dit ter inzage gelegd. Soms vindt hierbij ook een informatieavond voor omwonenden plaats. Indien een MER noodzakelijk is (meer dan drie turbines of turbines hoger dan 80 meter), wordt deze uitgevoerd. De county coördineert deze MER en beoordeelt haar ook.

Door de county wordt een voorstel gemaakt voor aanpassing van het 'Streekplan'. Datzelfde gebeurt door de gemeente voor het 'Bestemmingsplan'. Hierop volgt de mogelijkheid tot inspraak. De bezwaren en zienswijzen worden behandeld door de county. Tot slot valt in zowel de county als de gemeente het definitieve besluit.

De doorlooptijd van het gehele traject bedraagt in theorie 1 jaar. De praktijk wijkt daar in het algemeen niet veel van af. Er zijn echter wel extremen bekend waarbij de procedure meer dan 5 jaar in beslag nam (of nog steeds loopt).

Verschillen met Nederlandse situatie

Tot 2000 stelde de wetgever in Denemarken sterke restricties aan het in eigendom hebben van een windturbine. Dit had als gevolg dat realisatie van windenergie bijna alleen mogelijk was wanneer het initiatief voortkwam uit een coöperatieve vorm. Men mocht als particulier een maximum van 8.000 kWh per jaar produceren. Dit uitgangspunt is lange tijd de bouwsteen geweest van het succes van windenergie. Sinds 2000 is deze beperking opgeheven vanwege Europese richtlijnen. Er zijn zeer vele coöperaties in Denemarken. De omvang varieert van twee tot vijfduizend personen per coöperatie.

De verplichting naar gemeenten om in lokaal beleid windlocaties vast te moeten leggen wordt gezien als de belangrijkste factor voor de successen van windenergie in Denemarken. Second best wordt het besluit tot een financiële prikkel voor de realisatie van windenergie betiteld. Kanttekening daarbij is de exorbitante verrijking die heeft plaatsgevonden door enkele ontwikkelaars.
Gemiddeld haalt op dit moment naar schatting 80% van de projecten de eindstreep. De bouw van deze projecten kan gemiddeld na 1 jaar starten. Uitschieters tot een voorbereidingstijd van 10 jaar zijn bekend, maar uitzonderlijk.
Het belangrijkste bezwaar is de visuele impact in het landschap. Andere hinderaspecten zijn afgevangen met regulering. Sinds 1999 zijn de randvoorwaarden voor het uitvoeren van een MER gewijzigd, waardoor dit steeds vaker voorkomt.
De *Naturklagenævnet* (*Nature Complaint Board*, NCB) is een organisatie die het besluit van de county t.a.v. de milieuvergunning zowel in positieve zin als in negatieve zin kan overrulen. De NCB ressorteert onder het ministerie van Milieu. De rol van de NCB is wettelijk vastgelegd als onafhankelijke partij en zij toetst de genomen beslissingen in de milieuvergunning.

Denemarken		
Bevoegd gezag Ruimtelijke planvorming	Gemeente en county	Coördinatie ligt veelal in handen van de ontwikkelaar. Coördinatie van EIA in handen van county.
Bevoegd gezag Milieuvergunning	County	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Gemeente	
Theoretische doorlooptijd	1 jaar	
Praktische doorlooptijd	1 jaar met enkele extremen naar boven.	
MER t.o.v. EU Richtlijn	> 3 turbines of > 80 m hoog	

4.5 Frankrijk

Typering situatie

In Frankrijk is de ontwikkeling van windenergie jaren lang achtergebleven. De beschikbaarheid van CO_2-vrije atoomenergie bracht geen noodzaak met zich mee om windenergie te ontwikkelen. Een circulaire vanuit drie ministeries (Ecologie en Duurzame energie, Transport en Toerisme, en Industrie) van 10 september 2003 maakt duidelijk dat men nu werk wil gaan maken van windenergie.

Vergunningsysteem

Voor de oprichting van een windpark in Frankrijk zijn kortweg twee vergunningen benodigd. Voorafgaand aan deze vergunning moet het *Plan Local d'Urbanisme* aangepast worden.

Dit neemt maximaal een jaar in beslag, maar kan ook in enkele maanden geregeld zijn. In sommige gevallen kan men zonder aanpassing gaan bouwen omdat het bestemmingsplan in algemene bewoordingen ruimte biedt aan industriële activiteiten. Daaraan zijn in dat geval vaak geen hoogtebeperkingen verbonden. Soortgelijke randvoorwaarden komen terug in de vergunning die benodigd is.
De eerste vergunning is de *Permis de Construire*. De andere vergunning is de vergunning voor de netaansluiting. De gemeente, EDF (het Franse Energiebedrijf) en de 'Préfect de Departement' (soort van gouverneur) zijn in dit traject de belangrijkste partijen.
Binnen de *Permis de Construire* dient de initiatiefnemer van de verschillende partijen toestemming te verkrijgen voor zijn voorgenomen activiteit. De coördinatie hiervan ligt bij de initiatiefnemer.
De *Permis de Construire* is vrij gecompliceerd en bevat onder andere de milieu-aspecten, toestemming van defensie, inspraakmomenten voor publiek en EIA. Waar vroeger de grens van € 1,9 miljoen projectinvestering bepalend was voor een EIA, is nu een vermogen van 2,5 MW vastgesteld. De *Permis de Constuire* bestaat voornamelijk uit een verzameling van toestemmingen van betrokken partijen. De netaansluiting is veelal een formele procedure met EDF. Vele formaliteiten moeten geregeld worden en de procedures lopen niet altijd even soepel.
De doorlooptijd van de gehele procedure, dus inclusief netaansluiting, bedraagt gemiddeld 9 tot 12 maanden.

Verschillen met Nederlandse situatie

In de *Permis de Construire* zijn alle mogelijk aspecten opgenomen, hetgeen de vergunning maakt tot een verzameling van toestemmingen. De coördinatie hiervan lijkt het proces te vereenvoudigen, echter de praktijk wijst anders uit omdat ontwikkelaars een volgordelijkheid in het verzamelen van toestemmingen vertonen. De lage drempel van 2,5 MW voor een EIA is opvallend te noemen.

Frankrijk		
Bevoegd gezag Ruimtelijke planvorming	Préfet de Département	Coördinatie door Préfet mogelijk, maar wordt zelden optimaal benut.
Bevoegd gezag Milieuvergunning (in de Permis de Constuire)	Préfet de Département	
Bevoegd gezag Permis de Constuire	Préfet de Département	
Bevoegd gezag Netaansluiting	EDF	
Theoretische doorlooptijd	3 à 4 maanden	
Praktische doorlooptijd	9 tot 12 maanden	
MER t.o.v. EU Richtlijn	> 2,5 MW	

4.6 Spanje

Typering situatie

In Spanje is de ontwikkeling van windenergie de laatste twee jaren enorm. Spanje telt sinds korte tijd als een van de meest veelbelovende windenergiemarkten van Europa (samen met Duitsland). De forse economische groei die met een grote energievraag gepaard gaat, maakt het creëren van productiecapaciteit een noodzaak voor verdere economische ontwikkelingen.

Vergunningsysteem

Spanje kent een aantal *Generalidads*, ook wel *Communidads* genoemd. Het zijn bestuursorganen tussen Rijk en Provincie. De verschillende *Communidads* hebben allen hun eigen aanpak voor de realisatie van windenergie. Afhankelijk van deze aanpak (windplan, projectcompetitie, projecttenders, gebiedsplannen) is ook de vergunning-procedure opgezet. Voor Galicia geldt dat voor de oprichting van een windpark vijf vergunningen benodigd zijn. (Iedere *Communidad* kent zijn eigen situatie; de situatie in Galacia is een situatie die redelijk gemiddeld is).

Het begint daarbij met de melding van het op willen richten van een windpark. De melding vindt plaats bij de *Communidad* (Gewest). De *Communidad* coördineert vanaf dat moment het gehele traject. Als eerste komt een vergunning volgens de Capacity Law aan de orde, die door de *Communidad* afgegeven wordt. Zonder deze vergunning mag geen elektriciteit geproduceerd worden. Het verkrijgen van deze vergunning was vaak makkelijk, maar met het steeds voller raken van het elektriciteitsnet, wordt dat steeds lastiger.

De '*Location permission*' is de volgende vergunning. In deze vergunning zitten alle aspecten verwerkt met betrekking tot landschap en milieu. Voor ieder windpark in Spanje is een EIA benodigd. Rondom deze vergunning wordt ook het publiek geïnformeerd en is er de mogelijkheid tot inspraak. Tegen deze vergunning is beroep mogelijk door omwonenden. Het is het enige moment dat beroep mogelijk is.

Na het verkrijgen van de '*Location permission*' volgen de '*Construction permit*' en de toestemming voor de netaansluiting. De eerste is vaak een formaliteit; zeker wanneer standaarden voor veiligheid en bouwmethode in acht genomen worden. De vergunning voor netaansluiting is een veel groter probleem. Omdat de netcapaciteit niet overal berekend is op windenergie, levert dit vaak discussie op met de netwerkbeheerder. Het net is niet berekend op de recente grootschalige ontwikkelingen van windenergie. In dunbevolkte gebieden is niet gerekend om zo'n grote toevoer van elektriciteit in het net.

Zodra deze beide vergunningen verleend zijn, rest nog de *Licensia de Obra*. Deze vergunning, ook gecoördineerd door de *Communidad*, wordt afgegeven door de gemeente en vormt het moment dat gestart mag worden met de bouw.

Verschillen met Nederlandse situatie

Bijzonder is dat de Spaanse situatie slechts 1 moment van inspraak kent, te weten bij de '*Location permission*'. Overige procedures zijn 'formaliteiten zonder inspraak'. Marktpartijen geven aan tevreden te zijn over de procedure in het algemeen. De problemen rondom de netaansluiting (woekeren met beperkte capaciteit) is het grootste probleem, maar is geen probleem m.b.t. het vergunningsysteem.

Relevante wetgeving

- Spanish Electric Power Act. 2nd edition (2002), revised and updated. Ref.: NE_LSEI
- Legislation development of the Spanish Electric Power Act. (Vol. 4). Ref.: NE 004/02
- Legislation development of the Spanish Electric Power Act. (Vol. 3). Ref.: NE 004/00
- Legislation Development of the Spanish Electric Power Act (Vol.2). Ref.: NE 007/99
- Legislation development of the Spanish Electric Power Act (Vol. 1). Ref.: NE 002/98

Spanje		
Bevoegd gezag Ruimtelijke planvorming	Communidad	Coördinatie Communidad
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Communidad	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Communidad	
Theoretische doorlooptijd	1 jaar	
Praktische doorlooptijd	1 ½ jaar	
MER t.o.v. EU Richtlijn	50+ turbines en gesitueerd op < 2 km van bestaande windturbinepark.	

4.7 Verenigd Koninkrijk

Typering situatie

In het Verenigd Koninkrijk is relatief nog weinig windenergie gerealiseerd. De procedures verliepen in het verleden moeizaam. Toestemming van het Ministerie van Defensie wordt daarbij regelmatig als moeizaam aspect genoemd door radar en laagvliegroutes. Onlangs is het eerste offshore park gerealiseerd.

Het door de nationale overheid nadrukkelijk stimuleren en promoten van windenergie heeft sinds dit beleid is vastgelegd in de *National Planning Policy* ook haar uitwerking op lagere overheden.

Vergunningsysteem

Het Verenigd Koninkrijk kent twee verschillende procedures voor windenergie. De procedure voor parken van minder dan 50 MW vertoont gelijkenis met de procedure in Frankrijk. Er zijn dan slechts twee vergunningen benodigd. Voor deze windparken geldt dat de *Planning Permission* de belangrijkste vergunning is. Deze wordt gecoördineerd door de *District Council*. Wanneer de *District Council* geen bezwaren ziet, verleent zij de vergunning. Indien er bezwaren bestaan, volgt de stap dat er inspraak plaats gaat vinden.

In deze inspraak zitten alle aspecten, zoals EIA, ruimtelijke inpassing en alle hinderaspecten. Aan het eind van deze procedure is 1 maal beroep mogelijk. Tussen de aanvrager en overheid verloopt het beroep op grond van een semi-juridische procedure. Derden hebben enkel de mogelijkheid van beroep via de rechter.
Bijzonder aan de EIA is dat deze vaak door de ontwikkelaar al voorafgaand aan het vergunningtraject wordt uitgevoerd. Uit vooroverleg met de *District Council* blijkt vaak of het zinvol is een procedure te starten. Voor de procedure gestart wordt, voert de ontwikkelaar eerst zelf een EIA uit. Het EIA is praktisch voor ieder park nodig, omdat de ondergrens voor een EIA ligt op 2 à 3 turbines in niet-gevoelig gebied.
De tweede vergunning is de vergunning die de netaansluiting regelt. Die is vaak redelijk eenvoudig te verkrijgen.
Indien een windpark meer dan 50 MW bedraagt vindt de coördinatie van de vergunning plaats door de Dti. Deze coördinatie verloopt vaak voorspoedig.

Verschillen met Nederlandse situatie

De geïntegreerde vergunning (*Planning Permission*) wijkt af van de Nederlandse situatie. De grens voor EIA ligt veel lager en wordt door ontwikkelaars vaak vooraf aan de procedure al uitgevoerd, waarmee het voortraject van overleg en onderzoek juist weer veel vergelijkingen met de Nederlandse situatie toont.

Relevante wetgeving

- Electricity Act, 1989
- Town and Country Planning Act, 1990

Verenigd Koninkrijk		
Bevoegd gezag Ruimtelijke planvorming	District Council (< 50 MW) Dti (> 50 MW)	Coördinatie vindt alleen plaats bij windparken > 50 MW.
Bevoegd gezag Milieuvergunning	Opgenomen in Planning Permission	
Bevoegd gezag Bouwvergunning	Opgenomen in Planning Permission	
Theoretische doorlooptijd	16 weken	
Praktische doorlooptijd	18 tot 24 maanden	
MER t.o.v. EU Richtlijn	> 2 of 3 turbines / ongevoelig gebied	

5. Conclusies en aanbevelingen

5.1 Gaswinning

Uit het onderzoek is geen wezenlijk verschil naar voren gekomen in juridische eisen die worden gesteld aan gaswinningprojecten door de overheden van Denemarken, Duitsland, Nederland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk. Ook in de betrokkenheid van lokale overheden en overige partijen bij onshore-locaties is in essentie geen verschil gebleken.

De context waarin de gaswinning in Nederland moet worden geplaatst, verschilt wel significant van die in de andere beschouwde landen. Dat geldt met name voor de locaties onshore, waarvan Nederland er relatief veel heeft. Een deel daarvan valt samen met qua natuurwaarden bijzondere gebieden (Waddenzee en Biesbosch). De hoge bevolkingsdichtheid, gekoppeld aan een cultuur van mondigheid van burgers, daarin gesteund door tal van (milieu)organisaties, completeren de relatief complexe context voor realisatie van gaswinningprojecten in Nederland.

Het onderzoek toont ook wezenlijke verschillen in de aanpak van de verschillende overheden van de vergunningverlening.
De overheden in Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk doen centraal voorwerk voor de zgn. *Licensing Rounds* (incl. seismisch onderzoek en een grove analyse op milieuaspecten) bij projecten offshore. Voor de diverse ontwikkelstappen na deze vergunningrondes hebben de marktpartijen toestemming nodig van het ministerie voor mijnbouwaangelegenheden in het betreffende land. De toestemming wordt in de regel verleend in 10 – 12 weken, waarbij die periode voor een belangrijk deel wordt bepaald door de termijn voor eventuele inspraak. Een *Environmental Impact Assessment* (EIA) wordt niet geëist voor gebieden waar de milieueffecten voor eerdere (nabijgelegen) projecten reeds zijn onderzocht.
Voor projecten onshore kent het Verenigd Koninkrijk een geïntegreerde vergunning voor exploratie en productie. Zodra deze is verleend is voor de ontwikkelstappen daarna weer toestemming nodig van het ministerie (Dti).

In het Verenigd Koninkrijk draagt de *Office of the Deputy Prime Minister* (ODPM) het nationale belang van de gaswinning uit naar lagere overheden en overige betrokkenen via nota's en reacties op bezwaarschriften. In Duitsland doen de *Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit* dit en is het nationale belang ook vastgelegd in de *Bundesberggesetz*. Er zijn diverse bezwaren tegen winninglocaties verworpen onder verwijzing naar deze wet.

In tegenstelling tot Nederland vervullen de 'mijnbouwministeries' in Denemarken, Duitsland, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk een duidelijke coördinerende rol binnen de vergunning complexen. In Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk gebeurt dit via (de voorbereiding van) de *Licensing Rounds* en de toestemmingen die

daarna benodigd zijn, waarbij het betreffende ministerie zonodig zelf contact zoekt en afstemming verzorgt met de overige betrokkenen. In Duitsland verzorgen de mijnbouw-autoriteiten (*Bergbehörden*) voor de ministeries de integrale coördinatie van de vergunningverlening. Nog meer dan de ministeries in Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk zoeken de *Bergbehörden* actief contact met alle relevante betrokkenen en stroomlijnen zij de vergunningverlening. Hierover bestaat brede tevredenheid en het bevordert, ook volgens de marktpartijen, een vlot verloop van de procedures.

Het gebrek aan een dergelijke coördinatie / stroomlijning in Nederland, gekoppeld aan de internationaal bezien complexe context voor gaswinning in ons land, is niet bevorderlijk voor een vlotte doorstroming van de vergunningprocedures.
Het doel van het onderzoek was verschillen te signaleren. Hoewel nog geen onderzoek is verricht naar de precieze toepasbaarheid in de Nederlandse situatie lijken de bovengenoemde verschillen aanknopingspunten te bieden voor verbetering van de Nederlandse situatie.

Tot besluit van dit deel van de conclusies noemen we hier nog kort enkele aanvullende zaken die uit het onderzoek naar voren zijn gekomen. Daarbij hoort het beeld dat – voor zover er sprake is van lange doorlooptijden – de oorzaak daarvan met name gezocht moet worden in de EIA-processen. De Europese richtlijn geeft voorwaarden waar de EIA minimaal aan moet voldoen. Sommige landen gaan verder. De onderstaande tabel geeft een vergelijking van kenmerkende gegevens van de EIA voor gaswinning.

Land	Vergelijking met EU Directive	Inspraak	Doorlooptijd
Denemarken	Nagenoeg conform	Eén ronde	6 – 9 maanden
Duitsland	Nagenoeg conform	Eén ronde	6 – 9 maanden
Nederland	Strenger	Twee rondes	1 tot 2 jaar (40 wk. min)
Noorwegen	Strenger	Twee rondes	9 – 12 maanden
Verenigd Koninkrijk	Nagenoeg conform	Eén ronde	4 – 6 maanden

Bij onshore-locaties lijkt ook een knelpunt te liggen in de rol van de lagere overheden, die omdat zij veelal slechts incidenteel met de problematiek worden geconfronteerd, soms niet de vereiste kennis in huis hebben voor een afgewogen oordeelsvorming. Meer nog dan dat zien de marktpartijen een serieus knelpunt in het gemak waarmee door de nationale overheid wijzigingen worden aangebracht in de regelgeving of hieraan regels worden toegevoegd.

5.2 Windenergie

In vrijwel alle landen blijkt vooroverleg tussen autoriteit en ontwikkelaar te leiden tot een vlotte afhandeling van de procedures. Dit vooroverleg kost in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk flink wat tijd. In Frankrijk en Spanje zijn de randvoorwaarden minder streng (met name in de ruimtelijke inpassing) en blijkt overleg grotendeels tijdens de afhandelingsprocedure plaats te kunnen vinden.

In Denemarken en Spanje wordt het proces van vergunningverlening gecoördineerd door de provincie en gemeente. In Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is sprake van geïntegreerde vergunningen. Deze coördinatie en integratie leiden in alle landen, behalve Frankrijk, tot versnelling van de doorlooptijd.
Projectontwikkelaars in Frankrijk moeten in het geïntegreerde vergunningtraject alsnog versnipperd informatie aanleveren, via een stapsgewijze aanpak, hetgeen de voordelen van de coördinatie zo goed als ongedaan maakt. In het Verenigd Koninkrijk wordt zo'n situatie voorkomen door uitvoerig (en tijdrovend) vooroverleg.
Marktpartijen geven aan over het algemeen tevreden te zijn met de coördinatie en integratie van de procedures. Meer snelheid is uiteraard altijd gewenst, maar consistent overheidsbeleid op het gebied van financiële instrumenten wordt als belangrijker ervaren.

In alle landen treden vertragingen op die samenhangen met inspraak (lees: tegenstand) van omwonenden. De mogelijkheid tot inspraak van omwonenden is in een aantal landen beperkt tot één moment of zelfs tot de kennisgeving rond het voorgenomen besluit. Duitsland kent de situatie dat bij het bouwen van 1 tot 5 turbines geen verplichting is de omgeving actief te informeren. Met enige regelmaat worden bezwaren als niet relevant afgedaan, op grond van het algemeen belang.
In het Verenigd Koninkrijk valt op dat derden geen gebruik kunnen maken van de semi-juridische planologische mogelijkheden tot bezwaar in de *Planning Permission* procedure tussen de *District Council* en aanvrager. Derden zijn aangewezen op de gewone rechter.

Een andere reden voor vertraging hangt samen met de vertaling van nationaal beleid naar lokaal beleid. Een nationale overheid die haar beleid actief uitdraagt (Spanje, Duitsland, Denemarken, Verenigd Koninkrijk) kan, naar de mening van betrokkenen, eerder rekenen op medewerking van lokale overheden. De praktijk lijkt dit te bevestigen. Van Frankrijk zijn hierover nog geen praktijkervaringen bekend.

De randvoorwaarden voor het uitvoeren van een EIA zijn zeer divers. Duitsland kent voor parken zonder EIA plicht wel een *prüfung*, die bij middelgrote parken soms nagenoeg overeenkomt met een EIA. In veel landen maakt de EIA onlosmakelijk onderdeel uit van de geïntegreerde vergunningaanvraag en zijn binnen die procedure tegen de EIA geen beroepsmogelijkheden aanwezig. Alleen het besluit dat volgt op de afweging kan worden aangevochten. Nederland is met de grens 'tot 10 MW geen MER' mild, maar heeft met de regelgeving rondom de MER (twee maal inspraak) een aspect dat tot extra vertraging leidt t.o.v. de andere onderzochte landen.

De netinpassing leidt in Nederland maar zelden tot onoverkomelijke problemen of vertraging. In landen met een beperkte infrastructuur (Frankrijk en Spanje) is dit wel een serieus punt van vertraging bij de realisatie.

5.3 Algemeen

De gaswinnings- en windenergieprojecten verschillen dermate veel van elkaar, qua karakter en qua wet- en regelgeving, dat er slechts een beperkt aantal algemene conclusies uit het onderzoek kunnen worden getrokken. Om die reden zijn de conclusies op de beide deelterreinen hiervoor separaat gerapporteerd.

Duidelijk is wel dat er geen grote verschillen bestaan tussen de beschouwde landen in de juridische eisen die worden gesteld aan gaswinnings- en windenergieprojecten. Dit komt deels doordat internationaal regels zijn vastgelegd (Europese Commissie en internationale verdragen). Voor de gaswinning is dit sterker het geval dan voor windenergie.
De doorlooptijd van de vergunningtrajecten is in Nederland wel duidelijk langer dan die in de overige beschouwde landen.

De lokaal lange doorlooptijden voor vergunningtrajecten hebben verband met de context waarin projecten gerealiseerd moeten worden. Voor gaswinning is dat voor Nederland bijvoorbeeld het samenvallen van relatief veel onshore-locaties met natuurgebieden. Voor windenergie is dit – in landen als Frankrijk en Spanje - de beschikbaarheid van energie-infrastructuur voor de netaansluiting.
In het kader van dit onderzoek is echter een ander verschil tussen de landen belangrijker. Dat is de wijze waarop de overheid omgaat met het beleidsveld en met de vergunning-verlening. In veel landen worden de vergunningprocedures gecoördineerd en gestroomlijnd door of namens de overheid. Tegelijk wordt door een andere departement het nationale belang van de activiteit uitgedragen (bij gaswinning weer sterker dan bij windenergie). Deze zaken dragen bij aan een vlot verloop van de vergunningtrajecten, doordat haperingen worden voorkomen, relatief weinig beroep wordt aangetekend en bezwaren snel, efficiënt en geïntegreerd worden afgehandeld. Nederland wijkt in dit opzicht duidelijk af van de overige beschouwde landen.

De milieubelangen worden in alle landen gewaarborgd door toepassing van de EIA. Duidelijk is dat de richtlijn van de Europese Commissie in de beschouwde landen op verschillende wijze is geïmplementeerd. De wijze waarop dit in Nederland is gebeurd (met bijv. twee inspraakrondes) draagt zeker bij aan de relatief lange duur van de vergunning-trajecten. Een volledige verklaring daarvoor is het zeker niet. Noorwegen gaat met de lokale IEA-eisen ook duidelijk verder dat de Europese richtlijn, maar desondanks is de doorlooptijd van de aanvraagprocedures daar niet bijzonder lang.

Bijlage 6

Min./Bedr.	Titulatuur initialen	Naam	Kenmerk
Wnd burgemeester van de gemeente Delfzijl	H.A.L.	Van Hoof	Voorzitter
Ministerie van Economische Zaken	Dr. ir. A.M.C.	Van Rijn	lid
Ministerie van Economische Zaken	Mr.drs. J.H.	Brouwer	lid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties	Drs. C.A.	Van der Zwan	lid
Ministerie van Justitie	Mr. dr. B.M.	Veltkamp	lid
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Drs. A.	Littel	lid
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	mr. J.L.	Spier	lid
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	mr. H.J.	Penning	lid
Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	Mr. P.	Beckhuizen	lid
Interprovinciaal Overleg	Dhr. G.	Lantinga	lid
Vereniging Nederlandse Gemeenten	R.	Van Vliet	Lid
Ministerie van Economische Zaken	mr. J.H.	Keinemans	secretaris
Ministerie van Justitie	mr. A.C.	Groeneweg en	secretaris
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieur	mr. drs. D.M.J.	Van Vliet	secretaris

Knelpunten gaswinning en windenergie