

File ID	uvapub:105297
Filename	Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten
Version	final

SOURCE (OR PART OF THE FOLLOWING SOURCE):

Type	article
Title	Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten
Author(s)	S. Pront-van Bommel
Faculty	FdR
Year	2009

FULL BIBLIOGRAPHIC DETAILS:

<http://hdl.handle.net/11245/1.368470>

Copyright

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content licence (like Creative Commons).

TBR 2009/196

Ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten

Dr. S. Pront - van Bommel¹

1. Specifieke regels en besluiten voor grote elektriciteitsprojecten

Voor op stapel staande grote elektriciteitsprojecten, zoals elektriciteitscentrales van ten minste 500 MW, windmolenparken van meer dan 100 MW en een groot deel van de hoogspanningskabels, geldt nieuwe specifieke planologische regelgeving. Het energiebeleid en de complexiteit van de ruimtelijke inpassing van de genoemde elektriciteitsprojecten zouden deze specifieke regelgeving rechtvaardigen. Dit artikel beschrijft deze regelgeving en stelt aan de orde welke extra mogelijkheden deze biedt om bestaande knelpunten bij ruimtelijke inpassing van grootschalige elektriciteitsprojecten te beperken. Het gaat daarbij in het bijzonder om opwekking van duurzame energie, omdat vooral daarvoor geldt dat het rijksenergiebeleid naar verwachting niet gerealiseerd kan worden, zelfs niet onder deze nieuwe regelgeving.² Kleine decentrale elektriciteitsprojecten die eveneens relevant zijn, blijven daarbij buiten beschouwing, aangezien deze regelgeving daarvoor niet is bedoeld.

De specifieke regelgeving bestaat ten eerste uit bepalingen in de Elektriciteitswet 1998 (E-wet) die de rijkscoördinatieregeling (hierna afgekort RCR) uit de Wro van toepassing verklaren op de aanleg, renovatie of uitbreiding van 'bepaalde projecten

van een zodanige omvang en betekenis dat daarmee een nationaal belang gemoeid is'.³ Deze wijziging van de E-wet is per 1 maart 2009 in werking getreden. De regeling verschaft de minister van Economische Zaken (EZ) tezamen met de minister van VROM 'beslis' macht en de minister van EZ een bevoegdheid tot coördineren van diverse vergunningenprocedures. Aanleiding voor de RCR waren twee onderzoeken naar de doorlooptijden van de realisatie van energieprojecten in het kader van de operatie Beter Bestuur voor Burger en Bedrijf (B4).⁴ Inmiddels is ook het wetsvoorstel voor de Crisis- en Herstelwet bij de Tweede Kamer ingediend.⁵ Dit ontwerp verklaart de provinciale coördinatieregeling (hierna afgekort PCR) uit de Wro van toepassing op windmolenparken van 10 tot 100 MW. Dit wetsvoorstel beoogt daarnaast een aanscherping van de RCR.

De Crisis- en herstelwet dient er bovendien toe 'knelpunten' in de rechtspraak voor efficiënte besluitvorming weg te nemen, zoals invoering van de relativiteitseis, beperking van het beroepsrecht van lagere overheden, ook bij toepassing van beide coördinatieregelingen,⁶ afschaffing van de mogelijkheid om een pro forma beroepsschrift in te dienen en verruiming van de mogelijkheden voor de bestuursrechter om gebreken aan besluiten te passeren. Deze laatstgenoemde onderdelen uit het wetsontwerp, ofschoon ook voor de ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten zeer ingrijpend en mo-

1 Simone Pront-van Bommel is coördinator van het Centrum voor Energievraagstukken UvA en verbonden aan de leerstoelgroep Staats- en bestuursrecht UvA. Veel dank aan mr. Selma van Velsen en mr. drs. Marleen Wessel voor hun inhoudelijke bijdrage aan dit artikel. Dank ook aan Anne van Toor en Eva Winsters voor hun assistentie bij het onderzoek.

2 Zie: Bosch & Van Rijn Consultants in renewable energy & planning, *Projectenboek Windenergie Analyse van windenergieprojecten in voorbereiding*, eindrapport juli 2008, p. 2; zie ook *Werkprogramma 'Schoon en Zuinig'*, september 2007, p. 31; rapport *'Realisatie Milieudoelen - Voortgangrapport 2009'* van het Planbureau voor de Leefomgeving, Bilthoven, mei 2009, p. 10 en 26; zie *Verkenning Schoon en Zuinig - Stand van zaken 2009*, rapport nr. ECN-E-09-022, ECN/PBL, Petten/Bilthoven, o.a. p. 9 en 14.

3 Wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (Stb. 2008, 416); Besluit van 14 februari 2009, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 25 september 2008 tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (Stb. 2009, 416) en van het Besluit van 29 januari 2009 tot aanwijzing van besluiten in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten) (Stb. 2009, 73). M.M. Kaajan, *Rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuur: een handige regeling maar wel met haken en ogen*, *Tijdschrift voor Energierecht* 2009, p. 70 e.v.

4 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 326, nr. 3 (MvT), p. 2. Het gaat met name om de aanbevelingen uit het B4 rapport, Knelpunten en oplossingsrichtingen bij gaswinning en windenergie, van 15 juni 2004, zie: *Kamerstukken II* 2004/05, 29 023, nr. 9.

5 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nrs. 2 en 3, ingediend op 15 september 2009.

6 Zie bijlage 1 bij het in de vorige noot genoemde wetsontwerp waarin art. 9b en 9e E-wet zijn opgenomen.

gelijk ook discutabel, blijven in dit artikel verder onbesproken.

Een deel van de bepalingen uit het wetsontwerp is tijdelijk van aard. Dat deel loopt tot 2014. Een ander deel, waaronder het deel dat betrekking heeft op de RCR en de PCR, is blijvend bedoeld.⁷ Deze wet zou volgens de wetgever gerechtvaardigd zijn vanwege de uitzonderlijke en dringende economische situatie. Dit geldt dus kennelijk ook, zonder nadere toelichting, voor diverse zeer ingrijpende en blijvende veranderingen in bijzondere wetten zoals de E-wet.

Dit artikel beschrijft achtereenvolgens de RCR, de PCR en het beleid voor toepassing daarvan. Vervolgens wordt nagegaan welke mogelijkheden deze regelingen bieden voor efficiënte besluitvorming over ruimtelijke inpassing van grootschalige elektriciteitsprojecten. Het gaat daarbij om ruimtelijke inpassing in ruime zin, omdat behalve planologische besluiten ook vergunningverlening op basis van andere wetten dan de Wro en de E-wet is betrokken.

Met dit artikel is beoogd een bijdrage te leveren aan de discussie over de ruimtelijke inpassing van energieprojecten, welke vanuit de optiek van het ruimtelijk ordeningsrecht nog te weinig wordt gevoerd.⁸

2. Kabinetsdoelstellingen en betrokken belangen

Het huidige kabinet volgt op energiegebied een tweesporenbeleid. Enerzijds zet het in op grootschalige productie van elektriciteit voor de export (eco-

nomisch belang), en tegelijkertijd heeft het zich tot doel gesteld in 2020 de uitstoot van CO₂ met 30% te verminderen ten opzichte van 1990,⁹ onder meer door het aandeel duurzame energie substantieel uit te breiden.

Volgens het rijksenergiebeleid dient in 2020 het aandeel duurzame energie 20% te bedragen.¹⁰ Onder 'duurzaam' wordt in dit verband verstaan 'hernieuwbaar', overeenkomstig de definitie uit de E-wet en de Richtlijn ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen.¹¹ Het begrip 'duurzaam' heeft in beleidsstukken overigens veelal een veel ruime betekenis gekregen, zodanig dat het tevens conventionele opwekking kan omvatten,¹² wat tot verwarring kan leiden.

Om een beeld te geven van de omslag die in de elektriciteitssector nodig is om de doelstelling inzake opwekking uit duurzame energie te realiseren, volgt hierna een aantal cijfers. De opwekking uit duurzame energie bedroeg in 2008 3,4% van de totale productie in Nederland.¹³ Het opgestelde windvermogen op land bedraagt in 2009 bijna 2000 MW.¹⁴ Doelstelling van de regering is dat het opgesteld vermogen windenergie in 2011 met 2000 MW wordt uitgebreid, oplopend tot in totaal 6000 MW in 2020.¹⁵ Op korte termijn wordt beoogd de vergunningverlening voor 450 MW opgesteld windvermogen op de Noordzee uit te breiden tot 950 MW.¹⁶ Doel van het kabinet is bovendien dat in 2020 6000 MW aan windenergie op zee is gerealiseerd. Om deze doelstellingen voor opwekking van duurzame elektriciteit te realiseren dienen nog vele grote windenergieprojecten binnen enkele jaren gerealiseerd te worden. Dat zal niet eenvoudig zijn

7 *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 2-4, 8 en 21 (MvT).

8 Zie Hugo Gordijn, Femke Verwest en Anton van Hoorn in *Energie is Ruimte*, Ruimtelijk Planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers 2003, en door Wolter Elbersen e.a. in *Energie en Ruimte. Definitiestudie Energie binnen Klimaat en Ruimte (ME4)*, WUR, UU, ECN, KEMA, report 467, juli 2005 en de doctoraalscriptie van Marleen Wessel: *Ruimte voor duurzame energie. Aanleg van energie-infrastructuur voor de productie en het transport van elektriciteit uit hernieuwbare bronnen. Nederlandse aanpak en regels in de context van Europees klimaatbeleid*; begeleiders: Rosa Uylenburg en Ben Olivier, UvA, voorjaar 2009. Zij komt tot de conclusie dat het Nederlands energiebeleid tendeert naar het faciliteren van grootschalige, conventionele elektriciteitsopwekking, hoofdzakelijk bestemd voor de export (p. 167).

9 *Nieuwe energie voor het klimaat. Werkprogramma Schoon en Zuinig*, uitgave van het ministerie van VROM, september 2007, p. 27.

10 Zie bijv. Verkenning Schoon en Zuinig, *Kamerstukken II* 2008/09, 31209, nr. 77, p. 2. Nederland is op grond van communautair recht verplicht ervoor te zorgen dat in 2020 14% energie uit hernieuwbare bronnen wordt verbruikt. Zie art. 3 en Bijlage I, sub A van Richtlijn 2009/28/EG, Pb. EU L 140/28, 5 juni 2009. Nederland beoogt deze richtlijn te implementeren door daarnaast fors te investeren in de uitbreiding van de productie van duurzame energie. Zie *Kamerstukken II* 2007/08, 29 023, nr. 43.

11 Art. 2 sub a Richtlijn 2009/28/EG; zie art. 1, eerste lid, aanhef en sub u, E-wet en art. 1, eerste lid aanhef en sub c, Besluit stimulering duurzame energieproductie (Stb. 2007, 410). De definitie in de richtlijn is ruimer geformuleerd dan die in de E-wet.

12 Zie het SER-rapport uit 2006, *Naar een duurzame en kansrijke energievoorziening*; zie ook: *Energierapport 2008* van het ministerie van EZ d.d. 18 juni 2008, p. 10, noot 4.

13 Nieuwsbericht 'Verbruik duurzame energie groeit', CBS Webmagazine, 27 april 2009, Voorburg/Heerlen: CBS.

14 *De groei van Windenergie op land*, een gezamenlijke uitgave van NWEA, ODE, Provinciale milieufederaties, Stichting Natuur & Milieu, LTO, IPO, VNG, ministeries van VROM, EZ, LNV en Defensie juni 2009, p. 10. SEV III, p. 31; *Nationaal plan van aanpak windenergie*, uitgave van de ministeries VROM, EZ en LNV d.d. 30 januari 2009, p. 8.

15 Zie *De groei van Windenergie op land*, uitgave van de ministeries VROM, EZ en LNV in samenwerking met diverse organisaties, juni 2009, p. 24 en 28.

16 O.a. de brief van de minister van EZ van 3 september 2009, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 239, nr. 70; Verkenning Schoon en Zuinig; de brief van minister van EZ, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 209 nr. 77, p. 3; ontwerp Nationaal waterplan 18 november 2008, p. 197 (een rijkstructuurvisie).

gelet op de complexiteit van de daarvoor benodigde besluitvorming.

De complexiteit heeft te maken met de grote hoeveelheid regelingen die van toepassing zijn en de benodigde belangenafweging. Grote energieprojecten hebben vaak direct en indirect grote ruimtelijke impact. Immers, ruimte is schaars en vele, vaak tegenstrijdige belangen dienen te worden afgewogen. Het draagvlak onder de bevolking, bij belangengroepen en lokale overheden blijkt vaak te ontbreken, ook wanneer het gaat om de bouw van een windmolenpark.¹⁷ Burgers vrezen waardevermindering van hun huis, geluidsoverlast en, afhankelijk van het soort project, horizon- of milieuvervuiling, en worden daarin vaak gesteund door milieu- en andere belangenorganisaties. Daarnaast kan ook sprake zijn van een belangentegenstelling tussen de diverse betrokken overheden, het ontbreken van politieke wil of een gebrek aan besluitvaardigheid.¹⁸ Voor windenergieprojecten blijken gemeenteraden veelal een grotere belemmeringfactor dan door burgers georganiseerd verzet.¹⁹ Recente voorbeelden daarvan zijn het beoogde windmolenpark in de Noordoostpolder²⁰ en de beoogde ondergrondse opslag van CO₂ in de lege gasvelden van het Barendrechtse Vaanpark.²¹ De noodzaak van afwegen van belangen leidt veelal tot 'stroperigheid'²² rond planologische besluitvorming, wat vanuit de optiek van de voorliggende kabinetdoelstellingen en de daarmee gemoeide tijdsdruk onwenselijk is.

3. Het planologisch instrumentarium

3.1 Algemeen

De nieuwe Wro kent aan het rijks- en provinciebestuur diverse bevoegdheden toe om planologische

besluiten te nemen. Deze bevoegdheden gaan veel verder dan de bevoegdheden waarover deze overheden onder de oude WRO beschikten. Met de inwerkingtreding van de Wro zijn bovendien de wettelijke doorlooptijden voor het vaststellen van bestemmingsplannen, inpassingsplannen en projectbesluiten substantieel verkort. De Wro bevat daarnaast voor beide besturen een coördinatieregeling die bestaat uit twee modules. Deze modules worden in de volgende paragrafen beschreven. De bevoegdheden en de coördinatieregeling kunnen (ook) worden toegepast, ingeval de RCR en de PCR niet van toepassing zijn.

Men zou zich kunnen afvragen wat de RCR en de PCR aan dit instrumentarium nog toe te voegen hebben. Ter beoordeling daarvan worden daarom eerst de nieuwe bevoegdheden beschreven die de Wro het rijks- en provinciebestuur geeft om planologische besluiten te nemen.

De minister van VROM, of de minister die het aangaat in overeenstemming met de minister van VROM, en het provinciebestuur, meestal PS of GS na delegatie, kunnen onder de Wro een inpassingsplan vaststellen²³ of een projectbesluit nemen.²⁴ De minister(s) en GS kunnen voorts een concrete (reactieve) aanwijzing aan de gemeenteraad geven om zijn bestemmingsplan aan te passen binnen de opgelegde termijn,²⁵ zij het dat een reactieve aanwijzing alleen bij wijze van een ultimatum remedium kan worden gegeven.²⁶ Voorwaarde om deze besluiten te kunnen nemen, is de betrokkenheid van een nationaal respectievelijk provinciaal belang²⁷ en de noodzaak om van deze bevoegdheden gebruik te maken.²⁸ Dit zal overigens naar verwachting door de rechter slechts marginaal worden getoetst. Uit deze voorwaarden valt een hiërarchie tussen de planologische besluitvorming op de diverse overheidsniveaus af te leiden. Uitgangspunt is: 'decentraal

17 Matthijs Wolters e.a., *Het vergroten van betrokkenheid bij windenergie-een burgerparticipatieproject*, Leusden: The Smart Agent Company, juli 2008, in opdracht van VROM.

18 Zie het B4 rapport (noot 4), o.a. hoofdstuk 5.

19 Bosch & Van Rijn (zie noot 2).

20 Zie de brief van de minister van EZ mede namens de minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 12 maart 2009 (kenmerk: ET/ED/9046416).

21 *Kamervragen II* 2008/09, aanhangsel van de handelingen, p. 4473-4474; vragen d.d. 13 februari 2009, beantwoording d.d. 27 maart 2009, kenmerk ET/ED / 9059187.

22 Zie: VROM-Raad, zoals aangehaald door A.G. Bregman in par. 1.1 van *Introductie van de verzamelvergunning en andere wettelijke maatregelen ter bestrijding van onnodige stroperigheid*, Den Haag: IBR, 2003.

23 Art. 3:26, 3:27 en 3:29 Wro.

24 Het projectbesluit zal verdwijnen, als de Wabo in werking treedt, zie Crisis- en Herstelwet (*Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 5, art. 3.24a, p. 11 e.v.).

25 Art. 4.2 en 4.4. Wro.

26 J. de Vries en A.G.A. Nijmeijer, De reactieve aanwijzing in de Wet ruimtelijke ordening: ook bedoeld voor de handhaving van bestuurlijke afspraken? Enkele kanttekeningen bij een nieuw interventie-instrument, *TOnr.* 2, 2008, p. 49-57.

27 Zie voor voorbeelden *Kamerstukken II* 2005/06, 28 916, nr. C, p. 3 en de brief van de minister van VROM d.d. 6 juni 2008 (*Kamerstukken II* 2007/08, 31 500, nr. 1).

28 Art. 3.28, derde lid en 3.28, eerste lid jo het vijfde lid, Wro bepalen dat hiermede de bevoegdheid van de lager overheid vervalt. Zie P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, A.G.A. Nijmeijer, J. Robbe, *Van WRO naar Wro*, 's Gravenhage: IBR 2008, p. 56

wat kan, centraal wat moet'.²⁹

Het rijks- en provinciebestuur beschikten onder de oude WRO deels over vergelijkbare bevoegdheden, bijvoorbeeld tot het geven van een aanwijzing aan de gemeenteraad en als deze daaraan geen gevolg gaf, desnoods tot het nemen van een 'projectbesluit'. Deze bevoegdheden waren echter uitsluitend bedoeld voor bijzondere gevallen.³⁰ De Wro biedt het rijks- en provinciebestuur daarentegen de mogelijkheid om direct een inpassingsplan of projectbesluit vast te stellen, zonder dat er eerst een aanwijzing moet worden gegeven. Deze bevoegdheden zijn als reguliere instrumenten bedoeld.

Voorafgaand aan het vaststellen van een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit, kunnen overheden op elk bestuursniveau een beleidsmatige planologische beslissing nemen waarbij al een belangenafweging plaatsvindt over nut en noodzaak van projecten, mede afgezet tegen belangen die mogelijk daarvan schade ondervinden. Volgens de Wro is daarvoor de structuurvisie het aangewezen instrument.³¹ Onder de oude WRO waren dat de planologische kernbeslissing (pkb), het streekplan en het structuurplan. Deze zijn op grond van het overgangsrecht met de structuurvisie gelijkgesteld.³² Een structuurvisie is overigens geen voorwaarde om vervolgens een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit te kunnen vaststellen. Bovendien kan bij het nemen van deze besluiten van een structuurvisie worden afgeweken, mits dit goed gemotiveerd geschiedt. Het voordeel van een structuurvisie is dat bij het vaststellen van een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit belangen, zij het veelal globaal, deels zijn afgewogen. Anders gezegd, bij het ontbreken van een structuurvisie gelden voor het vaststellen van deze besluiten zwaardere zorgvuldigheids- en motiveringseisen.³³

Het bestemmen van gebieden op de Noordzee is een verhaal apart.³⁴ De regels inzake de ruimtelijke ordening zijn op de in 1999 ingestelde exclusieve economische zone (EEZ)³⁵ pas van toepassing sinds de inwerkingtreding van de Wro per 1 juli 2008.³⁶ De EEZ valt niet onder het bereik van de competentie van gemeenten of provincies. De minister van VROM is dus met uitsluiting van lagere overheden, bevoegd om een *rijksbestemmingsplan* vast te stellen. De minister heeft dat tot op heden niet gedaan.

3.2 De RCR

De RCR, een specifieke voorziening, is voor diverse soorten energieprojecten relevant, zowel voor opwekking van duurzame energie als voor grote conventionele elektriciteitscentrales. De RCR biedt het instrumentarium om beide in paragraaf 2 genoemde sporen van het rijksenergiebeleid te 'volgen'. De RCR verklaart de rijkscoördinatie-regeling uit de Wro van toepassing op windmolenparken met een capaciteit van ten minste 100 MW, installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit anders dan met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 50 MW, en productie-installaties met een capaciteit van ten minste 500 MW indien het betreft een installatie voor de opwekking van andere dan duurzame elektriciteit.³⁷ Deze installaties kunnen kolen- gas of oliegestookte centrales zijn.³⁸ De RCR heeft verder betrekking op het gedeelte van het landelijk hoogspanningsnet vanaf 220 kV en op het landsgrensoverschrijdende deel van het net van 500 kV en hoger, inclusief de uitbreiding daarvan.³⁹ Ook ondergronds transport en opslag van CO₂ (CCS) valt onder de regeling.⁴⁰ In het ontwerp Crisis- en Herstelwet wordt verduidelijkt dat de RCR niet alleen geldt voor geheel nieuwe centrales van 500 MW en meer, maar ook voor uitbreiding van bestaande centrales tot boven de 500 MW.⁴¹ De

29 Zie ook, met omgekeerd accent: *Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen in Nederland* van de Raad van State onder de titel: *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan*, 's Gravenhage, juni 2009. In de toelichting bij het ontwerp Algemene regels ruimtelijke ordening d.d. 29 mei 2009 (p. 3) is gekozen voor een andere benadering: 'Bij de toedeling van de bevoegdheden krachtens de Wro is de wetgever uitgegaan van de gedachte 'bevoegdheid volgt verantwoordelijkheid'.

30 Art. 39a WRO e.v..

31 Art. 2.1-2.3 Wro.

32 Art. 9.1.2, eerste lid, I Wro.

33 Zie: *Kamerstukken II 2007/08*, 31 329, nr. 3, p. 8.

34 Zie ook: Marleen Wessel, *Ruimte voor duurzame energie*, p. 71 e.v.

35 Rijkswet instelling exclusieve economische zone (Stb. 1999, 281), in werking getreden op 28 april 2000 (Stb. 2000, 167). De grenzen van deze zone zijn vastgelegd in het Besluit grenzen Nederlandse exclusieve economische zone van 13 maart 2000, eveneens in werking getreden op 28 april 2000, Stb. 2000, 167.

36 Art. 1.1, tweede lid aanhef en sub a, Wro. Vóór 1 juli 2008 diende de ruimtelijke afweging plaats te hebben in het kader van de verlening van de vergunning op basis van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) die in 2000 op de EEZ van toepassing verklaard is (Wet van 15 november 2000, houdende uitbreiding van het toepassingsgebied van de Wbr tot de exclusieve economische zone (Stb. 2000, 510). Zie uitgebreid over energieprojecten op de Noordzee: R.J.J. Aerts, Een zee aan energie, Juridisch kader bij het realiseren van offshore windparken, te verschijnen in een volgend nummer van *TBR*.

37 Zie: art. 9b, 20a en 141 a lid 3 E-wet 1998.

38 *Kamerstukken II 2007/08*, 31 326, nr. 6, p. 8.

39 Art. 20a E-wet 1998.

40 Art. 141a, eerste lid, E-wet.

41 Art. 3.2 onderdeel A onder 2. Zie verder *Kamerstukken II 2009/10*, 32 127, nrs. 3, p. 60 en 61 (MvT).

RCR vindt bijvoorbeeld toepassing met betrekking tot de verbinding tussen energiecentrales in Vlissingen en Borssele en het landelijke hoogspanningsnet, inclusief de vaststelling van een rijksinpassingsplan en het door Nuon Power Generation BV beoogde project om een nieuwe aardgasgestookte elektriciteitscentrale met een vermogen van maximaal 500 MW te ontwikkelen op haar bestaande locatie aan de Hemweg te Amsterdam.⁴²

De toegevoegde waarde van de RCR in vergelijking met het in de vorige paragraaf beschreven algemeen planologisch instrumentarium van het rijks- en provinciebestuur is onder meer dat bij wet de aangewezen energieprojecten van nationaal belang zijn verklaard,⁴³ zodat niet meer hoeft te worden gemitigeerd dat bij energieprojecten van een dergelijke omvang het nationaal belang betrokken is en dit ook niet meer ter beoordeling van de rechter staat.

De RCR bestaat uit twee modules, een planologische module en een uitvoeringsmodule.⁴⁴ Hoofdregeel is dat de beide modules worden toegepast, tenzij de minister van EZ in een concreet geval bij afzonderlijk besluit anders bepaalt.⁴⁵

De planologische module houdt in dat de ministers van VROM en EZ samen bevoegd zijn om een rijksinpassingsplan vast te stellen.⁴⁶ Als dit gebeurt, wordt het inpassingsplan *automatisch* geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan.

De uitvoeringsmodule ziet op de bevoegdheid van de minister van EZ om de voorbereiding en de bekendmaking van diverse besluiten omtrent de voor de in de RCR aangewezen energieprojecten benodigde vergunningen te coördineren. Daarbij blijft in beginsel het bestuursorgaan waaraan deze te coördineren bevoegdheid bij of krachtens de desbetreffende wet is toegekend, bevoegd om te beslissen omtrent de vergunningverlening te nemen. De te coördineren besluiten zijn bij AMvB, het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten, aangewezen. Het betreft bijvoorbeeld vergunningen (in ruime zin) ingevolge de Woningwet, Flora- en Faunawet, Wet verontreiniging oppervlaktewater, Wet waterhuishouding,

Wet milieubeheer en de Natuurbeschermingswet 1998.⁴⁷ De minister van EZ kan, in aanvulling daarop, ad hoc nog andere besluiten in de coördinatie betrekken. De reden hiervoor is dat vaak pas in het concrete geval exact bepaald kan worden welke besluiten nodig zijn voor een project.⁴⁸ Uit oogpunt van efficiëntie is een voordeel van deze regeling dat inspraak⁴⁹ en beroep, veelal in eerste en enige instantie bij de ABRvS,⁵⁰ ten aanzien van al deze besluiten tegelijk kunnen plaatsvinden. De uitvoeringsmodule lijkt in hoofdlijnen op de regeling voor samenhangende besluiten in de Awb die per 1 juli 2008 is ingevoerd.⁵¹ Een belangrijk verschil tussen beide is dat als een overheid niet de benodigde medewerking verleent, het rijksbestuur op grond van de rijkscoördinatieregeling in de Wro anders dan volgens de Awb, zelf het te 'coördineren' besluit kan nemen in plaats van de niet-meewerkende overheid, bijvoorbeeld een besluit inzake de verlening van een Nb-wetvergunning in plaats van GS.⁵² Volgens de E-wet dient in beginsel eerst de planologische module te worden doorlopen en wordt vervolgens de uitvoeringsmodule toegepast. Gelijkschakeling van beide modules is mogelijk, maar daarvoor is dan een apart besluit van de minister nodig. De Crisis- en Herstelwet brengt hierin een belangrijke wijziging aan door wettelijk beide procedures standaard gelijk te schakelen om zodoende tijdswinst te behalen.⁵³

De RCR is niet limitatief. Ook voor andere energieprojecten dan de in de RCR genoemde kunnen de ministers van VROM en EZ de rijkscoördinatieregeling uit de Wro incidenteel toepassen. Daarvoor zijn dan nog een afzonderlijke beslissing en dus ook een aparte belangenafweging omtrent het betrokken nationaal belang nodig.

De vraag is of de RCR zich verdraagt met het algemene uitgangspunt van de Wro 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Aan dit uitgangspunt kan ook bij toepassing van de RCR recht worden gedaan, zij het dat de minister van EZ in het concrete geval een afzonderlijke beslissing dient te nemen om de planologische besluitvorming aan lagere overheden

42 Zie de website van Bureau Energieprojecten van Senter Novem.

43 Zie: Verslag en Nota n.a.v. het verslag, respectievelijk van 3 maart en 13 mei 2008: *Kamerstukken II* 2007/08, 31 326, nrs. 5 en 6.

44 Zie voor dit onderscheid in modules: *Kamerstukken II* 1999/2000, 27 178, nr. 3 p. 23 e.v. (MvT).

45 M.M. Kaajan, Rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuur: een handige regeling maar wel met haken en ogen, *Tijdschrift voor Energierecht* 2009, p. 70 e.v.

46 Art. 9b, eerste, 9c, eerste lid, 20a eerste lid, 20b, eerste lid 2, E-wet jo art. 3.35, eerste lid, Wro.

47 Zie art. 1 en 2 Uitvoeringsbesluit RCR.

48 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 326, nr. 3, p. 17 (MvT).

49 De besluiten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 Awb. Zie art. 3.35, vierde lid, jo 3.3 derde lid, Wro

50 Art. 8.2, eerste lid onder d, Wro.

51 *Stb.* 2008, nr. 200, wet van 29 mei 2008. Vgl. A.B. Blomberg, Van ongecoördineerde coördinatie naar harmonisatie, *NTB* 2009, p. 344 e.v.; T.C. Broman, De wet samenhangende besluiten Awb, *AA* 2008, p. 747 e.v.; Zie specifiek: J.P. van de Water, Gaswinning onder de Waddenzee; bevindingen toepassing Rijksprojectenprocedure, *Tijdschrift voor Energierecht* 2008, p. 15 e.v.

52 Art. 3.36 Wro.

53 Aanpassing van art. 9b E-wet. Zie *Kamerstukken II* 2008/09, 32127, nr. 3, p. 60 (MvT).

over te laten en om niet de uitvoeringsmodule toe te passen. In feite is met de RCR een belangrijke keuze gemaakt ten aanzien dit uitgangspunt van de Wro. 'Centraal' is volgens de RCR hoofdregel.

De RCR past in een brede tendens van verkorting en stroomlijning van procedures om projecten sneller te realiseren⁵⁴, welke ook heeft geleid tot de Wabo. De inwerkingtreding van de Wabo, die naar verwachting per 1 april 2010 zal plaatsvinden, zal consequenties hebben voor de RCR. De bij het Uitvoeringsbesluit RCR voor coördinatie aangewezen besluiten vallen (grotendeels) rechtstreeks of op grond van de zogeheten 'aanhaakregeling' in de Natuurbeschermingswet en Flora- en Faunawet⁵⁵, onder het bereik van de Wabo en worden volgens de Wabo tot één omgevingsvergunning 'geïntegreerd'. De beide modules uit de rijkscoördinatieregeling blijven ook na inwerkingtreding van de Wabo van groot belang. Volgens de Wabo vindt de besluitvorming omtrent de Wabo-vergunning (omgevingsvergunning genaamd) immers meestal op gemeente- of provincieniveau plaats. Maar onder de Wabo blijft het Rijksbestuur op grond van de RCR bevoegd om voor de daarin aangewezen elektriciteitsprojecten een projectbesluit vast te stellen, alsmede de verlening van de omgevingsvergunning te coördineren. Ingeval dat het rijksbestuur een projectbesluit vaststelt, wordt deze overheid volgens de Wabo bovendien bevoegd om te besluiten omtrent de omgevingsvergunning.

De rijkscoördinatieregeling biedt meer mogelijkheden dan de 'rijksprojectenprocedure' ex artikel 40 WRO (oud) e.v. De oude rijksprojectenprocedure was uitdrukkelijk bedoeld als ultimum remedium. Bovendien was deze procedure complexer dan de huidige rijkscoördinatieregeling. Op grond van de nieuwe regeling kan het rijksbestuur direct een inpassingsplan vaststellen. Onder de oude rijksprojectenprocedure diende het rijksbestuur de lagere overheid eerst te verzoeken en in de gelegenheid te stellen om vrijstelling te verlenen van het bestaande bestemmingsplan alvorens het zelf daaromtrent een besluit kon nemen.⁵⁶ De 'oude' rijksprojectenprocedure is bijvoorbeeld toegepast ten behoeve van de aanleg van het gaswinningsproject in de Waddenzee.⁵⁷ Ook voor het windmolenpark Noord-

oostpolder heeft het rijksbestuur in 2006, dus nog onder de oude WRO, een besluit tot toepassing van de rijksprojectenprocedure (het toegangsbesluit) genomen.⁵⁸ Vervolgbesluitvorming voor dit project is nog nodig. Deze kan nu met toepassing van de RCR plaatsvinden, omdat de totale omvang van het windenergieproject meer dan 100 MW bedraagt.

3.3 De PCR

Daarnaast kent de Wro een provinciale coördinatieregeling die uit dezelfde modules bestaat als de rijkscoördinatieregeling kent.⁵⁹ Deze coördinatieregeling is facultatief van aard in die zin dat de regeling bij provinciaal besluit van toepassing moet worden verklaard.

Het ontwerp Crisis- en Herstelwet brengt hierin een vergaande verandering aan; verklaart de provinciale coördinatieregeling uit de Wro van toepassing en verplicht het provinciebestuur tot coördinatie met betrekking tot windmolenparken op land van 10 tot 100 MW. Daartoe zal volgens het wetsontwerp de E-wet worden aangepast.⁶⁰ PS zijn op grond daarvan exclusief bevoegd om voor deze projecten een inpassingsplan en projectbesluit vast te stellen, met uitsluiting van de gemeenteraad.⁶¹ Het provinciebestuur moet daartoe zelfs overgaan ingeval een producent schriftelijk melding heeft gemaakt van zijn voornemen tot realisatie van de betreffende productie-installatie, hetzij dat het provinciebestuur beleidsvrijheid toekomt bij aanwijzing van de locatie en het tevens gebonden is aan de eis van een goede ruimtelijke ordening. Op verzoek van het provinciebestuur kan de minister van EZ dit bestuur van deze verplichting ontslaan. Deze uitzondering kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als de door de provinciebesturen met het Rijk afgesproken doelstellingen inzake de te realiseren productiecapaciteit voor windenergie zijn bereikt. De hierna te beschrijven convenanten zijn daarvoor naar verwachting in belangrijke mate bepalend.

De verplichting om een inpassingsplan vast te stellen betekent een fundamentele breuk met het bestaande systeem van de Wro, volgens welke de bevoegdheid om een bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit vast te stellen discretionair van aard is. Het wetsvoorstel leidt daarom mogelijk tot complicaties ingeval een door het provinciebestuur

54 Vgl. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 023, nr. 9, p. 5. Zie ook: Marleen Wessel, *Ruimte voor duurzame energie*, p. 106 e.v.

55 Hoofdstukken 6 en IX van de Inww. Wabo, *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, nr. 2. Zie ook de MvT, o.a. p. 27.

56 P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.J.J. de Gier, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2002, p. 326 e.v. en 3.6.3.

57 Zie J.P. van de Water, Gaswinning onder de Waddenzee; bevindingen toepassing Rijksprojectenprocedure, *Tijdschrift voor Energierecht* 2008, p. 15-22.

58 Besluit toepassing rijksprojectenprocedure op windenergieprojecten in de Noordoostpolder van de ministers van VROM, EZ, LNV en V&W, 15 mei 2006, *Scrt.* 2006, nr. 94, p. 10; zie brief van de minister van EZ mede namens de minister van VROM aan de Tweede Kamer d.d. 12 maart 2009 (kenmerk: ET/ED/9046416).

59 Art. 3.33 en 3.34 Wro.

60 Voorgestelde art. 9e en 9f E-wet.

61 Art. 3.2 onder C m.b.t. art. 9e E-wet; zie ook MvT (noot 5), p. 63.

beoogde locatie voor een windmolenpark een andere is dan waarop het voornemen van een producent betrekking heeft. Afstemming tussen de betrokken overheid en de producent tijdens de voorbereidingsfase voorafgaande aan het ter inzage leggen van het ontwerp planologisch besluit zal daarom noodzakelijk zijn. Ook wat betreft de uitvoeringsmodule gaat de PCR verder dan de RCR. De PCR verplicht GS om met uitsluiting van andere overheden de vereiste besluiten omtrent vergunningverlening zelf te nemen, tenzij een bestuursorgaan van het Rijk bevoegd is. De RCR staat daarentegen plaatsvervangende vergunningverlening door het rijksbestuur alleen toe als ultimum remedium.

3.4 SEV III en het Nationaal Waterplan

Voor toepassing van de RCR zal het Derde Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna afgekort SEV III)⁶² in belangrijke mate bepalend zijn, namelijk voor op welke locatie de in de RCR aangewezen soorten energieprojecten wel en niet kunnen worden gerealiseerd.⁶³ Het SEV III is een pkb, welke op grond van het overgangsrecht in de Wro⁶⁴ geldt als een structuurvisie en nog in ontwerp voorligt bij de Tweede Kamer. Het bevat globale beleidsmatige locatiereserveringen voor diverse grote elektriciteitsprojecten.⁶⁵ De geldingsduur van het SEV III loopt tot 2020.

Het SEV III bevat ruimtelijke reserveringen voor 23 'plaatsen waar elektriciteitsproductie-eenheden gevestigd zijn of kunnen worden en waar ten minste 500 MW elektriciteit kan worden opgewekt',⁶⁶ en 24 'bestaande en mogelijke nieuwe hoogspanningsverbindingen van 220 kV en meer'. Voorts is daarin het waarborgingsbeleid kernenergie vastgelegd. Dit beleid houdt in dat er geen ontwikkelingen mogen plaatsvinden die de bouw van kerncentrales op de aangewezen vestigingsplaatsen onmogelijk maken of ernstig belemmeren. Het SEV III legt geen verplichting op om de daarin genoemde energieprojecten te realiseren.⁶⁷ Het rijksbestuur kan echter besluiten op grond van een nadere afweging van de belangen dat bepaalde grote projecten vanwege het

rijksenergiebeleid overeenkomstig het SEV III tot stand behoeven te komen. In dat geval kan het de RCR toepassen.

Het SEV III is een zwaar beleidsinstrument, zwaarder dan een 'gewone' structuurvisie. Bepalend daarvoor zijn de totstandkomingsprocedure volgens welke instemming van de Tweede en Eerste Kamer met de ontwerp-pkb is vereist, derhalve een procedure als ware de pkb een wet, en het feit dat genoemde locatiereserveringen als beslissingen van 'wezenlijk belang' zijn aangemerkt.⁶⁸ In dit verband is relevant dat het ontwerp SEV III nog onder de oude WRO is voorbereid. Volgens het systeem van de WRO bestond, anders dan bij beleidsregels, wat betreft de onvoorwaardelijk geformuleerde onderdelen van een pkb geen inherente afwijkingsbevoegdheid.⁶⁹ Afwijken van het SEV III zou slechts in zeer bijzondere gevallen met toepassing van een 'rijksprojectenprocedure' mogelijk zijn.⁷⁰ Daarin is een belangrijk verschil met een 'gewone' structuurvisie gelegen. Op de intrekking of herziening van onderdelen van het SEV III zal overigens de Wro van toepassing zijn. Op grond van de Wro is daarvoor niet meer de *instemming* van de beide Kamers vereist.⁷¹ Gelet op de strekking van het SEV III ligt het dus in de reden dat het rijksbestuur geen andere locaties voor grootschalige elektriciteitsprojecten aanwijst dan de in het SEV III genoemde zonder de Tweede Kamer daarover te horen.

Het SEV III bevat grotendeels beleidsbeslissingen inzake de conventionele centrales en hoogspanningskabels en is in feite slechts van belang voor het eerste spoor van het genoemde energiebeleid dat ziet op vergroting van de exportmogelijkheden door uitbreiding van conventionele productiecapaciteit. Het biedt daarentegen geen basis voor planologische besluiten inzake nieuwe grootschalige windmolenprojecten, wat mede verband houdt met de beperkte reikwijdte van dit plan. Het SEV III ziet immers niet op het EEZ, waar uiteindelijk 6000 MW aan windenergie zou moeten worden gerealiseerd. Dat valt te verklaren uit het feit dat de oude WRO, waarop het SEV III is gebaseerd, op de EEZ

62 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 410, nr. 15: Planologische kernbeslissing deel 3a: kabinetsstandpunt na behandeling door de Tweede Kamer. De ministers van EZ en VROM zijn tezamen verantwoordelijk.

63 Zie SEV III, p. 25; n.b.: voor in het SEV III genoemde energieprojecten blijven herzieningen van het SEV II van kracht. Zie SEV III, p. 6 en 26.

64 Art. 9.1.2, eerste lid, IWro. Van belang is dat het SEV III voor 1 juli 2008 ter inzage is gelegd.

65 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 410, nr. 15: Planologische kernbeslissing deel 3A: kabinetsstandpunt na behandeling door de Tweede Kamer, 3 juni 2009. Getekend: ministers van EZ en VROM.

66 *Kamerstukken II* 2008/09, 31 410, p. 31.

67 SEV III, p. 29.

68 P.J.J. van Buuren, Ch.W. Backes, A.J.J. de Gier, *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2002, p. 344 e.v.; art. 2.3, derde en vierde lid, Wro.

69 Zie vorige noot, p. 350.

70 SEV III, p. 8, 26 en 27.

71 Ingevolge art. 9.1.2, derde lid, Wro; art. 2.3, derde lid, Wro.

niet van toepassing was.⁷² Voor windmolenparken op land geldt dat het rijksbestuur deze in de regel van provinciaal belang acht, reden waarom deze niet in het SEV III zijn opgenomen. Het SEV III is op dit punt duidelijk.⁷³ Het is in het algemeen aan de provinciebesturen overgelaten beleid vast te stellen voor grote windmolenparken op land.

Voor de elektriciteitsprojecten waarvoor SEV III niet bedoeld is, kunnen andere structuurvisies worden vastgesteld.⁷⁴ Deze 'leemten' in het SEV III worden deels ondervangen door het ontwerp Nationaal Waterplan, die wat betreft de ruimtelijke aspecten als een sectorale structuurvisie geldt.⁷⁵ Daarin zijn onder meer zogeheten zoekgebieden voor windmolenparken in de Noordzee aangewezen. Deze zoekgebieden bestrijken 7000 MW. Het ontwerp Nationaal Waterplan wijst daarnaast nog andere zoekgebieden voor windmolenparken aan zoals voor het genoemde project voor de Noordoostpolder. De sturende werking van het ontwerp Nationaal Waterplan is gelet op de strekking daarvan in het algemeen minder vergaand dan die van het SEV III. Dit is het geval vanwege het meer globale karakter van de daarin aangewezen zoekgebieden en voorts omdat deze aanwijzing vooral vanuit de optiek van (belemmeringen vanuit) waterbeheer heeft plaatsgevonden. Het rijksbestuur dient dus na vaststelling van deze structuurvisie nog nadere beleidsbeslissingen te nemen omtrent locaties voor de windmolenparken op zee en betrokken algemene belangen nader tegen elkaar af te wegen. De bedoeling is dat dit geschiedt voor het einde van 2011.⁷⁶

3.5 Provinciaal beleid en bestuursconvenanten

Voor toepassing van de PCR zal het provinciebeleid inzake windenergie sturend zijn. Dit is vastgelegd in convenanten en streekplannen, de laatstgenoemde al dan niet als onderdeel van een omgevingsplan.⁷⁷ Het beleid in deze plannen is in zoverre

beperkt dat dit vooral ziet op de landschappelijke inpassing van elektriciteitsprojecten. Hiervan gaat geen dwingende sturing uit naar de gemeentelijke ruimtelijke besluitvorming, tenzij in het streekplan dienaangaande een concrete beleidsbeslissing (cbb) is opgenomen.⁷⁸ Daarnaast kunnen onder de Wro provinciale verordeningen⁷⁹ worden vastgesteld met voor gemeenten bindende instructienormen voor de inhoud van bestemmingsplannen, waarbij sturing mogelijk is op de (exacte) locatie voor windturbines. Zo heeft de provincie Noord-Holland in haar ruimtelijke verordening bepalingen opgenomen over plaatsing van nieuwe windturbines,⁸⁰ overigens zonder daarbij concrete locaties aan te wijzen. Tot eind 2010 zijn voorts voor decentraal beleid inzake windenergie van belang het BLOW-akkoord van 10 juli 2001,⁸¹ waarin de streefnorm van 1500 MW windenergie op land is vastgelegd, alsmede de daarop gebaseerde plannen van aanpak.⁸² Deze doelstelling is inmiddels bereikt. Vervolgens is op 14 januari 2009 het Klimaat- en energieakkoord ondertekend,⁸³ waarin provinciebesturen zich als uitvloeisel van het rijksbeleid zoals verankerd in het Werkprogramma Schoon en Zuinig uit september 2007, gecommitteerd hebben voor 2000 MW extra windenergie. Het Klimaat- en energieakkoord wijst geen locaties aan, maar bevat 'zachte' afspraken, zoals het 'bevorderen' en 'faciliteren' van projecten.

4. Slotbeschouwingen

Met de RCR heeft het rijksbestuur effectieve instrumenten in handen gekregen om de benodigde planologische besluiten te nemen voor de daarin genoemde energieprojecten, om voorts doorlooptijden voor de verlening van de voor deze projecten benodigde vergunningen te verkorten en zo nodig ingeval van niet-meewerkende lagere overheden zelf inzake de vergunningverlening te besluiten. De RCR heeft een toegevoegde waarde in vergelijking met algemene bevoegdheden en de rijkscoördinatierегeling uit de Wro, bezien vanuit het oogpunt

72 SEV III, p. 31. Op grond van art. 2.3 Wro bestaat een verplichting voor het rijksbestuur om voor de EEZ een structuurvisie vast te stellen.

73 Zie: SEV III, p. 31.

74 De minister dient de Tweede Kamer in de gelegenheid te stellen het ontwerp openbaar te behandelen en deze te informeren of de gevolgtrekking die hij daaraan verbindt; zie art. 2.3, derde lid, Wro.

75 Het ontwerp Nationaal Waterplan, ingediend op 18 december 2008 (*Kamerstukken II* 2008/09, 31710, nr. 3), o.a. p. 158 inzake het beoogde windmolenpark Noordoostpolder.

76 Vgl. het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. over het milieueffectrapport, d.d. 16 juli 2009, rapportnr. 2211-45 (te vinden op www.commissiemi.nl).

77 Art. 4a, eerste lid, WRO.

78 Art. 9.1.2, vierde lid, Wro.

79 Art. 4.1 Wro.

80 Art. 26 van de op 9 december 2008 vastgestelde en op 1 januari 2009 inwerking getreden verordening.

81 BLOW staat voor Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie. Dit is een convenant tussen het Rijk, provincies en gemeenten. De Landelijke Uitwerking Windenergie zal in 2008 zicht moeten bieden op de nieuwe einddoelstelling van 4000 MW gebouwd en vergund in 2011.

82 De concrete acties liggen bij de provincies. Het Rijk ziet hier blijkens het BLOW-akkoord op toe.

83 Zie: Nieuwe energie voor het klimaat. Schoon en Zuinig, p. 31. Voorts is van belang het Nationaal Programma Adaptatie Ruimte en Klimaat (ARK) 2006-2014, waarin een traject is geschetst om te komen tot een klimaatbestendig Nederland: 'In 2015 moet klimaatadaptatie worden meegenomen bij alle afwegingsprocessen voor ruimtelijke besluiten'.

van efficiëntie, onder meer omdat daarin de aangewezen elektriciteitsprojecten van het nationaal belang worden verklaard en uitgangspunt is dat het rijksbestuur belast is met bindende planologische besluitvorming en coördinatie van de diverse besluitprocedures voor de benodigde vergunningen (in ruime zin).

Ook lagere overheden hebben coördinatieregelingen tot hun beschikking gekregen om projecten 'sneller en beter' van de grond te krijgen.⁸⁴ Volgens het ontwerp van de Crisis- en Herstelwet wordt de toepassing van de provinciale coördinatieregeling voor windmolenparken van 10 tot 100 MW in beginsel zelfs verplicht gesteld. Dit gaat zo ver dat ingeval een producent schriftelijk zijn voornemen heeft geuit een dergelijk project te willen realiseren, PS een inpassingsplan moeten vaststellen en verplicht zijn om de besluiten omtrent de benodigde vergunningen te nemen, met uitsluiting van andere (oorspronkelijk bevoegde) bestuursorganen, tenzij de minister van EZ toestemming geeft om daartoe niet over te gaan. Het wetsontwerp omtrent de PCR gaat daarmee verder dan de RCR.

Effectieve inzet van de RCR en de PCR vergen een duidelijk planologisch rijks- en provinciaal beleid. De structuurvisie is onder de Wro het aangewezen beleidsinstrument. Een structuurvisie die voorziet in locatiekeuze voor energieprojecten kan in belangrijke mate bijdragen aan efficiënte besluitvorming, aangezien bij het vaststellen daarvan al gedeeltelijk een belangenafweging inzake deze projecten heeft plaatsgevonden.

Het SEV III fungeert als beleidsgrondslag voor toepassing van de RCR, maar biedt het rijksbestuur vanwege zijn reikwijdte niet de benodigde grondslag om effectief tot bindende locatiekeuzen over te gaan voor grote windmolenprojecten op de Noordzee en op land. Ook het voorliggende ontwerp Nationaal Waterplan voorziet daarin slechts ten dele. Aanvullende beleidsbeslissingen omtrent geschikte locaties dienen daarvoor nog op rijk- en provincieniveau te worden genomen, wat een enorme verdragende factor kan betekenen voor het realiseren van voorliggende kabinetsdoelstellingen inzake windenergie. Vooral deze fase van besluitvorming blijkt in de praktijk voor ruimtelijke inpassing van projecten met een grote ruimtelijke impact veel tijd in beslag te nemen, vaak veel meer dan de tijd die

gemoeid is met het vaststellen van bestemmingsplannen, inpassingsplannen, en projectbesluiten. Ook het provinciale beleid inzake het aanwijzen van locaties voor windmolenparken is veelal beperkt en bestaat grotendeels uit algemene normering inzake (de totale) omvang van windenergie en plaatsing van windturbines.

Mede vanwege het ontbreken van toereikend beleid moet ten eerste worden betwijfeld of de kabinetsdoelstellingen omtrent opwekking van duurzame energie uit windenergie tijdig gerealiseerd zullen worden, ondanks het bestaan van de RCR en het voorliggende wetsvoorstel omtrent de PCR.

Dat de RCR en de PCR maar in beperkte mate aan het oplossen van knelpunten voor ruimtelijke inpassing van grote elektriciteitsprojecten kunnen bijdragen, geldt temeer omdat inhoudelijke eisen die gelden voor een zorgvuldige planologische besluitvorming (terecht) onverkort blijven gelden. De zorgvuldigheid vergt dat alle ruimtelijke relevante belangen moeten worden afgewogen, waarbij aan geen van deze belangen, ook niet aan het belang van substantiële vergroting van het aandeel van opwekking van duurzame energie overeenkomstig het rijksbeleid,⁸⁵ op voorhand bijzonder gewicht moet en mag worden toegekend.⁸⁶ Immers, planologische besluiten moeten voldoen aan het wettelijk bindend criterium van een goede ruimtelijke ordening. Een goede ruimtelijke ordening wordt verkregen door het coördineren van de verschillende algemene belangen tot een harmonisch geheel dat een grotere waarde vertegenwoordigt dan het dienen van de belangen afzonderlijk.⁸⁷ Om de kwaliteitseisen vanuit verschillende sectorale beleidsterreinen te kunnen vertalen naar concrete ruimtelijke situaties, dienen daarbij de belangen van andere beleidsterreinen meegewogen te worden bij de vaststelling van het bestemmingsplan, inpassingsplan of projectbesluit. Getuige de ontwikkeling in de jurisprudentie, dient dit steeds prominenter te gebeuren. Zo is een aantal sectorale toetsen uit bijvoorbeeld de Natuurbeschermingswet en het Besluit externe veiligheid rechtstreeks van toepassing op (de voorbereiding van) planologische besluiten. Hierdoor wordt de belangenafweging 'ingekleurd'. De afweging van de diverse algemene deelbelangen in het kader van de toepassing van het criterium 'een goede ruimtelijke ordening' geldt als complex en tijdrovend. Onderzoek daarnaar vindt grotendeels plaats

84 Zie het advies 'Sneller en beter' van april 2008 van de 'Commissie Elverding', dat wil zeggen de Adviescommissie Versneling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, geïnstalleerd op 7 november 2007 door de ministers van V&W en VROM.

85 Vgl. ABRvS 25 februari 2009, nr. 200709030/1.

86 MvT bij de herziening van de E-wet in verband met van toepassingsverklaring van de RCR, zie *Kamerstukken II* 2007/08, 31 326, nr. 3, p. 8.

87 Een aloude omschrijving van ruimtelijke ordening is 'het leiding geven bij de ruimtelijke ontwikkeling van een gebied teneinde het ontstaan van een voor de gemeenschap zo gunstig mogelijk geheel te bevorderen'. Deze onder meer in de parlementaire geschiedenis bij de WRO 1965 voorkomende omschrijving werd bij de behandeling van de Wro nog steeds actueel geacht: 'Een goede ruimtelijke ontwikkeling streeft naar het bevorderen van een duurzame ruimtelijke kwaliteit in een dynamische samenleving' (*Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 9).

voordat de besluitvorming omtrent het vaststellen van inpassingsplannen en projectbesluiten in gang wordt gezet, al dan niet bij het vaststellen van genoemde planologische beleidsplannen. In de regel zal bovendien voor grote elektriciteitsprojecten een besluit-, alsmede plan-m.e.r. moeten worden opgesteld, wat veelal veel tijd vergt.⁸⁸

Zorgvuldigheid vergt tijd en de gesignaleerde knelpunten zijn maar ten dele te ondervangen door juridische oplossingen.⁸⁹ Efficiëntie zal vooral ook bereikt moeten worden door betere afstemming tussen overheden onderling, alsmede partijen bij het nemen van beleidsbeslissingen in de voorbe-

reidende fase. Het nieuwe instrumentarium dat de Wro, de E-wet en het ontwerp Crisis- en Herstelwet bieden, kan dus maar in beperkte zin bijdragen aan efficiënte bindende ruimtelijke inpassing (in ruime zin) van grootschalige elektriciteitsprojecten. Het komt in belangrijke mate aan op duidelijke en daadkrachtige beleidskeuzen van betrokken overheden, die plaatsvinden voorafgaande aan de toepassing van dit instrumentarium en op gedegen onderzoek in de voorfase van de besluitvorming.⁹⁰ Bezien vanuit de voorliggende kabinetsdoelstellingen voor opwekking uit duurzame energie, ontbreekt het daaraan nog veelal.

88 Zie categorie 5.1 van onderdeel C, categorie 22.2 van onderdeel D en categorie 22.2 van onderdelen C en D van de bijlage, behorende bij het Besluit milieueffectrapportage 1994.

89 L. Michiels, Een snelweg voor besluitvorming, A4 2009, p. 531 e.v.

90 Vgl. het rapport 'Sneller en beter' van de commissie Elverding, zie noot 84.