

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Besluiten over energieprojecten

knelpunten bij realisatie van
gaswinnings- en windprojecten

Eindrapport

Delft, februari 2002

Opgesteld door: Martijn Blom
Balthasar Klimbie
Marc Davidson



Colofon

Bibliotheekgegevens rapport:

Martijn Blom, Balthasar Klimbie, Marc Davidson
Besluiten over energieprojecten: knelpunten bij realisatie van gaswinnings-
en windprojecten
Delft, CE, 2002

Besluitvorming / Energiebeleid / Beleidsplannen / Aardgaswinning / Wind-
energie / Maatschappelijke factoren

Publicatienummer: 02.7081.02

Verspreiding van CE-publicaties gebeurt door:

CE
Oude Delft 180
2611 HH Delft
Tel: 015-2150150
Fax: 015-2150151
E-mail: publicatie@ce.nl

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken
Meer informatie over de studie is te verkrijgen bij de projectleider Martijn
Blom

© copyright, CE, Delft

CE

Oplossingen voor milieu, economie en technologie

CE is een onafhankelijk onderzoeks- en adviesbureau, gespecialiseerd in het ontwikkelen van structurele en innovatieve oplossingen van milieuvraagstukken. Kenmerken van CE-oplossingen zijn: beleidsmatig haalbaar, technisch onderbouwd, economisch verstandig maar ook maatschappelijk rechtvaardig.

CE is onderverdeeld in vijf secties die zich richten op de volgende werkterreinen:

- economie
- energie
- industrie
- materialen
- verkeer & vervoer

Van elk van deze secties is een publicatielijst beschikbaar. Geïnteresseerden kunnen deze opvragen bij CE tel: 015-2150150. De meest actuele informatie van CE is te vinden op de website: www.ce.nl

Inhoud

Management samenvatting	1
1 Inleiding	3
1.1 Achtergrond onderzoek	3
1.2 Doel en afbakening	3
1.3 Aanpak	4
1.4 Selectie case-studies	4
1.5 Leeswijzer	5
2 Knelpunten bij gaswinning	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Beleid en besluitvorming gaswinning	7
2.3 Een algemene doorkijk	8
2.4 Case 1: Gaswinning in het Waddengebied	8
2.4.1 Verloop besluitvorming	9
2.4.2 Conclusie	16
2.4.3 Lessen	17
2.5 Case 2: 's-Gravenzande	17
2.5.1 De exploitatielocatie 's-Gravenzande	18
2.5.2 De belangen	19
2.5.3 Verloop besluitvorming	20
2.5.4 Inspraak en bezwaar	20
2.5.5 Conclusies	22
2.5.6 Lessen	22
2.6 Rol natuur- en milieuorganisaties	22
3 Knelpunten bij windprojecten	25
3.1 Inleiding	25
3.2 Beleid en besluitvorming windenergie	25
3.3 Een algemene doorkijk	26
3.4 Case 1: Anna Mariapolder	27
3.4.1 Verloop besluitvorming	28
3.4.2 Conclusies: knelpunten	29
3.4.3 Lessen	30
3.5 Case 2: Almere-Pampus	30
3.5.1 Verloop besluitvorming	31
3.5.2 Conclusies: knelpunten	32
3.5.3 Lessen	32
3.6 Rol natuur- en milieuorganisaties	33
4 Conclusies en aanbevelingen	35
4.1 Tijdsbeslag energieprojecten	35
4.2 Knelpunten gaswinning	35
4.3 Knelpunten windprojecten	37
4.4 Oplossingsrichtingen	40
Literatuur	43
A Besluitvorming gaswinning	47
B Referenties	49

Management samenvatting

Aanleiding en doel

Deze studie gaat in op de knelpunten die spelen bij de besluitvorming en realisatie van energieprojecten. In het dichtbevolkte Nederland wordt het Ministerie van EZ in toenemende mate geconfronteerd met knelpunten bij de inpassing van energieprojecten in woon- en natuurlijke omgeving. Door deze knelpunten kan het aanbod van nieuwe energie achterblijven waardoor beleidsdoelen op het gebied van duurzame energie (10% in 2020) en de opsporing en winning van olie en aardgas (kleine-veldenbeleid) in gevaar worden gebracht. Wij hebben ons in deze studie beperkt tot gaswinning en windenergie, vanwege het direct ruimtebeslag en vooral de indirecte effecten (effecten op natuur en landschap) die samenhangen met beide opties.

Algemene knelpunten

- Er bestaat in Nederland weinig besef over de relatie tussen het energiegebruik en de noodzaak van winning/productie van energie. Op *macro-niveau* kunnen gas (als schone energiebron) en windenergie (als duurzame energiebron) rekenen op een brede maatschappelijke acceptatie in de samenleving. Op *microniveau* legt de individuele burger amper een link tussen de gasvoorziening en de noodzaak van het opsporen en produceren van nieuwe velden. Ook tussen groene stroom en windturbines wordt deze relatie niet of nauwelijks gelegd.
- In de afgelopen 10 jaar is er een verandering zichtbaar in het denken over natuurwaarden, milieubescherming en de relatie tussen milieu en economie. Onder invloed van een goeddraaiende economie, is de maatschappelijke betekenis van natuur en landschap sterk toegenomen, in het bijzonder van oorspronkelijke en nauwelijks aangetaste gebieden (bijv. de Wadden, het kustgebied en de Biesbosch). Een belangrijk deel van de aardgasreserves en windpotentieel in Nederland is direct of indirect (zichthinder) geconcentreerd in gebieden met ecologische functies.
- Tussen overheid en milieuorganisaties bestaan belangrijke verschillen van inzicht over het ontwikkelingstempo naar een schone en duurzame energievoorziening. Deze verschillen van inzicht blokkeren het debat en vooral de besluitvorming over aardgaswinning en windproductie in Nederland. Milieuorganisaties schatten de alternatieve mogelijkheden voor energie-efficiency en duurzame energie fundamenteel anders in, waardoor de noodzaak voor nieuwe aardgaswinning sterk in twijfel wordt getrokken. Voor windenergie betreft het met name de inschatting over mogelijkheden langs infrastructuur en op bedrijventerreinen.

Overzicht knelpunten gaswinning

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
Een knelpunt is dat het draagvlak voor concrete opsporings- en winningsactiviteiten de afgelopen jaren is afgenomen . Dat geldt vooral de boringen in of nabij bewoonde gebieden. Omwonenden zijn steeds minder bereid om lokale hinder voor lief te nemen. Dit uit zich in beroep- en bezwaarprocedures met als gevolg een toename van de doorlooptijd.	<ul style="list-style-type: none">• Bestudeer de mogelijkheden en wenselijkheid van<ul style="list-style-type: none">• (project)compensatie op lokaal niveau• vroegtijdige participatie in besluitvorming• financiële participatie (analoog aan windenergie)• Evalueer de kwaliteit van de voorlichting ten behoeve van inspraak in de MER-procedure• Geef heldere voorlichting over het waarom van de boorlocatie (bijvoorbeeld door een enquête)

<p>Milieuorganisaties verzetten zich sterk tegen nieuwe boringen in natuurgevoelige gebieden als de Waddenzee en de Biesbosch. Niet alleen vanwege de schade aan natuur en milieu, maar ook omdat zij alternatieve beleidsopties voor nieuwe aardgasproductie een veel grotere rol toedichten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Zet de verschillende meningen en inschattingen voor de toekomstige energievoorziening van voor- en tegenstanders naast elkaar en kijk of verschillen overbrugd kunnen worden.</i> • <i>Breng milieuvoor en -nadelen van winning in Nederland en import uit buitenland objectief in kaart, samen met milieuorganisaties.</i>
<p>Een knelpunt is de twijfel over het maatschappelijke en economische nut van nieuwe aardgaswinning. Door invoering van diverse beschermingsformules (Structuurschema Groene Ruimte, Vogel- en Habitatrichtlijnen) dient er een dwingende reden van openbaar belang te zijn en dient ook voldoende aannemelijk gemaakt te worden dat <i>geen alternatieven</i> voorhanden zijn.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Toon vroegtijdig nut & noodzaak van exploratie en productieboringen in beschermde natuurgebieden overtuigend aan, maar maak bovenal een begrijpelijke en aansprekende vertaling van de uitkomsten naar de burger (communicatie).</i> • <i>Houd er rekening mee dat de basiskennis over aardgasreserves beperkt is.</i> • <i>Geef duidelijker aan wat het maatschappelijk belang is van voorzieningszekerheid en het kleine veldenbeleid, in het licht van liberalisatie van de gasmarkt.</i>

Overzicht knelpunten windprojecten

Knelpunten	Oplossingsrichtingen
<p>Bestuurlijke knelpunten doen zich voor bij rijk, provincies en gemeenten, waardoor een effectieve doorwerking van rijksbeleid nauwelijks van de grond is gekomen. Een groot deel van de plaatsingsproblematiek ligt op gemeentelijk niveau, waardoor bestuurders zich aarzelend opstellen vanwege de vele bezwaarprocedures die spelen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Convenant BLOW niet voldoende, extra inspanning van het Rijk nodig, waaronder:</i> <ul style="list-style-type: none"> • Landelijke visie voor locatiemogelijkheden voor windenergie • Voortborduren op initiatief Frisse Wind van SNM (ook lokaal draagvlak voor windlocaties) • Breng grondbezit van Rijk in kaart, om nieuwe kansen op het spoor te komen.
<p>Knelpunten die betrekking hebben op ruimte- en milieuclaims vanuit andere activiteiten. Hierdoor wordt het steeds lastiger om geschikte grootschalige locaties te vinden die niet strijdig zijn met andere activiteiten. Zo worden de locatiemogelijkheden van windturbines op grote bedrijventerreinen op dit moment beperkt door geluidsnormen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Kijk of er op een andere manier met geluidscontouren op bedrijventerreinen kan worden omgegaan. Bijvoorbeeld door de geluidsproductie van windturbines niet onder de categorie 'industrieel geluid' te laten vallen</i>
<p>Procedurele knelpunten spelen bij lokale planologische procedures en de overdimensionering van inspraak- en beroepsprocedures die daaraan vast zitten. Ook bestaan knelpunten bij de toetsing van windparken aan de Natuurbeschermingswet, waarvoor in sommige gevallen een ontheffing moet worden aangevraagd (dit geldt ook voor gaswinning).</p>	<p><i>Bekijk in hoeverre er tot een vereenvoudiging/stroomlijning van procedures kan worden gekomen.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Verbind duidelijke richtlijnen aan het begrip "externe werking" in de Natuurbeschermingswet</i> • <i>Ga na welke bezwaarprocedures elkaar overlappen in ruimtelijke procedures.</i>
<p>Knelpunten in kennis bestaan ten aanzien van nationale en lokale inzichten in de mogelijke effecten van windturbines op vogelpopulaties. Hierdoor kunnen gemeenten moeilijk onderscheid maken tussen gegronde en <i>gelegenheidsbezwaren</i> bij de voorbereidingen van een windpark, wat tot verkeerde locatiekeuze en/of vertragingen kan leiden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Een nationale staalkaart voor vogels en windenergie kan voorzien in deze kennisleemte en geeft gemeenten een instrument in handen voor het behandelen van bezwaren.</i>



1 Inleiding

1.1 Achtergrond onderzoek

In het dichtbevolkte Nederland wordt de overheid in toenemende mate geconfronteerd met knelpunten bij de inpassing van energieprojecten in de ruimtelijke ordening. Op lokaal niveau wordt het steeds moeilijker en vergt het steeds meer tijd om energieprojecten van de grond te krijgen die een nationaal belang dienen. De perceptie van burgers en belangengroeperingen lijkt te zijn dat er energie genoeg is.

Ook de besluitvorming rond *grote* energieprojecten trekt al sinds lange tijd de aandacht van beleidsmakers en wetenschappers. De onzekerheden en verschillende percepties die er leven bij diverse betrokkenen maken de besluitvorming over de exploitatie van energiebronnen complex. Denk daarbij aan gaswinning in de Waddenzee, het windpark aan de Afsluitdijk en het near-shore windpark bij Egmond aan Zee. De onzekerheden in het proces kunnen leiden tot vertragingen en kunnen zelfs cruciaal zijn voor de uitkomst van de besluitvorming.

De overheid verkeert zo in een lastig spanningsveld: aan de ene kant een toenemende vraag naar hoogwaardige energieprojecten (macro niveau) en aan de andere kant het steeds moeilijker inpassen en faciliteren van deze projecten (micro niveau).

Het Ministerie van EZ heeft aan CE gevraagd om de knelpunten in kaart te brengen die spelen bij de besluitvorming rond energieprojecten en die een voortvarend realisatietempo in de weg kunnen staan. Waarom wordt de realisatie van energieprojecten steeds moeilijker? Op basis van de inzichten uit het onderzoek worden oplossingsrichtingen aangedragen.

1.2 Doel en afbakening

Het doel van het onderzoek is als volgt:

- **het inventariseren van knelpunten die besluitvorming rond energieprojecten vertragen of blokkeren;**
- **het vinden van oplossingsrichtingen.**

De studie hebben we als volgt afgebakend:

- **knelpunten** worden hierin gedefinieerd als de factoren die leiden tot een ongewenst uitstel of afstel van energieprojecten dan wel factoren die leiden tot een slepende onzekerheid over *het al dan niet doorgaan* en/of *het tijdstip* van realisatie van energieprojecten;
- wij richten ons op de **productiekant** van energie. Dat betekent dat we voor deze studie de consumenten en het beleidsregime aan de *vraagkant* als gegeven beschouwen;
- de studie gaat met name in op **gaswinning (inclusief opsporing)** en **windprojecten**. Deze opties kennen een relatief groot *direct* en *indirect* ruimtebeslag. Het indirecte ruimtebeslag uit zich in zicht- en geluidshinder, landschappelijke effecten en andere lokale emissies. Het directe en indirecte ruimtebeslag kan tot tal van potentiële inpassings- en draagvlakproblemen leiden. Daarbij merken we op het directe en indirecte ruimtebeslag van gaswinning geringer is dan van windprojecten;

- wij bekijken de besluitvorming vanaf het moment dat de investeringsbeslissing (op een locatie) door de initiatiefnemer¹ kenbaar wordt gemaakt tot het moment dat alle benodigde wettelijke vergunningen zijn afgegeven. Het voor- en natraject van de investeringsbeslissing - in hoofdzaak een bedrijfsintern 'beslissingstraject' - valt daarmee niet binnen het bestek van dit onderzoek.

1.3 Aanpak

De aanpak van dit onderzoek kent de volgende stappen:

- 1 **Brede inventarisatie** van knelpunten van energieprojecten.
- 2 **Vier case-studies** waarin de besluitvorming en de betrokken partijen is gereconstrueerd.
- 3 **Synthese en conclusies**. Op basis van voorgaande stappen worden conclusies getrokken.
- 4 **Aanbevelingen**. Ten slotte hebben we op basis van de gevonden inzichten een aantal aanbevelingen voor oplossingsrichtingen geformuleerd.

De studie is gebaseerd op literatuurstudie, dossieronderzoek en interviews. De referenties zijn opgenomen in het hoofdstuk Literatuur en Bijlage A.

1.4 Selectie case-studies

De vier case-studies zijn gekozen in de hoek van de gaswinning en windenergie. Op basis van een korte voorstudie van het actorennetwerk en beschikbare literatuur in beide velden zijn wij tot de volgende cases gekomen:

- 1 Boren in **Waddengebied**.
- 2 Boorlocatie **'s-Gravenzande**.
- 3 Windpark **Anna Mariapolder**.
- 4 Windpark **Almere Pampus**.

Wat betreft **gaswinning** is gekozen voor twee cases:

- enerzijds de besluitvorming (politiek, maatschappelijk en procedureel) rond proefboringen in een beschermd natuurgebied als de Waddenzee. De besluitvorming over gaswinning in de Waddenzee kent een lange geschiedenis. Het traject is van belang vanuit de sterke weerstand die er in de loop van het gehele traject is ontstaan tegen boring in de Waddenzee met name vanuit natuur- en milieuorganisaties. Wij hebben het besluitvormingstraject bestudeerd vanaf het moment dat de betrokken concessiehouders aangaven te willen gaan winnen tot en met de nieuwe PKB Waddenzee. Volgens deze PKB mogen er in de Waddenzee geen proefboringen en nieuwe winningen naar voorkomens van diepe delfstoffen worden uitgevoerd. Zolang niet alle onzekerheden en twijfel over mogelijk blijvende aantasting van de Waddenzee in voldoende mate is weggenomen, worden er geen nieuwe vergunningen verleend.
- anderzijds het concrete MER-traject van een boorlocatie nabij een woongebied zoals 's-Gravenzande. Het Ministerie van EZ is bevoegd gezag voor de MER-rapportage en de daaraan gekoppelde milieuvergunning of het locatiebesluit.

¹ De initiatiefnemer is voor opsporing en winning van aardgas een private partij. Voor realisatie van een windpark kan ook een gemeente zich als initiatiefnemer opstellen.

Beide cases geven een beeld van zowel strategische als de meer procedurele aspecten (MER-traject) van de besluitvorming rond exploratie en productieboringen. In de Waddenzeecase speelt vooral de weerstand vanuit natuur- en milieuorganisaties, terwijl de case 's-Gravensande inzicht kan geven over hoe om te gaan met weerstand vanuit lokale omwonenden.

De twee casestudies voor **windprojecten** betreffen één voortvarend aangepakt windproject (Almere Pampus: ruim 2 jaar) en één vertraagd windproject (Anna Mariapolder: 10 jaar).

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de knelpunten die zich voordoen bij de besluitvorming over gaswinning. Hoofdstuk 3 gaat over de knelpunten bij de windcases. Ten slotte vindt u de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 4.



2 Knelpunten bij gaswinning

2.1 Inleiding

Aardgas is van alle fossiele energiebronnen de schoonste. Zowel de winning als het verbruik leveren per energie-eenheid verreweg de minste effecten op het milieu. Het gebruik van CO₂-arme brandstoffen wordt als een goede optie gezien om nationaal maar vooral internationaal aan de Kyoto-doelen bij te dragen. Het winnen van aardgas stuit in Nederland op toenemende mate op problemen, aangezien een belangrijk deel van de nog-niet-bewezen reserves zich bevindt onder "gevoelige gebieden" en nabij dichtbevolkte gebieden.

Dit hoofdstuk gaat in op deze problemen, onderverdeeld in de volgende paragrafen:

- een beschrijving van het huidige beleid voor gaswinning (paragraaf 2.2);
- een algemene doorkijk over ontwikkelingen en belemmeringen rond gaswinning (paragraaf 2.3);
- case Waddenzee (paragraaf 2.4);
- case 's-Gravenzande (paragraaf 2.5);
- rol van milieuorganisaties in het debat over gaswinning (paragraaf 2.6).

2.2 Beleid en besluitvorming gaswinning

Nederland beschikt over een grote hoeveelheid winbaar aardgas in de bodem. De inzet van het beleid is deze reserves op een verantwoorde wijze te exploiteren en de opbrengsten aan de samenleving ten goede te laten komen (Eerste Energierapport, 1999). Daarin staan twee aspecten van de overheidsinzet centraal:

- de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldig beheer van de bodemschatten;
- de verantwoordelijkheid voor de voorziening van voldoende gas (voorzieningszekerheid). Gas heeft een groot aandeel (ca. 50%) in het binnenlandse energiegebruik.

Beleid opsporing en winning

Opsporing en winning is een zaak van particuliere mijnbouwmaatschappijen. Bij de opsporing, winning en de verkoop van het Nederlandse aardgas speelt Energie Beheer Nederland B.V. (EBN), waarin de Staat 100% van de aandelen houdt, een belangrijke rol. EBN neemt deel in een zeer groot deel van de concessies en winningsvergunningen op het land en het Nederlands Continentaal plat. Met deze constructie wordt o.a. beoogd om een zo groot mogelijk nationaal-economisch voordeel te verkrijgen met het beschikbare aardgas.

De regels voor opsporing en winning van delfstoffen zijn vervat in de mijnwetgeving. Deze wetten gelden voor het vasteland en de territoriale wateren, (samen aangeduid met 'het Nederlands territorium') en daarnaast het Nederlands Continentaal Plat. De mijnbouwsector heeft met meer wetten te maken dan alleen de mijnwetgeving. Voorbeelden daarvan zijn onder meer de Wet Milieubeheer en de Natuurbeschermingswet.

EZ is bezig met de afronding van een nieuwe Mijnbouwwet die het complex aan wet- en regelgeving moet stroomlijnen. Deze nieuwe wet beoogt o.a. te regelen onder welke voorwaarden in Nederland vergunning wordt verleend aan het opsporen en winnen van delfstoffen. Zie ook Bijlage A.

2.3 Een algemene doorkijk

Op zee (**offshore**) neemt de gemiddelde doorlooptijd tot het in productie nemen van een aardgasveld af, aangezien productieboringen makkelijker aangetakt kunnen worden op het bestaande netwerk van pijpleidingen. Mijnbouwmaatschappijen geven aan dat bezwaarprocedures in het tijdsbeslag van offshore-projecten niet of nauwelijks een rol spelen. Voor de fase tussen exploratie en locatiebesluit wordt gemiddeld 1,5 tot 2 jaar uitgetrokken.

Voor **onshore** boringen (inclusief kustzone tot 3 mijl) hebben bezwaarprocedures wel invloed op de doorlooptijd van projecten. Dat betekent ook een grotere variatie en dus een grotere onvoorspelbaarheid van doorlooptijden van boringen op land en in de kustzone. De gemiddelde doorlooptijd van gaswinningsprojecten op land neemt niet af². Dit wordt veroorzaakt door een aantal factoren:

- het aantal locaties waarvoor een MER-procedure doorlopen moet worden, neemt toe;
- burgers maken vaker gebruik van inspraakmogelijkheden;
- de natuur- en milieubewegingen maken vaker gebruik van inspraakmogelijkheden.

De meeste bezwaren komen tot uiting in de fase waarin een MER-procedure wordt doorlopen voor de benodigde Milieuvergunning en de planologische procedures voor de bestemming van ruimte. Afhankelijk van het project moet rekening worden gehouden 'vertragingen' oplopend tot 1,5 tot 2 jaar³.

Ook constateren mijnbouwmaatschappijen dat er knelpunten bestaan bij het doorlopen van **ruimtelijke procedures**. Doordat steeds vaker restricties voor exploratieboringen in de bestemmingsplannen worden opgeworpen, wordt de procedure verlengd door de mogelijkheden voor inspraak. Dit geldt onder andere voor recente locaties Follega 1 (Gemeente Skarsterlân) en Grootwijngaarden (Heerenveen). Om de bestemmingsplannen te wijzigen dienen dan extra procedures te worden doorlopen. De ervaring van de betrokken mijnbouwmaatschappij is dat gemeenten weinig ervaring hebben met deze procedures en dat het proces van voorlichting niet goed georganiseerd kan worden. Dat levert dan een onverwachte weerstand vanuit de lokale bevolking.

2.4 Case 1: Gaswinning in het Waddengebied

In 1993 gaven de olie- en gasmaatschappijen NAM, Mobil en Elf Petroland bij de overheid aan aardgas te willen winnen in de Waddenzee. Tot op de dag van vandaag is er geen definitieve keuze in de besluitvorming door de overheid over het wel of niet toestaan van gaswinning. Hieronder schetsen wij het verloop van de besluitvorming, waarbij gebruik is gemaakt van dossieronderzoek bij EZ, literatuurstudies, en een beperkt aantal interviews.

² Hierbij is het aantal waarnemingen te beperkt om een duidelijke trend te kunnen vaststellen.

³ Milieuvergunningen afgegeven voor proefboringen in de Waddenzee zijn hierin niet opgenomen.

Concreet gaat het daarbij om de volgende door de NAM voorgenomen activiteiten:

- vijf proefboringen in de **Noordzeekustzone** en één op **Ameland** (vallen niet onder PKB-gebied);
- zes proefboringen in de **Waddenzee** (vallend onder PKB-Waddenzee);
- winning op locaties **Moddergat, Paesens en Lauwersoog**⁴.

2.4.1 Verloop besluitvorming

Voorgeschiedenis: concessieverlening en moratorium

In 1963, 1969 en 1984 zijn grote delen van het waddengebied in vier eeuwigdurende concessies gegeven aan mijnbouwmaatschappijen om koolwaterstoffen te winnen. Een concessie geeft het recht aan de betrokken concessiehouder om te mogen winnen in een begrensd gebied. De concessies in de oostelijke helft, Groningen en Noord-Friesland, behoren toe aan respectievelijk de NAM en NAM/Mobil; die in de westelijke helft, Leeuwarden en Zuidwal, zijn in handen van TotalFinaElf (voorheen Elf Petroland). Hoewel de concessiehouder de eigenaar is van de in het concessiegebied voorkomende delfstoffen, mag hij deze niet direct winnen. Proefboringen zijn pas toegestaan na het verkrijgen van de vereiste vergunningen in het kader van onder meer de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Natuurbeschermingswet. Daarnaast speelt een belangrijke rol in de regelgeving de Planologische Kernbeslissing (PKB) Waddenzee uit 1980, waarin het ruimtelijk, milieu- en waterbeleid voor het waddengebied zijn geïntegreerd. De PKB Waddenzee stond geen boringen in het gebied toe. De positie van een concessiehouder op basis van de mijnwetgeving is echter sterk. Het materieel ontnemen van het winningrecht komt in feite neer op onteigening.

Desondanks werd vrijwillig in 1984 een moratorium overeengekomen tussen de overheid en de oliemaatschappijen om gedurende 10 jaar geen boor- en productieactiviteiten met behulp van installaties in het PKB Waddenzeegebied te laten plaatsvinden, voor zover het de in concessie gegeven gebieden betrof. Alleen op Zuidwal (in het westelijk deel van de Waddenzee) mag op één locatie gewonnen worden.

PKB-Waddenzee 1993

De overheid wenst een verlenging van het moratorium. In het Natuurbeleidsplan en de VINEX was al de zinsnede opgenomen dat verlenging van het moratorium uit het oogpunt van natuurbehoud wenselijk is. Verder werd in 1991 kamerbreed een motie aangenomen waarin de regering verzocht werd te streven naar verlenging van het moratorium. De Waddenadviesraad komt eind 1992 tot een unaniem advies voor verlenging van het moratorium met vijf jaar. Op 21 januari 1993 presenteert Minister Alders van VROM het Kabinetsstandpunt PKB Waddenzee. Hoofddoelstelling van het beleid is de duurzame bescherming en ontwikkeling van de Waddenzee als natuurgebied. Het ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen staat daarbij centraal.

Ten aanzien van energie stelt de PKB dat ter voorkoming van 'mogelijke cumulatie van negatieve gevolgen voor de Waddenzee door mijnbouwactiviteiten een aanvraag om een boorvergunning voor de Waddenzee niet zal worden ingewilligd.' Het gehele, niet in concessie uitgegeven deel van de Waddenzee wordt daarmee van boorwerken ten behoeve van de opsporing

⁴ Vallen niet onder de PKB omdat op die locaties zowel proefboring als winning vanaf de kust buiten het PKB-gebied mogelijk is.

en winning van diepe delfstoffen gevrijwaard. Ten aanzien van de in concessie uitgegeven gebieden stelt de overheid in de PKB dat de eventuele voortzetting van het moratorium tijdig 'met het oog op zorgvuldig bestuur en in lijn met het afwegingskader onderwerp zal zijn van nader overleg met de concessionarissen'.

Geen verlenging moratorium

In 1993, rond dezelfde tijd als de PKB 1993, geeft de NOGEPA (Nederlandse Olie en Gas Exploratie en Productie Associatie) aan de Minister van EZ aan dat de olie- en gasmaatschappijen na het aflopen van het moratorium op 10 januari 1994 geen verlenging willen en van hun recht op winning willen gebruik maken. Zij zijn namelijk van mening dat het aanwezige gas zonder schade aan natuur en milieu kan worden gezocht en gewonnen. De maatschappijen verwachten dat onder de Waddenzee 72 tot 221 miljard m³ gas ligt en hanteren een omvang van 130 miljard m³ als uitgangspunt. Deze reserves zijn in het Plan van Gasafzet reeds opgenomen als aanbod uit exploratie. Om exploratieboringen mogelijk te maken zal de PKB moeten worden gewijzigd.

Op verzoek van de Minister van EZ hebben alle betrokken partijen meegewerkt aan een inventarisatie van de aan gaswinning in het PKB-Waddengebied verbonden aspecten. De Stuurgroep *Mijnbouwactiviteiten in de Waddenzee* stelt daartoe een rapport op. In het rapport van de stuurgroep wordt ingegaan op het maatschappelijke en economische nut van de winningen en is ook een inventarisatie te vinden van de effecten op natuur en milieu. Het rapport beschrijft de mogelijke effecten van het niet-doorgaan van exploratie in de Waddenzee, en geeft overzichten van o.a. bodemdaling in relatie tot geomorfologie, en bewezen en verwachte (futures) gasreserves in Nederland.

Privaatrechtelijke overeenkomst

Op 13 december 1993 wordt door de mijnbouwmaatschappijen en de overheid een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten ten aanzien van de periode na 10 januari 1994⁵. Overeengekomen wordt dat de komende vijf jaren een aantal proefboringen mag worden verricht in het PKB-gebied, mits vooraf aangetoond kan worden dat eventuele aangetoonde gasvoorraden vanaf locaties buiten het PKB-gebied geproduceerd kunnen worden⁶. In die periode zal geen nieuwe gaswinning plaatsvinden vanuit de Waddenzee. Ook zullen er onafhankelijke studies worden gedaan naar de effecten van bodemdaling (dit wordt de 'Integrale Bodemdalingstudie Waddenzee' die in 1999 verschijnt). De tekst van de overeenkomst is overgenomen in de *partiële herziening PKB-Waddenzee 1994*.

Partiële herziening PKB 1994

Op 14 april verleent de Tweede Kamer haar goedkeuring aan de partiële herziening van de PKB Waddenzee, waarmee de zes exploratieboringen in de Waddenzee in principe mogelijk zouden worden. In de partiële herziening wordt vastgelegd dat de mijnbouwmaatschappijen en de rijksoverheid een Plan van Aanpak zullen opstellen. Voor de boringen zou (aanvankelijk) geen milieueffectrapportage (MER) noodzakelijk zijn.

⁵ De overeenkomst is een compromis tussen de twee uiteenlopende standpunten van de ministers Alders (VROM) en Andriessen (EZ).

⁶ De *proefboringen* dienen wel plaats te vinden met behulp van installaties in het Waddengebied om een zo groot mogelijke kans te hebben de verwachte reserves aan te tonen.

Wel MER-plicht

Verschillende milieuorganisaties uiten hun ongenoegen en kritiek op de gang van zaken in twee brieven aan de Tweede en Eerste Kamer. Zo menen de organisaties in tegenstelling tot het kabinet dat voor de herziening van de PKB wel een MER noodzakelijk was geweest⁷. Tot een MER-plicht van de PKB is niet besloten.

Het kabinet besluit *wel* op verzoek van de Tweede Kamer tot een aanpassing van het Besluit MER per 1 september 1994. Dit betekent dat ook voor de activiteiten in de Waddenzee een MER-plicht geldt. De milieueffectrapportages worden zo veel mogelijk in samenhang en geïntegreerd opgesteld.

Plan van Aanpak

Op 21 februari 1995 wordt het definitieve Plan van Aanpak (PvA) door de Ministeries van VROM en EZ en sectorvertegenwoordigers (NAM, Elf Petroland en Mobil) overeengekomen, nadat op het concept door de verschillende partijen en maatschappelijke groeperingen commentaar was geleverd. Het plan geeft de voorwaarden aan waaronder exploratie- en exploitatieactiviteiten mogen plaatsvinden. Gedurende de looptijd van het plan zijn maximaal 6 exploratieboringen in het PKB-gebied toegestaan, waarvoor 10 mogelijke locaties zijn aangewezen. Het huidige plan richt zich vooral op exploratieactiviteiten. In de Waddenzee zelf mogen geen nieuwe gaswinninginstallaties neergezet worden. Elf Petroland laat weten in de planperiode af te zien van boringen, waardoor 4 van de 10 zoeklocaties vervallen⁸.

Het PvA bevat een verplichting voor monitoring en evaluatie van de boringen waarbij in het PvA wordt aangenomen dat voor iedere boring een afzonderlijk besluit tot goedkeuring wordt genomen. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met nadere voorschriften en extra voorzieningen op basis van "lessons learnt". In 1999 zal het plan worden geëvalueerd en met het oog op exploitatieactiviteiten mogelijk worden herzien.

Procedures boringen Waddenzee

Voor alle proefboringen is een besluit tot goedkeuring (locatiebesluit) vereist door de Minister van EZ. Voor goedkeuring op basis van Besluit MER 1994 wordt voor de zes locaties één MER opgesteld (om zo goed mogelijk rekening te houden met cumulatieve effecten) en biedt de NAM zes afzonderlijke boorplannen aan. De gekozen locaties betreffen boringen in en nabij de vaargeulen overeenkomstig de meest milieuvriendelijke alternatieven zoals in de MER beschreven. In 1996 presenteert de NAM de MER-studie voor proefboringen naar aardgas in de Waddenzee. Uiteindelijk worden in 1997 vijf ontwerpbesluiten gepubliceerd door EZ, nadat inspraak en advisering hebben plaatsgevonden.

Om de boringen te kunnen uitvoeren, zijn naast locatiebesluiten, besluiten nodig van de betrokken gemeenten, de betrokken provincies, LNV en V&W. Bij alle betrokken bestuursorganen is door de NAM een verzoek gedaan

⁷ Een van deze brieven is voor de leden van de vaste commissie ruimtelijke ordening van de Eerste Kamer aanleiding om opheldering te vragen bij het kabinet. De behandeling van de herziening van de PKB wordt uitgesteld tot 13 september. Dit betekent voor de betrokken maatschappijen een vertraagde start van de vergunningsprocedures. Op 28 september stemt een meerderheid van de Eerste Kamer alsnog in met de proefboringen en wordt daarmee de partiële herziening van de PKB Waddenzee goedgekeurd.

⁸ Omdat nadere bestudering van geofysische gegevens hiervoor onvoldoende rechtvaardiging biedt.

voor een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten. In het PvA is al afgesproken dat EZ, LNV en V&W de besluiten coördineren⁹.

De NAM wordt uiteindelijk van rechtswege vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet verleend voor proefboringen in de Waddenzee, omdat het Ministerie van LNV niet binnen de wettelijke termijn op de aanvraag van de NAM reageert.

PKB niet concreet genoeg....

In februari 1996 vraagt de Waddenvereniging bij de Raad van State schorsing aan van de partiële herziening PKB Waddenzee. Reden hiervoor is dat er een ruim jaar na het indienen van bezwaar (door de Vereniging) tegen de herziening van de PKB nog steeds geen verweerschrift is van het Ministerie van VROM die daarvoor verantwoordelijk is. Eind oktober 1996 maakt de Raad van State duidelijk dat het besluit van het kabinet om de proefboringen in het Waddengebied toe te staan, niet geschorst zal worden.

De Raad van State oordeelt een maand later dat de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (PKB Waddenzee) niet bepalend zal zijn voor het al dan niet doorgaan van de gasboringen in de Waddenzee. De Raad van State vindt dat andere planologische procedures doorlopen moeten worden om daarover een oordeel te vellen. Volgens de Raad van State zijn de desbetreffende onderdelen van de PKB niet concreet genoeg om als besluit in de zin der wet opgevat te worden. Beroep is alleen mogelijk tegen besluiten die heel concreet de locatie aangeven en die bovendien aangeven waar de ruimtelijke ingrepen uit bestaan.

.....dus nieuw ruimtelijk kader op provinciaal niveau

De Provincies Noord-Holland, Groningen en Friesland publiceren in maart 1997 hun ontwerp van de wijziging van de delfstoffenparagraaf van het Interprovinciaal Beleidsplan Waddenzee. Het betreft grotendeels een aanpassing aan het rijksbeleid, zoals dat in de herziene PKB was vastgelegd. De provincies verlenen toestemming aan alle proefboringen die in de MER-Waddenzee werden genoemd, met uitzondering van de boring Simonszand. Daarbij wordt een groot aantal randvoorwaarden in de nota van wijziging opgenomen. Eerder wilden de provincies geen uitspraken doen over het al of niet geven van toestemming voor de proefboringen. Na een inspraakronde willen de provinciale besturen de wijziging in september 1997 vaststellen.

Procedures proefboringen Noordzeekustzone en Ameland

Als gevolg van de MER *Proefboringen naar aardgas in de Noordzeekustzone en op Ameland* zijn door het Ministerie van EZ locatiebesluiten (25 november 1996) genomen voor 4 locaties in de Noordzeekustzone en 1 op Ameland. In april 1997 schorst de bestuursrechter in Leeuwarden de genomen besluiten voor vier van de vijf proefboringen in de Noordzeekustzone (= voorlopig oordeel). De Waddenvereniging c.s. had in 1996 tegen de proefboringen beroep aangetekend¹⁰. Volgens de president van de rechtbank is de maatschappelijke noodzaak van de proefboringen niet aangetoond en is er een te gebrekkig inzicht in de mogelijke milieugevolgen van

⁹ Hoewel formeel de proefboringen niet onder de Natuurbeschermingswet vallen, wordt - vanwege de direct nabijheid en gevoeligheid van deze gebieden - een vergunning (onthefing) aangevraagd.

¹⁰ Door het bevoegd gezag zijn in februari 1996 op basis van de MER-studie vergunningen verleend voor vier proefboringen in de Noordzeekustzone en één op Ameland. Na een schorsing door de rechtbank in Leeuwarden zijn in 1996 aangepaste vergunningen verleend.

boringen in dit gebied. Voor de locatie Ballum op Ameland is het maatschappelijk nut wel erkend en is er in principe groen licht gegeven. Kort samengevat typeert de rechtbank dat als een onzorgvuldige voorbereiding van de besluiten.

Volgens de Ministeries van EZ, LNV, VROM en V&W is de noodzaak van opsporing van het wadengas (PKB-gebied en Noordzeekustzone) echter al voldoende aangetoond:

- 1 Bij de partiële herziening van de PKB Waddenzee in 1994 en Structuurschema Groene Ruimte in 1995.
- 2 In tweede instantie is deze afweging aan de orde geweest bij de aangevraagde vergunningen, waarbij expliciet gekeken is naar de aanvaardbaarheid van de boringen.

Anno 1997 zien de Ministeries dan ook geen aanleiding om de conclusies over de gemaakte afwegingen in 1994 te heroverwegen¹¹.

In afwachting van verdere juridische en politieke ontwikkelingen is de procedure voor te nemen locatiebesluiten voor de Waddenboringen sinds 1997 feitelijk opgeschort. De provincies concluderen dat de uitspraken van de rechtbank waarschijnlijk evenzeer van toepassing zullen zijn op proefboringen in de Waddenzee. Op 1 juli 1997 wordt daarom het te nemen besluit over wijziging van het beleidsplan door de provincies opgeschort, en eind oktober wordt ook de inspraakprocedure gestopt.

Na de voorlopige uitspraak over de locatiebesluiten dient de zaak in een bodemprocedure op 18 en 19 mei 1998. Enerzijds werden alle vijf de goedkeuringsbesluiten vernietigd, maar anderzijds liet de rechtbank duidelijk blijken dat een eerste proefboring zou kunnen worden toegestaan als er strenge voorschriften aan zouden worden verbonden. De rechtbank bevestigt dat het maatschappelijk belang van de boring voldoende zwaar is om de tijdelijke aantasting van de natuurbelangen (zichthinder) te rechtvaardigen. EZ heeft voldoende aannemelijk gemaakt dat het winnen van gas vanuit oogpunt van energiebeleid van groot belang is. De rechtbank oordeelde verder dat EZ ten onrechte op basis van een MER-studie voor vier locaties tegelijk goedkeuring had verleend.

Gevolgen uitspraak rechtbank

Voor de landlocatie Ballum zal de NAM de aanvullende MER bij EZ indienen. Op basis hiervan zou EZ in september 1999 een besluit kunnen nemen. Tevens dient een vergunning inzake de Natuurbeschermingswet (NB) verleend te worden door LNV. De beslissing op deze aanvraag dient voor 26 augustus 1999 te worden genomen (6 maanden-termijn). Indien voor deze datum geen kabinetsstandpunt over het gasdossier is bepaald, zal de NB-vergunning geweigerd moeten worden. Reden hiervoor is dat het nemen van een positieve beslissing zonder dat er een kabinetsstandpunt is bepaald, ingaat tegen het verzoek van de Tweede Kamer. Dit verzoek (motie mw. Witteveen) houdt in dat er hangende het kabinetsstandpunt geen onomkeerbare besluiten mogen worden genomen. Door deze motie komt de vergunningprocedure *de facto* in 'politiek vaarwater'.

Op basis van een afzonderlijke MER-studie kan het Ministerie van EZ na de zomer van 1999 voor één locatie (Ballonplaat is voorkeurslocatie NAM) een beslissing nemen. Ook hiervoor zal voor 26 augustus 1999 een NB-besluit moeten worden genomen.

¹¹ Ministeries van EZ, LNV, VROM en V&W, december 1997, Proefboringen in de Noordzeekustzone en de Waddenzee.

Na de zomer 1999 wordt aan de NAM gevraagd de eerste NB-vergunningaanvraag in te trekken en op hetzelfde moment een nieuwe aanvraag voor een vergunning te doen. De NAM stemt hiermee in, waardoor het kabinet 3 maanden langer de tijd heeft om een beslissing te nemen over het boren in de Waddenzee.

Vogel- en Habitatrichtlijnen

Twaalf Nederlandse natuur- en milieubeschermingorganisaties hebben een verzoek ingediend om te onderzoeken of de gaswinning in de Waddenzee niet in strijd zou zijn met de EU-Vogelrichtlijn en de EU-Habitatrichtlijn. Het Europese Hof wijst Nederland terecht omdat Nederland in meer dan de helft van de gevallen de EU-Vogelrichtlijn niet uitgevoerd heeft. Ook de plaatsen waar mogelijk geboord gaat worden vallen onder de Vogelrichtlijn.

Integrale Bodemdalingstudie

In maart 1999 publiceren onafhankelijke wetenschappers de 'Integrale Bodemdalingstudie Waddenzee' (aangekondigd in de afspraak tussen de mijnbouwmaatschappijen en de overheid in 1993). Hierin werden de mogelijke gevolgen van de gaswinning in het waddengebied voor de geomorfologie, bodemdieren, kwelders en vogels beschreven. De conclusie is dat met name door de natuurlijke dynamiek de geringe effecten niet zullen leiden tot schade.

Meerderheid parlement tegen boringen

Eind 1999 is de meerderheid van de Tweede Kamer tegen proefboringen en de meerderheid van het Kabinet vóór. Het Kabinet maakt op 7 december na veel overleg en gesteund door het parlement bekend dat er op dit moment nog geen boringen mogen worden uitgevoerd naar aardgas in de Waddenzee. Het Kabinet is van oordeel dat niet alle onzekerheden en twijfel over mogelijke blijvende aantasting van de Waddenzee in voldoende mate zijn weggenomen. De komende jaren zullen worden benut om voortschrijdend inzicht te krijgen in de vraag of de resterende onzekerheden over de mogelijkheid tot het vervullen van sluitende voorwaarden in voldoende mate kunnen worden weggenomen. Aldus een brief aan de Tweede Kamer van de verantwoordelijke Ministers van EZ (Jorritsma) en VROM (Pronk).

In april 2000 maakt de NAM bekend dat zij in beroep gaat tegen het besluit van het kabinet om proefboringen naar gas in de Waddenzee niet toe te staan. De maatschappij verwijst daarbij naar dertien jaar onderzoek naar gaswinning op Ameland, waaruit zou blijken dat gaswinning geen significante gevolgen voor de natuur heeft. De daling in het diepste punt van de kom bedraagt thans circa 22 centimeter en naar schatting maximaal 28 centimeter in 2010. De NAM heeft 750 miljoen gulden uitgegeven aan onderzoek (seismiek en boringen) en hoorzittingen in verband met de beoogde vergunningverlening.

Nieuwe PKB Waddenzee: geen proefboringen

Het Kabinet stelt op 19 januari en 19 oktober 2001 respectievelijk deel 1 en 3 van de nieuwe PKB Waddenzee (Derde Nota Waddenzee) vast. In de PKB krijgt het kabinetsstandpunt over gaswinning in het Waddengebied van 7 december 1999 voor het eerst in een wettelijk plan betekenis. Het nieuwe beleid voor de Waddenzee (planperiode) zal 10 jaar geldig zijn in plaats van 5 jaar.

Het in deze nota verwoorde beleid beoogt invulling te geven aan de voor de Waddenzee geldende verplichtingen die voortvloeien uit de Vogel- en Habitatrichtlijn. Volgens de PKB mogen er in de Waddenzee geen proefboringen naar voorkomens van diepe delfstoffen worden uitgevoerd en er wordt geen



toestemming gegeven voor nieuwe winning van diepe delfstoffen op locaties in de Waddenzee. Zolang niet alle onzekerheden en twijfel over mogelijk blijvende aantasting van de Waddenzee, als gevolg van winning van diepe delfstoffen op locaties in het waddengebied buiten de Waddenzee die leidt tot bodemdaling onder de Waddenzee, in voldoende mate zijn weggenomen, zal het kabinet geen nieuwe vergunningen verlenen voor proefboringen naar en winning van dergelijke diepe delfstoffen. De komende jaren zullen worden benut om inzicht te verkrijgen in de vraag of de resterende onzekerheden over de mogelijkheid tot het voldoen aan sluitende voorwaarden kunnen worden weggenomen.

Rol van natuur- en milieuorganisaties

De milieubeweging en de Waddenvereniging vinden winningsactiviteiten in een kwetsbaar natuurgebied als de Waddenzee, dat sinds 1 december 1993 voor 90% onder de Natuurbeschermingswet valt, onaanvaardbaar. Zij protesteren sinds 1992 al tegen nieuwe gasboringen in de Waddenzee. Gewezen wordt op de negatieve ecologische effecten van bodemdaling door gaswinning in de Waddenzee, gevolgen voor kustlijnen en kwelders, verstoring van vogelgebieden, horizonvervuiling en de niet geheel uit te sluiten kans op calamiteiten en vervuiling bij boorplatformen. Het waddengebied is, volgens de organisaties, het enige natuurgebied onder Nederlands beheer dat zijn oorspronkelijke structuur heeft behouden.

Greenpeace pleit in een notitie voor een doelmatiger gebruik van fossiele brandstoffen en versnelde invoering van duurzame energiebronnen, waardoor het Waddengas onaangeroerd kan blijven. Ook SNM wijst op een belangrijker aandeel van energieefficiency in het energiegebruik.

De milieuorganisaties wijzen erop dat de boringen volstrekt overbodig zijn. In een brief (6 december 1999) van de gezamenlijke natuur- en milieuorganisaties geven zij het volgende aan:

De beschermingsformule die als gevolg daarvan (PKB, Structuurschema Groene Ruimte, Vogel- en Habitatrichtlijnen) voor het gebied van toepassing is, staat economische activiteiten slechts toe indien het economische nut en de noodzaak daarvan onomstreden zijn aangetoond, er zeer grote maatschappelijke belangen mee zijn gemoeid, en voor de activiteit geen andere locaties mogelijk zijn. Volgens de organisaties is de vraag of de activiteit wel of geen schade teweeg zal brengen dus niet relevant.

Begin 2002

Bij het schrijven van deze notitie is nog goedkeuring voor de nieuwe PKB nodig van de Eerste en Tweede Kamer. Pas daarna kan deel 4 worden uitgebracht, waarmee de PKB beleid wordt.

De NAM beschikt alleen over de van rechtswege verleende vergunning voor proefboringen in de Waddenzee in het kader van de Natuurbeschermingswet. De procedures voor de andere vergunningen liggen stil. Van belang voor deze procedures zal de uitspraak van de Raad van State zijn begin 2002 ten aanzien van het beroep van de NAM tegen het besluit van de Staatssecretaris van LNV om op grond van de Natuurbeschermingswet proefboringen naar gas in de Noordzeekustzone niet toe te staan en de gaswinning van onder de Waddenzee in de Noordkust van Friesland (Moddergat en Paesens).

Tot op de dag van vandaag is er geen definitieve keuze in de besluitvorming door de overheid over het wel of niet toestaan van gaswinning in de Waddenzee. Vooral de volgende knelpunten bestaan:

- Ten eerste staan grote belangen op het spel die moeilijk tegen elkaar af te wegen zijn. Tegenover de miljarden aan inkomsten uit gaswinning voor de mijnbouwmaatschappijen en de overheid, staat een bedreiging voor het Waddengebied. Het Waddengebied is het belangrijkste natuurgebied van Nederland dat grotendeels onder de Natuurbeschermingswet en andere beschermingsformules valt. Het Waddengebied wordt door de maatschappij en belangenorganisaties gezien als één van de laatste ongerepte natuurgebieden dat nauwelijks is aangetast door economische activiteiten.
- Ten tweede is er sprake van een groeiend milieubewustzijn dat mede aangewakkerd is door de economische voorspoed van de tweede helft van de jaren negentig. In de besluitvorming over het Waddengas ontstond meer en meer het gevoel dat natuurwaarden aan het langste eind moesten trekken in plaats van economische belangen zoals dat tot op dat moment meestal het geval was. Dat blijkt onder meer uit de opstelling van het parlement, burgers en belangengroeperingen. Ondanks dat procedures formeel hadden afgerond kunnen worden, waardoor groen licht voor de proefboringen ontstond, zou dat politiek niet aanvaardbaar geweest zijn door de opstelling van het parlement.
- Ten derde zijn concessies verleend in een tijd dat er op een andere manier tegen natuur en milieu werd aangekeken. Een concessie geeft wettelijk het recht te mogen winnen. Het niet uit kunnen oefenen van de concessie door de houder kan de overheid op forse schadeclaims komen te staan. De kans op aanzienlijke financiële claims, heeft de besluitvorming er niet makkelijk op gemaakt. Dat blijkt uit de PKB van 1994 waarin het gehele niet in concessie uitgegeven gebied is gevrijwaard van exploratie en winning, terwijl voor het in concessiegebied een apart toetsingskader in het leven werd geroepen. Onder de nieuwe Mijnwetgeving blijft het eigendom van de bodemschat wel bij de Nederlandse Staat (alleen nieuw te verlenen concessies).
- Ten vierde bestond er verdeeldheid onder de bewindslieden in het kabinet. Binnen de overheid is het met name het ministerie van EZ geweest die voor gaswinning heeft gepleit, terwijl andere ministeries, zoals van VROM en LNV, daarvoor minder enthousiast waren. Voor zover deze laatste ministeries verantwoordelijk waren voor het nemen van stappen die gaswinning dichterbij had kunnen brengen, hebben zij weinig geestdrift getoond voor het versnellen van de besluitvorming.
- Ten vijfde heeft er op diverse momenten grote twijfel bestaan over de noodzaak van de proefboringen. Voor milieuorganisaties stond vanaf het eerste moment vast dat de boringen overbodig zijn, los van de eventuele schade aan natuur. Ook de rechtbank oordeelde in de voorlopige voorziening dat het maatschappelijk belang van de boring onvoldoende was aangetoond, en kon pas in de bodemprocedure, na extra tekst en uitleg van de gezamenlijke ministeries, concluderen dat vanuit energiebeleid er wel degelijk sprake was van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Bij een natuurgebied van een dergelijke status is een ingreep alleen te verantwoorden, indien de economische noodzaak en het maatschappelijk nut *onomstotelijk en overtuigend* zijn aangetoond, en ook voldoende aannemelijk is gemaakt dat op middellange termijn er *geen alternatieven* voorhanden zijn.

- Ten zesde heeft de onduidelijkheid over de status van het PKB als ruimtelijk kader niet bijgedragen aan een versnelling van het beslistraject. Doordat geen concrete boorlocaties in de PKB werden genoemd, diende er een ruimtelijk kader op provinciaal niveau (Interprovinciaal Plan Waddenzee) in het leven te worden geroepen. Daarmee werd de regie ten aanzien van ruimtelijke afwegingen door het Rijk uit handen gegeven.
- Ten zevende en ten slotte is gebleken dat EZ niet meerdere locatiebesluiten mag afgeven op basis van één MER-rapport. Daarbij zijn de voorschriften die aan de (bestreden) locatiebesluiten verbonden zijn niet streng genoeg (volgens uitspraak van rechtbank).

2.4.3 Lessen

Terugkijkend op de besluitvorming over opsporing en winning van aardgas in 'gevoelige' gebieden als de Waddenzee dient deze allereerst geplaatst te worden in de economische context van de betreffende periode. In de tweede helft van de jaren negentig veranderde de economische context toen het economische tij kenterde. Een aanzienlijk deel van de samenleving bekwam langzamerhand het gevoel dat natuurwaarden telkens aan het kortste eind trokken.

Sinds de concessieverleningen is het milieubewustzijn in de maatschappij gegroeid. Dit blijkt niet alleen uit de PKB-Waddenzee uit 1993 waarin het gehele, niet in concessie uitgegeven deel van de Waddenzee van boorwerken ten behoeve van de opsporing en winning van diepe delfstoffen wordt gevrijwaard, maar ook uit de opstelling van het parlement in de afgelopen paar jaar. Het groeiend milieubewustzijn en vooral de unieke status van de Wadden als ongerepte natuurgebied hebben uiteindelijk hun weerslag gekregen in het parlement. Dat het verloop van het proces en de uitwisseling van argumenten een duidelijke emotionele tint hebben gehad, is te verklaren door de gevoeligheid van het onderwerp en de belangen die op het spel stonden.

2.5 Case 2: 's-Gravenzande

Inleiding

De NAM is de houder van de aardolie- en aardgasconcessie Rijswijk. De gegevens uit seismische metingen en proefboringen hebben aangetoond dat er in dit concessiegebied twee aardgasvelden liggen, het 's-Gravenzandenveld en het Noorderdamveld. De NAM wil deze velden vanuit 's-Gravenzande gaan exploiteren.

De beschrijving van deze case begint met een overzicht van de bijzonderheden van de gasvelden en de exploitatielocatie. Ten tweede worden de verschillende belangen in kaart gebracht. Vervolgens wordt de doorlopen procedure omschreven om tenslotte conclusies te trekken ten aanzien van deze case. De bronnen van deze case zijn in bijlage A opgenomen.

2.5.1 De exploitatielocatie 's-Gravenzande

De velden

Zoals in de inleiding is aangegeven, liggen er in het gebied van de concessie Rijswijk twee gasvelden. Het Noorderdamveld ligt vier kilometer uit de kust en is 1 mld m³ aardgas groot, het 's-Gravenzandeveld ligt op 1,5 km uit de kust en is 5,5 mld m³ aardgas groot¹².

Het boren

Deze velden kunnen vanaf land worden aangeboord, door schuin te boren. De maximale horizontale afstand die op dit moment kan worden geboord, is 4 kilometer, waardoor het 's-Gravenzandeveld (SG) binnen bereik ligt, maar het Noorderdamveld niet. Het is de verwachting van de NAM dat binnen enkele jaren de techniek het mogelijk maakt om ook dat veld vanaf land aan te boren.

De twee velden worden niet tegelijkertijd geboord. Dit omdat het Noorderdamveld nog buiten boorbereik ligt. De booractiviteiten van het SG veld zullen in de wintermaanden plaats vinden, om de overlast te beperken. De verwachte boorperiode is 4 tot 6 maanden. Gedurende deze periode wordt 24 uur per dag geboord, 7 dagen per week.

Deze maximaal horizontaal te boren afstand stelt eisen aan de locatie op het land die voor de exploitatieboring kan worden gebruikt. Deze mag niet verder dan enkele kilometers uit de kustlijn liggen.

De exploitatie

Het gewonnen gas is niet geschikt om meteen in het aardgasnet ingevoerd te worden. Daarvoor moet het eerst een voorbehandeling ondergaan, waarbij het water uit het gas wordt gehaald. Dit gebeurt niet op de exploitatielocatie, maar in Gaag, waar al een installatie voor de behandeling van gas staat. Dit houdt wel in dat er een pijp moet worden gelegd van de exploitatielocatie naar Gaag.

Om te voorkomen dat het water in het gas tussen SG en Gaag bevriest, wordt in SG methanol bijgemengd. Deze methanol wordt in SG in een tank op voorraad gehouden.

Doordat het gas niet in SG wordt behandeld, is er alleen tijdens de boorfase overlast mogelijk. Nadat de putten zijn geboord wordt de boortoren verwijderd. In overleg met een landschapsarchitect wordt de 8.000 m² grote locatie landschappelijk ingepast.

Het is de verwachting dat de exploitatielocatie 20 jaar in gebruik blijft, daarna wordt de installatie afgebroken en is de locatie weer bruikbaar voor andere doeleinden.

De omwonenden

In overleg hebben de gemeente en de NAM een exploitatielocatie bepaald. Deze ligt in de 'oksel' van twee doorgaande wegen, en op ongeveer 40 meter van het dichtstbijzijnde huis. In de omgeving wonen 29 families, waarvan 4 op minder dan 80 meter afstand.

Doordat de locatie vlak bij twee wegen ligt is er overdag achtergrondgeluid, waardoor de geluidsoverlast beperkt blijft. Verdere geluidsoverlast wordt tegengegaan door de boorinstallatie in te pakken in een 10 meter hoge cocon (geluidswerende muur). Deze cocon is later op andere locaties opnieuw inzetbaar.

¹² Voor een idee van de orde grootte: de totale Nederlandse aardgasvoorraad is 2.000 mld m³, waarvan 1.350 in het Groningenveld.

2.5.2 De belangen

Zowel het Rijk, de gemeente, de NAM en de omwonenden zijn belanghebbend. De Provincie Zuid-Holland heeft geen direct aanwijsbaar belang.

Het rijk heeft verschillende belangen bij de gaswinning:

- **de voorzieningszekerheid**; dat wil zeggen de onafhankelijkheid van de energievoorziening van het buitenland, dit onderwerp neemt sinds het verschijnen van het Europese Groenboek over de energievoorziening weer in belang toe.
- **het klimaatbeleid**; onder het Kyoto-protocol heeft Nederland een reductiedoelstelling van 6% van de CO₂-emissies ten opzichte van 1990, deze reductie kan ondermeer worden bereikt door de elektriciteitsvoorziening over te laten schakelen van kolen naar gas.
- **de aardgasbaten**; de verkoop van de Nederlandse bodemschatten levert de overheid inkomsten op, die worden gebruikt om de infrastructuur mee te versterken (FES: Fonds Economische Structuurversterking);
- **het voortzetten van het kleine velden beleid**; de kleine velden leveren de 'basislast' van de gasvraag, dit kan doordat het Groningenveld de piekvraag op kan vangen, als eerst het Groningenveld leeggeproduceerd zou worden dan, wordt de exploitatie van de kleine velden een stuk lastiger.

De Gemeente 's-Gravenzande heeft de volgende belangen:

- **voorzieningszekerheid**; in deze gemeente vindt veel glastuinbouw plaats, deze agrarische sector verbruikt veel gas voor de verwarming van de kassen, en heeft daarom baat bij een degelijke gasvoorziening;
- **verhuur van de locatie**; de grond waarop de exploitatie plaatsvindt is in eigendom van de gemeente en wordt verhuurd aan de NAM;
- **de OZB**; de onroerende zaakbelasting vormt een kleine bron van inkomsten voor de gemeentelijke overheid;
- **nieuwe bestemming locatie**; op de huidige exploitatielocatie stonden eerst kassen, deze zijn voor de boring verwijderd, na de boring zal het gebied door een landschapsarchitect worden omgevormd tot een recreatievoorziening;
- **aansluiting op de OKEP pijp**; de gemeente had als bijkomend doel om tegelijkertijd voor de tuinders een aansluiting te regelen op een pijp met CO₂ die uit de Botlek komt. Dit is niet gelukt omdat het hele project (nog) niet door is gegaan.

Bij de Nam zijn er de volgende belangen:

- **financieel**; het gewonnen aardgas wordt verkocht aan de Gasunie, wat financiële baten oplevert;
- **goede contacten met de omgeving**; die is een indirect belang, de NAM probeert 'een goede buur' te worden, om de hinder zo veel mogelijk te beperken en hierdoor ook de kansen op klachten uit de omgeving te reduceren.

Voor omwonenden geldt met name het belang een prettige en ongestoorde leefomgeving, alsook de waardevastheid van woningen voor huiseigenaren.

2.5.3 Verloop besluitvorming

In het onderstaande overzicht wordt een grove schets gegeven van de stappen die doorlopen worden voordat een gasveld kan worden geëxploiteerd. Met behulp van seismische metingen wordt de locatie van het gasveld bepaald, dit gebeurt met een onzekerheid van 5%.

- op basis van de berekende positie van het gasveld wordt een proefboring gedaan. Deze boring moet zo verticaal mogelijk plaatsvinden om een 'misser' door de onzekerheid in de seismiek te voorkomen. Voor deze proefboring is alleen een vergunning nodig als deze in een beschermd gebied plaatsvindt;
- nadat de exacte locatie van het veld is vastgesteld wordt bekeken welke locatie(s) zich lenen voor de boring van de exploitatiepijp. Deze kan schuiner worden geboord (omdat exacte locatie en diepte dan bekend is), waardoor een groter gebied mogelijk is. De locatiekeuze wordt in overleg met de gemeente gemaakt;
- de gemeente moet het bestemmingsplan aanpassen om de boorlocatie mogelijk te maken;
- de NAM schrijft een startnotitie waarin wordt uitgewerkt wat de bedoeling op de locatie is;
- deze startnotitie wordt door de commissie MER bekeken, zij stellen op basis van deze startnotitie en hun eigen expertise richtlijnen op waaraan de MER moet voldoen. Deze richtlijnen worden als advies aan het Ministerie van Economische Zaken gegeven;
- EZ beslist over de richtlijnen voor de MER, en geeft deze door aan de NAM;
- op basis van de richtlijnen stelt de NAM een MER op;
- deze MER wordt door EZ ter inzage gelegd, tevens organiseert EZ een hoorzitting;
- het verslag van deze hoorzitting plus het schriftelijk ingediende materiaal wordt door EZ aan de commissie MER gestuurd ter beoordeling;
- de commissie MER geeft over de ingediende bezwaren advies aan EZ;
- als dit advies positief is, dan geeft EZ de NAM het groene licht om een vergunning voor de Wet Milieubeheer aan te vragen;
- na het verkrijgen van een vergunning kan de exploitatieboring beginnen.

De startnotitie is juli '99 bij het Ministerie van Economische Zaken ingediend en de milieuvergunning is in januari 2001 gepubliceerd in de staatscourant. Dit traject heeft 1,5 jaar geduurd.

2.5.4 Inspraak en bezwaar

De eerste mogelijkheid tot inspraak is na de publicatie van de startnotitie. De reacties die hier op komen kunnen worden gebruikt bij het opstellen van de richtlijnen waar de MER aan moet voldoen. Na het gereedkomen van de MER wordt hierover door EZ een hoorzitting georganiseerd, waarop omwonenden bezwaren in kunnen dienen.

Naast deze twee formele inspraakmomenten die betrekking hebben op de MER procedure zijn er nog een aantal andere mogelijkheden om bezwaren te uiten. Zo heeft de NAM in 's-Gravensande nog een informatieavond georganiseerd waarop zij toelichting heeft gegeven over de geluidsmaatregelen. Parallel aan de vergunningverlening van de Wet Milieubeheer loopt ook de aanpassing aan het bestemmingsplan het verlenen van een bouwvergunning. Deze procedures bieden ook nog mogelijkheden tot inspraak.

Bij de bijeenkomsten die zijn georganiseerd blijkt dat de opkomst laag is

(maximaal 20 mensen, soms slechts 4) en dat de burgers moeite hebben om het commentaar op het juiste moment in te brengen. Dit wil zeggen dat zij hun commentaar niet altijd brengen op die momenten dat er in de procedure ruimte voor is.

Zowel EZ als de NAM proberen zich hierbij flexibel op te stellen, in die zin dat ook naar commentaar wordt geluisterd dat niet op het juiste moment wordt ingebracht, en dat wordt gezocht naar lokale oplossingen voor de geuite angsten. Dit kan resulteren in een andere aanrijdt route voor het vrachtverkeer of extra maatregelen om geluidsoverlast tegen te gaan.

Na de publicatie van het besluit tot het verlenen van een milieuvergunning kan dar een bezwaar tegen worden ingediend bij de Raad van State. In deze case is dat door vier partijen gedaan. Zoals het er nu naar uit ziet, lijken deze procedures te worden geschikt.

Gedurende ons onderzoek hebben we verschillende redenen gehoord waarom de burgers bezwaar maken tegen de komst van een exploitatielocatie. Inhoudelijk hebben deze bezwaren betrekking op geluidsoverlast, trillingen (door verkeer en heien), veiligheid, zichthinder, lichthinder en waardevermindering van de woningen. Deze bezwaren zijn o.a. ingediend door advocaten van rechtsbijstandverzekeringen.

De bovenstaande redenen zijn te verdelen in:

- 1 Er is angst voor werkelijke hinder.
- 2 Er is sprake van werkelijke hinder.
- 3 De regeling wordt oneigenlijk gebruikt om frustratie tegen de gemeente te uiten.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de grens tussen deze redenen niet scherp te trekken is.

De angst voor hinder en de angst geen mogelijkheid hebben om daar invloed op uit te oefenen kan voortkomen uit de ondoorzichtigheid van de diverse wetgeving en de mogelijkheid om op de daarvoor aangewezen momenten bezwaren te uiten. NAM en EZ hebben hiervoor voorlichtings- en inspraakavonden georganiseerd. De burgers hebben moeite om het commentaar op het juiste moment in te brengen. Dit kan komen door onwil of een gebrek aan begrip. In deze studie is dit niet onderzocht.

In de case 's-Gravenzande is aan de werkelijke hinder tegemoet gekomen door o.a. een andere aanrijdroute voor de vrachtwagens te kiezen en extra geluidsisolerende maatregelen te nemen. In een individueel geval zijn er extra geluidsisolerende maatregelen genomen aan de woning.

Uit de interviews met de NAM en de Gemeente 's-Gravenzande kwam naar voren dat enkele burgers al langer verzoeken tot wijziging van het bestemmingsplan hadden liggen, waar de gemeente nog geen antwoord op had gegeven. Dit uitblijven van het antwoord had te maken met een voorgenomen wijziging van de bestemming van het hele gebied, zolang daar geen definitief besluit over was genomen, konden de individuele verzoeken niet worden verwerkt. Vervolgens kwam de NAM met een verzoek tot wijziging, wat versneld wordt afgehandeld. Dit heeft tot frustratie geleid. In hoeverre deze frustratie heeft geleid tot bezwaren, is op grond van dit onderzoek niet aan te geven.

2.5.5 Conclusies

De milieuvergunning voor de winning van gas in 's-Gravenzande is verleend, waarmee deze procedure tot een succes mag worden gerekend. De doorlooptijd bedroeg anderhalf jaar. De omwonende hebben in eerste instantie bezwaren ingediend die hebben geleid tot specifieke richtlijnen waar de MER aan moest voldoen. In tweede instantie zijn er ook nog procedures aangespannen tegen het verlenen van de milieuvergunning. Deze bezwaren zijn thans ingetrokken en de werkzaamheden zijn gestart.

Uit onze studie volgen drie verschillende redenen voor de aangespannen procedure:

- 1 Er is angst voor werkelijke hinder.
- 2 Er is sprake van werkelijke hinder.
- 3 De regeling wordt oneigenlijk gebruikt om frustratie tegen de gemeente te uiten.

Om de angst voor hinder weg te nemen zijn er diverse voorlichtings- en inspraakbijeenkomsten georganiseerd. De werkelijke hinder is tegengegaan door isolerende maatregelen te nemen bij de installatie en een individuele woning. Het is niet duidelijk hoe sterk de derde reden heeft meegespeeld, omdat dat niet openlijk zal worden toegegeven.

2.5.6 Lessen

De les die uit deze case kan worden geleerd is dat de inspanning die het Ministerie van EZ en de NAM hebben geleverd om de procedures en de inspraakmomenten helder aan te geven er niet toe hebben geleid dat de burgers ook op die momenten hun bezwaren kenbaar maakten. Wij bevelen daarom aan om te onderzoeken of dit ligt aan de kwaliteit van de informatie die wordt verstrekt of aan een andere oorzaak.

2.6 Rol natuur- en milieuorganisaties

In deze paragraaf gaan we in op de rol van natuur- en milieuorganisaties in brede discussies over vraagstukken met betrekking energie en gaswinning. Een algemeen knelpunt in het energiebeleid dat de voortgang in de discussies over aardgaswinning belemmert, is dat verschillende perspectieven bestaan op de ontwikkeling van alternatieven. Aan energiebesparing en inzet van duurzame energie wordt door milieuorganisaties een groter potentieel toegedicht, waardoor getwijfeld wordt aan de noodzaak van het winnen uit nieuwe velden. Hierin zien we duidelijke verschillen tussen de milieuorganisaties: Greenpeace die sterk de huidige beleidsagenda ter discussie stelt en SNM en WNF die meer *binnen* de beleidsagenda tot structurele veranderingen proberen te komen.

Vanuit SNM en WNF wordt aangegeven dat er een gebrek aan energiespecialisten en aan adequate beleidsinformatie bestaat, waardoor zij niet de rol in het debat kunnen vervullen die zij graag zouden willen vervullen. Discussies over de energievoorziening worden sterk vanuit het natuur/milieuoogpunt benaderd ("single-issue"). Dat levert een weinig integraal beeld op, waarbij met name aspecten als voorzieningszekerheid en internationale (milieu)gevolgen van winning en transport van aardgas uit het oog zijn verloren en daarnaast sterk gefocust is op mogelijke lokale, Nederlandse natuurproblemen.

Men constateert ook dat de informatievoorziening vanuit mijnbouwmaatschappijen en EZ niet optimaal is geweest. De indruk bestaat dat er een zekere angst is geweest om milieuorganisaties te voorzien van een goede feitenbasis. Kennisleemtes spitsen zich toe op de volgende twee punten:

- 1 De huidige aardgasreserves en mogelijke alternatieven voor het winnen van aardgas in Nederland en de consequenties daarvan. Daarbij wordt o.a. gedacht aan import en het uitputten van het Groningerveld.
- 2 De technische en economische haalbaarheid van verwerkingsmogelijkheden voor radioactieve sludge¹³.

Bij de partijen is het besef ontstaan dat op weg naar een schonere en duurzame energievoorziening er keuzes gemaakt moeten worden en men niet overal tegen kan zijn. Dat betekent dat de organisaties duidelijker zullen gaan aangeven hoe men de gewenste situatie wil realiseren en ook welke offers men daarvoor wil maken. Dat biedt perspectief om hierover een dialoog aan te gaan.

Een ander knelpunt dat men noemt is de verdeeldheid tussen de verschillende organisaties en ook tussen nationale en lokale milieuorganisaties.

¹³ Bij de productie van gas komen met het gas licht radioactieve verbindingen en verontreinigingen mee naar het aardoppervlak.

3 Knelpunten bij windprojecten

3.1 Inleiding

Windenergie is een schone en onuitputtelijke energiebron die een belangrijke potentieel in Nederland wordt toegeschreven. De realisatie van windenergie stuit echter op problemen met de ruimtelijke inpassing. Dit hoofdstuk gaat in op deze problemen en is als volgt ingedeeld:

- een beschrijving van de huidige beleid voor windenergie (paragraaf 3.2);
- een algemene doorkijk over ontwikkelingen en belemmeringen (paragraaf 3.3);
- case Anna Mariapolder (paragraaf 3.4);
- case Almere Pampus (paragraaf 3.5);
- rol van milieuorganisaties in het debat over windenergie (paragraaf 3.6).

3.2 Beleid en besluitvorming windenergie

In deze paragraaf schetsen we kort het beleid van de afgelopen jaren op de verschillende overheidsniveaus.

Rijk

Als onderdeel van het overheidsdoel van 10% duurzame energie in 2020 bestaat voor windenergie een doelstelling van 1.500 MW op land en 6.000 MW op zee (zie o.a. Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening). Op dit moment is 460 MW opgesteld. Het huidige tempo van het opgestelde vermogen is onvoldoende om deze doelstelling te halen.

Provincies

In het huidige beleid is de ruimtelijk ordening bij windenergie een zaak van provincies en gemeenten¹⁴. De provincie heeft een belangrijke coördinerende taak bij het bestuderen van ontwikkelingsmogelijkheden voor windenergie en het vinden voor geschikte locaties voor windenergie. Provincies hebben hiertoe de mogelijkheid om een windparagraaf aan het streekplan toe te voegen. Deze beleidsvisie kan onderbouwd worden met een provinciale Milieu Effect Rapportage (Friesland, Flevoland en Zeeland). Andere provincies laten het bij een beleidsnota of -visie met een vergelijkbaar doel. Veel provincies (o.a. Zeeland, Friesland, Groningen en Drenthe) hebben het plaatsen van solitaire windmolens sterk aan banden gelegd. Vanuit landschappelijk oogpunt wordt de voorkeur gegeven aan geïntegreerde clusters van turbines.

Gemeenten

De echte plaatsingsmogelijkheden voor windenergie moeten op gemeentelijk niveau worden gecreëerd. Voor plaatsing van windturbines moet het bestemmingsplan worden gewijzigd. Hierin kunnen globaal drie mogelijkheden worden onderscheiden:

- 1 Wijziging van het bestemmingsplan voor het **gehele** gemeentelijk grondgebied.

¹⁴ Dit geldt overigens niet voor off-shore. De hiermee samenhangende ruimtelijke ordening valt uitsluitend onder de bevoegdheid van het Rijk. De bestuurlijke bevoegdheden van provincies en gemeenten strekken zich uit tot aan 1 km uit de "laagwaterlijn".

- 2 Wijziging van een deel van het bestemmingsplan voor een **deel** van het gebied, bijvoorbeeld het buitengebied.
- 3 Vrijstelling op grond van Artikel 19 van de WRO¹⁵. Voor een begrensd gebied kan een vrijstelling worden opgenomen op de vigerende bestemming.

De bestemmingsplanwijziging moet vervolgens beoordeeld en worden door de provincie. Na goedkeuring van de provincie kan het nieuwe bestemmingsplan (BP) in werking treden. Op grond van het nieuwe BP kan door de ontwikkelaar een bouwvergunning worden aangevraagd. Elke fase kent eigen beroeps- en bezwaarprocedures.

3.3 Een algemene doorkijk

Lokale knelpunten

Bij realisatie van projecten doen de grootste knelpunten zich voor op lokaal en regionaal niveau. Er is veel steun voor windenergie, maar als het gaat om de realisatie van concrete windprojecten ontstaat vaak verzet. Vooral vanuit lokale werkgroepen van de vogelbeweging en andere milieuorganisaties kunnen serieuze bezwaren bestaan tegen de ontwikkeling van windparken, vanwege de mogelijke hinder voor beschermde vogelsoorten en mogelijke effecten op landschap. Windturbines brengen een aanvaringsrisico voor vogels met zich mee. Ook kan er verstoring van het leefgebied optreden, ondanks dat veel vogels gewend raken aan de molens¹⁶.

Ook vanuit direct omwonenden wordt bezwaar geuit tegen de plaatsing van windmolens. Windturbines produceren geluid, veroorzaken slagschaduw, en vormen daarnaast ingrijpende elementen in het landschap.

Daarbij biedt het juridische systeem van ruimtelijke ordening en benodigde procedures goede mogelijkheden om deze bezwaren in te brengen in de besluitvorming. De BP-wijziging, milieuvergunning, een eventuele MER en de bouwvergunning kennen ieder eigen beroepsmogelijkheden (zie paragraaf 3.2). In deze beroepsmogelijkheden kunnen overbodige dubbelingen bestaan die - mede dankzij de professionalisering die zich bij (milieu)belangengroeperingen heeft voorgedaan - handig uitgespeeld kunnen worden¹⁷.

Het is onbekend hoe groot de vertragende invloed van het gebruikmaken van deze bezwaarprocedures op de realisatie van windprojecten is. Niettemin geven projectontwikkelaars aan hier in toenemende mate tegenaan te

¹⁵ Wet op de Ruimtelijke Ordening.

¹⁶ Inmiddels is reeds heel wat wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de mogelijke gevolgen van windturbines voor vogels. Hieruit blijkt dat de risico's voor botsingen relatief klein zijn. Naar schatting zou het aantal 'aanvaringslachtoffers' bij een geplaatst windvermogen van 1.000 megawatt 20.000 bedragen. Dit is één procent van het geschatte aantal vogels dat jaarlijks in het verkeer omkomt, en zo'n vijf procent van het zogeheten 'afschot' in het kader van faunabeheer (bron: www.pde.nl).

¹⁷ Een voorbeeld is de beroepsprocedure die vastzit aan het verlenen van de bouwvergunning. Ook indien ten behoeve van het windproject keurig een bestemmingsplanprocedure is doorlopen, kan de bouwvergunning voor een project vervolgens weer bij de bestuursrechter van de rechtbank terechtkomen. Wanneer het bestemmingsplan niet aangenomen is, leidt het gebruikmaken van deze beroepsprocedure tot een herhaling van zetten. Een alternatief is om de bouwvergunning die verleend wordt op basis van een BP dat niet ouder is dan vijf jaar (arbitraire grens) niet vatbaar te verklaren voor beroep.

lopen. Dat strookt ook met de trend dat in de afgelopen 10 jaar *natuur en landschap* steeds belangrijker zijn geworden.

Bestuurlijke knelpunten

Realisatie van windprojecten wordt ook vertraagd door tal van bestuurlijke knelpunten. Bestuurlijke knelpunten doen zich voor in alle bestuurslagen. Om de plaatsing van windturbines op land te stimuleren is in 1991 de *Bestuursovereenkomst plaatsingsproblematiek windenergie (BPW)* afgesloten tussen Rijk en windrijke provincies. Dit convenant heeft tot 2000 gelopen. In de overeenkomst zijn de landelijke doelen vertaald naar provinciaal niveau. Thans wordt unaniem onderschreven dat dit convenant te vrijblijvend en open is geweest, en dat de belangrijkste partij (de gemeenten) niet geparticipeerd heeft (zie NovioConsult 1999). Mede hierdoor is de plaatsingstempo sterk achtergebleven bij de doelstellingen. In 2001 is de nieuwe bestuurs-overeenkomst *BLOW* getekend.

Uit een inventarisatie onder projectontwikkelaars en adviseurs van Kema (zie Kema 2001) blijkt bovendien dat het trage realisatietempo mede toe te schrijven is aan een gebrek aan afstemming tussen de verschillende onderdelen van de overheid. Afstemming van beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering tussen de rijksoverheid, provincies, gemeenten en andere overheden zoals waterschappen, heeft in het verleden te wensen overgelaten. Er zijn meerdere departementen betrokken bij windenergie, ieder vanuit een eigen invalshoek. De **rijksoverheid** maakt in de ogen van marktpartijen echter niet één vuist en is onvoldoende betrokken bij de realisatie van windenergie in Nederland. Hierdoor geniet de overheid weinig vertrouwen bij marktpartijen. Ook in beleidsontwikkeling van **provincies** kunnen grote verschillen geconstateerd worden. Door een gebrek aan draagvlak blijkt het moeizaam om bestemmingsplannen in te passen in streekplannen, vooral als het gaat om grootschalige locaties. Projectontwikkelaars geven verder aan dat sommige streekplannen onnodige restricties opwerpen. Bestuurlijke knelpunten op **gemeentelijk niveau** komen uitgebreid aan bod in de twee casestudies (zie 3.4 en 3.5).

Doorlooptijden

Uit de ontwikkeling van doorlooptijden van Nederlandse windprojecten valt op dat er een vrij structurele trend van toenemende doorlooptijden is die in de laatste jaren enigszins lijkt af te buigen (bron: Kema, windmonitor). De slaagkans van windprojecten is moeilijk vast te stellen, vooral omdat veel plannen in het eerste overleg met gemeenten sneuvelt. Zeer voorzichtige schattingen, op basis van interviews met projectontwikkelaars, geven aan dat mogelijk de helft van de windplannen de eindstreep niet haalt.

3.4

Case 1: Anna Mariapolder

De Anna Mariapolder ligt op de een smalle slurf die West-Brabant met Zuid-Beveland verbindt. De polder wordt daardoor gekenmerkt door een hoge dichtheid van ondergrondse verbindingen en pijpleidingen. De Anna Mariapolder ligt op het grondgebied van de Gemeente Reimerswaal dat onder meer de kernen Kruijningen en Yerseke herbergt. De bevolking - met ca. 20.750 inwoners - is traditioneel en gematigd van karakter.

3.4.1 Verloop besluitvorming

In 1989 stelt de gemeenteraad van Reimerswaal een herziening van het Bestemmingsplan voor het buitengebied vast en biedt daarin ruimte plaatsing van windmolens. Het gaat daarbij om een passief plaatsingsregime waarbij er geen concreet gemeentelijk uitvoeringsplan wordt opgesteld om het betreffende gebied te ontwikkelen.

Indien zich er een initiatiefnemer meldt, dan kan deze van de mogelijkheden van het Bestemmingsplan gebruik maken. De gemeente rekent het niet tot haar taak zélf de desbetreffende bestemming te realiseren of daarvoor initiatiefnemers te werven.

In 1992 vinden over de Anna Mariapolder de eerste contacten plaats tussen het energiebedrijf N.V. DELTA Nutsbedrijven en het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur reageert terughoudend op de plannen van het energiebedrijf vanwege de vele bezwaren die er vanuit de onder de bevolking kenbaar gemaakt worden. Uiteindelijk na lange discussie presenteert DELTA Nutsbedrijven in 1994 een uitgewerkt plan waar de gemeente zich achter kan scharen. Het plan omvat plaatsing van 26 turbines van 500 kW waarvan er zes zijn geprojecteerd op het grondgebied van de Brabantse gemeente Woensdrecht. Voor dit plan wordt een de procedure voor een wijziging van bestemmingsplan van Reimerswaal in gang gezet, aangezien het dan geldende bestemmingsplan buitengebied niet meer voldoet. De techniek van windturbines heeft zich zodanig ontwikkeld, dat de gemeente tot de conclusie komt dat de mogelijkheden van het Bestemmingsplan achterhaald zijn. De ter plaatse maximaal toegestane hoogte van 35 meter is niet gangbaar voor de generatie windmolens uit 1994.

In 1994 worden de eerste afspraken gemaakt met grondeigenaren (in dit geval boeren) over de overlast van een turbine op eigen grondgebied. Vanuit boeren die niet gecompenseerd worden is later in het proces de nodige weerstand gekomen tot aan de procedures van het vaststellen van het Bestemmingsplan.

MER-procedure

Omdat het voorstel van DELTA Nutsbedrijven een MER-plichtig plan is, wordt er ten behoeve van de noodzakelijke bestemmingsplanherziening in 1995 een MER-procedure opgestart. In 1996 trekt de Gemeente Woensdrecht haar medewerking aan de plaatsing van windturbines op haar grondgebied echter in, en daarmee is het resterende project niet meer MER-plichtig. De MER-procedure wordt daarop afgebroken. De voornaamste reden voor het afhaken van de gemeente Woensdrecht is dat nieuwe ontwikkelingen rond de Antwerpse haven aanleiding geven tot een andere ruimtelijke invulling van het gebied in combinatie met een smal draagvlak voor de molens.

Vogelbescherming

In het kader van het Kreekrak windmolenpark (proefopstelling) is in 1990/1991 uitgebreid vogelonderzoek uitgevoerd door de Vakgroep Milieubiologie van de RijksUniversiteit van Leiden. Dat onderzoek bleek echter niet te veralgemeniseren naar de situatie voor het park in de Anna Mariapolder. Ten behoeve van het MER is door het DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek nader onderzoek uitgevoerd, maar in weerwil van de conclusies daaruit bleken de bezwaren tegen het plan toch ook weer de vogelhinder te betreffen. Het voorkomen van enkele rodelijstsoorten (o.a. de patrijs en urelkuur) werd opgevoerd als argument tegen het windpark. De gemeen-

te ervoer dat op beweringen over vogels, door de stelligheid en de ongenueanceerdheid waarmee ze worden geponeerd, niet gemakkelijk gereageerd kan worden. De gemeente beschikt niet over objectieve en geautoriseerde vogeldata, waardoor een discussie over bezwaren van natuur- en milieuorganisaties niet adequaat en voldoende snel kan worden afgehandeld. Dit geldt met name wanneer het bezwaar de strekking heeft dat elke mogelijke vorm van hinder voor vogels uitgesloten moet zijn.

Procedurefouten leiden tot meer vertraging

In 1998 is het bestemmingsplan vastgesteld met daarin ruimte voor 19 windturbines van maximaal 80 meter ashoogte. Het goedkeuringsbesluit van Ge-deputeerde Staten wordt echter vernietigd door de Afdeling Bestuursrecht-spraak van de Raad van State, omdat in de publicatie was opgenomen dat tegen de gewijzigde vaststelling van het plan door belanghebbenden (in plaats van: door een ieder) bij GS bedenkingen konden worden ingediend. Op 11 juli 2000 keurt GS opnieuw het bestemmingsplan van de Gemeente Reimerswaal goed, nadat deze keer wel alle beroepen netjes zijn afgehan-deld.

Bestemmingsplan aangevochten

Op basis van het goedgekeurde bestemmingsplan kan de bouwvergunning aan Deltanutsbedrijven worden verleend voor de plaatsing van 19 windmo-lens. Binnen 13 weken kunnen de molens er staan. De milieuvereniging Be-negora¹⁸ gaat echter in Beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen het goedkeuringsbesluit van GS. Tegelijkertijd vraagt zij een voorlopige voorzieningen te treffen en het goedkeuringsbesluit te schorsen zolang op het beroepschrift niet is beslist. In zijn uitspraak van ja-nuari 2001 wijst de Voorzitter het verzoek tot schorsing af, waardoor Delta-nutsbedrijven in principe groen licht heeft gekregen tot plaatsing. Het oor-deel van de Voorzitter heeft overigens een voorlopig karakter en is niet bin-dend in de bodemprocedure. In mondelinge behandeling van het beroep-schrift is op 27 november 2001 heeft de bestuursrechter om meer informatie gevraagd.

3.4.2 Conclusies: knelpunten

In de Anna Mariapolder hebben de volgende factoren geleid tot een vertra-ging van het besluitvormingsproces:

- de **medewerking van grondeigenaren** is beperkt geweest. Vanuit de boeren was veel weerstand die (mogelijk) te maken heeft gehad met gebrekkige participatiemogelijkheden;
- het **terugtrekken** van de Gemeente Woensdrecht, heeft niet alleen het bestuurlijke proces vertraagd, maar was bovendien aanleiding voor een grondige herbezinning bij Delta Nutsbedrijven om het afgeslankte plaat-singsmodel te realiseren;
- de **beperkte beschikbaarheid van objectieve vogeldata** heeft de ge-meente parten gespeeld om op een zorgvuldige manier de voor een groot deel ongenueanceerde bezwaren vanuit de vogelbescherming ade-quaat af te handelen;
- een **procedurele fout** van de gemeente maakte een herhaling van een groot deel van de procedure noodzakelijk.

¹⁸ Met als werkingsgebied de Provincie Noord-Brabant en de Provincie Antwerpen.

3.4.3 Lessen

De volgende lessen kunnen getrokken worden uit de case Anna Mariapolder:

- politieke wil en draagvlak in de gemeente voor windenergie is een eerste vereiste voor een vlotte realisatie van windprojecten;
- geuite en daadwerkelijke bezwaren komen niet altijd overeen. Afgunst speelt kan een rol bij compensatieregelingen;
- er is behoefte aan een objectief afwegingsinstrument voor het vaststellen van de effecten van windmolens in vogelrijke gebieden. Een toegankelijke staalkaart van vogelvoorkomens en -bewegingen in relatie tot windrichtingen kan hierin voorzien. Zo'n staalkaart zou veel van de ongenueanceerde en emotionele discussies kunnen ontzenuwen.

3.5 Case 2: Almere-Pampus

In het najaar van 1997 is een start gemaakt met het plan om een windpark in Almere te realiseren. Iets meer dan twee jaar later zijn de fundamenteën voor de windturbines gelegd en in februari 2000 is het park in bedrijf genomen. In de Nederlandse praktijk is dit snel voor een windpark van deze omvang, zeker in een gebied waar hoge landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten aanwezig zijn. Het windpark zal voor ca. 12.500 huishoudens elektriciteit gaan leveren. Nuon heeft het park ontwikkeld en is eigenaar.

Figuur 1 *Artist impression* windpark Almere Pampus



Almere is een stad met een snelgroeiende omvang van ca. 142 duizend inwoners in 1999. In 2010 zal de stad rond de 200.000 inwoners tellen waarin een belangrijke opvangfunctie is weggelegd voor de Amsterdamse regio. Voor de huidige grootschalige woningbouw en bedrijfslocaties voert de gemeente een ambitieus energiebeleid, waarvan opwekking van duurzame energie als een logisch onderdeel wordt gezien.

3.5.1

Verloop besluitvorming

Van probleem tot kans

In begin jaren '90 heeft NUON een voorstel besproken met het gemeentebestuur om op de strekdam van Almere Pampus een rij windmolens te ontwikkelen. Dit voorstel vond geen gehoor bij het bestuur, aangezien voor opwekking van windenergie destijds geen bestuurlijk draagvlak aanwezig was.

De bestuurlijke houding veranderde vervolgens wel, nadat de gevangenisdirecteur (een belangrijke werkgever) van Almere in 1996 een plan lanceert om een windmolen te plaatsen die een bepalende invloed zou hebben op de ontwikkeling van een bedrijventerrein. Het bestuurlijk probleem werd omgezet in een kans om aan de slag te gaan met windenergie.

Vogelbescherming aan tafel

Op basis van deze bestuurlijk wens is een eerste consultatieronde met de voornaamste belangengroeperingen gevoerd. Diverse locaties, zoals langs de A27, Eemmeerdiijk en Almere Pampus zijn in het Streekplan van Flevoland genoemd. De natuur- en milieuorganisaties en met name de Vogelbescherming Nederland maakten al snel duidelijk dat zij bezwaar hadden tegen de locatie Almere-Pampus, vanwege het belang van dit deel van de Flevolandse kust als vogeltrekroute. De Vogelbescherming ziet als grootste zorg het mogelijke aanvaringsrisico voor bijzondere vogelsoorten (o.a. lepelaars), maar ziet windmolens ook als 'obstakels' in het leefgebied van deze soorten. In dit stadium is met de Vogelbescherming afgesproken dat, alvorens een definitief besluit wordt genomen, nader onderzoek zou plaatsvinden op dit punt. Daarnaast is in dit stadium overleg gevoerd met de Provincie Flevoland (vanwege het streekplan) en Rijkswaterstaat (vanwege de locatie).

Een gezamenlijk gedragen, onafhankelijk onderzoek

In de nota van uitgangspunten voor het mogelijk te ontwikkelen windpark zijn de eisen vastgelegd waaraan het initiatief zou moeten voldoen. Deze eisen hadden betrekking op de turbines zelf (hoogte en aantal bladen), veiligheidsaspecten, hinder voor vogels en mogelijkheden voor bedrijven en particulieren om in het project te participeren. Verder is in deze nota van uitgangspunten expliciet opgenomen dat deze locatie slechts tot en met 2015 beschikbaar is voor windturbines, vanwege de verstedelijking die tegen die tijd in Almere Pampus zal gaan plaatsvinden. Nader onderzoek door een onafhankelijk en erkend bureau moet aantonen of ontwikkeling van wind op deze locaties aan deze eisen voldoet.

Op basis van deze nota is een tweetal projectontwikkelaars gevraagd om een voorstel in te dienen voor de realisatie van het park. NUON is vervolgens aangewezen als mogelijke projectontwikkelaar. Het in opdracht van NUON uitgevoerde vogeltrekonderzoek wees uit dat er, bij extreme weersomstandigheden, inderdaad sprake zou kunnen zijn van vogelslachtoffers. Nader onderzoek over een langere periode (een half jaar) zou echter nodig zijn om uitsluitel te kunnen geven. Voor de Vogelbescherming waren de resultaten echter reden om gealarmeerd te reageren, vooral omdat lepelaars uit de nabijgelegen natuurgebieden hun dagelijks vlucht naar hun foerageergebied langs het park zouden afleggen.

Geen enkel bezwaar

In de overlegronde die op het uitkomen van dit onderzoek volgde heeft vruchtbaar overleg plaatsgehad met de Vogelbescherming Nederland en de plaatselijke Vogelwacht. Daarnaast heeft tijdens deze ronde een brede con-

sultatie plaatsgevonden van mogelijk andere belanghebbenden, zoals de stuurgroep ROM-IJmeer, Domeinen, de provincie Flevoland, de Gemeente Amsterdam en Rijkswaterstaat. Het resultaat van dit overleg was dat een alternatieve locatie voor plaatsing van de turbines is gevonden: niet buitendijks in het IJmeer, maar binnendijks op Muiderhoek. Een ander belangrijk resultaat was dat, nu er overeenstemming was met de meest betrokken partijen, de procedurele afwerking van het ruimtelijk besluit geen problemen meer heeft opgeleverd. Zonder ook maar één bezwaar op de artikel 19-procedure, de milieuvergunning en de bouwvergunning zijn de wettelijke procedures doorlopen¹⁹.

Betrokkenheid inwoners

Op verschillende manieren is de bevolking van Almere betrokken bij de realisatie van het park. Scholieren uit groep 6 & 7 van de Almeerse basisscholen zijn ingeschakeld bij het maken van een keuze uit een viertal kleurstellingen van de molens. De inwoners van Almere kunnen via het kopen van certificaten een belang nemen in het windpark en mee profiteren van de financiële opbrengsten.

3.5.2 Conclusies: knelpunten

Er zijn geen noemenswaardige knelpunten in het besluitvormingsproces naar voren gekomen.

3.5.3 Lessen

- er is van **meet af aan constructief overleg** tussen alle betrokken partijen geweest. De Vogelbescherming Nederland en de Vogelwacht zijn door de gemeente als serieuze gesprekspartners gezien. Alle bezwaren konden zo in alle openheid op tafel worden gelegd. De vogelbescherming had problemen met de eerste locatie op de strekdam. Daarop kon de gemeente adequaat reageren en uitwijken naar een andere locatie in de buurt (de huidige);
- crux van de voortvarende aanpak zat hem in het feit dat er **bestuurlijk draagvlak** was en **'ambtelijke kwaliteit'**. Zonder draagvlak zou er waarschijnlijk geen windpark gekomen zijn. Het moment van timing is daarbij van bijzonder belang geweest voor het bestuurlijk draagvlak;
- met **ambtelijke kwaliteit** bedoelen we dat er een transparant proces gevoerd is zonder verborgen agenda's, voor iedereen duidelijk wat wanneer stond te gebeuren en dat de verschillende belangen serieus werden genomen. Doordat zodoende een sfeer van vertrouwen is ontstaan, kon naar aanleiding van het vogelonderzoek toch snel tot een compromis gekomen worden;
- tevens is er zeer adequaat ingespeeld op een aantal **belangrijke bestuurlijke belangen** die rechtstreeks samenhangen met het windpark Almere Muiderhoek. Allereerste de ruimtelijke invulling van de opvangfunctie van Almere voor Amsterdam. Ten tweede, de plannen van de directeur van de gevangenis van Almere om een windmolen te plaatsen, konden uitstekend ingepast worden in het Nuon-plan. Het bestuurlijke probleem kon omgezet worden in een kans.

¹⁹ Door de Gemeente Amsterdam werd een bezwaar op vrijstelling in het kader van Artikel 19 na overleg ingetrokken. Het bezwaar had te maken met het hinderen van de toekomstige uitbreiding van Almere. Almere heeft een opvangfunctie voor de regio Amsterdam.

3.6 Rol natuur- en milieuorganisaties

In deze paragraaf gaan we in de rol van natuur- en milieuorganisaties in de plaatsingsproblematiek van windmolens. Een van de belangrijke problemen bij de plaatsing van nieuwe windmolens is dat windenergie door milieuverenigingen op nationaal niveau omarmd wordt, terwijl verzet tegen concrete windprojecten afkomstig is uit lokale en regionale afdelingen die het belang beschermen van lokale natuurgebieden. Niet zelden worden daarbij oneigenlijke -of gelegenheidsargumenten gehanteerd waar het gaat om vermeende schade aan vogelpopulaties.

Frisse Wind 1 van Stichting Natuur en Milieu (SNM) en de 12 Milieufederaties kan als een belangrijke bijdrage gezien worden om deze impasse te doorbreken. De brochure geeft algemene richtlijnen voor het kiezen van verantwoorde locaties voor windmolenparken: dat wil zeggen locaties waar natuur en landschap er geen of weinig hinder van ondervinden.

Het vervolg (*Frisse Wind II*) vestigt de aandacht op (nieuwe) locaties die geschikt zijn voor het plaatsen van windmolenparken. Deze zijn gekozen vanuit een gemeenschappelijke ambitie, rekening houdend met bepaalde voorkeuren per provincie. In totaal bieden deze locaties voldoende ruimte om de overheidsdoelstelling van 1.500 MW windenergie op land te realiseren.

Door partijen in het veld - projectontwikkelaars, provincies en gemeenten - wordt deze brochure gezien als een constructieve bijdrage aan het oplossen van de plaatsingsproblematiek. Dat laat onverlet dat er verschillen bestaan tussen de potentiële schattingen en mogelijkheden op verschillende locaties²⁰.

²⁰ Vooral het potentieel en mogelijkheden om op windenergie op bedrijventerreinen te ontwikkelen. Een probleem kan zijn dat de geluidsnormen worden overschreden door het geluid van windmolens. Deze geluidsproductie moet opgeteld worden bij de bestaande geluidsbelasting van het bedrijventerrein.

4 Conclusies en aanbevelingen

4.1 Tijdsbeslag energieprojecten

In deze studie hebben wij gekeken naar de knelpunten die zich voordoen bij het besluitvormingsproces van gaswinnings- en windprojecten. Daarvoor hebben we eerst de doorlooptijden op een rij gezet. Voor windprojecten is een trend van toenemende doorlooptijden waar te nemen. Voor gaswinningsprojecten is de trend minder duidelijk, vanwege de grote variatie in 'lead time' van de verschillende boringen. Voor boringen op land is sowieso het aantal waarnemingen veel beperkter dan bij wind.

Wel geven mijnbouwmaatschappijen aan dat een toenemend aantal bezwaarprocedures gestart wordt tegen boringen op land, in de kustzone en in het IJsselmeer. Deze bezwaarprocedures kunnen 1 tot 2 jaar extra in beslag nemen. Er is een verschil in doorlooptijd tussen projecten in gevoelige gebieden (case Waddenzee) en projecten in de minder gevoelige gebieden (case 's-Gravenzande, voortvarend).

Besluitvorming Waddenzee

De besluitvorming rond gasboringen in het Waddengebied is van een geheel andere orde. Tussen 1963 en 1984 zijn de concessies voor grote delen van Waddengebied uitgegeven. In 1993 gaven de betrokken maatschappijen bij de overheid aan aardgas te willen winnen in de Waddenzee. Tot op de dag van vandaag is over de boringen geen definitieve keuze gemaakt.

4.2 Knelpunten gaswinning

De volgende indeling kan gehanteerd worden bij de knelpunten voor gaswinning:

- 1 **Algemene** knelpunten.
- 2 Knelpunten bij gaswinning in '**gevoelige gebieden**' (natuurgebieden) zoals de Waddenzee.
- 3 Knelpunten bij de inpassing van gaswinningsprojecten in de **ruimtelijke omgeving**.

Ad 1 Algemene knelpunten

Er bestaan grote verschillen in het draagvlak voor gas als schone brandstof in de energievoorziening op *macroniveau* en concrete zoek- en productieactiviteiten op *microniveau*. Zo wordt op *macroniveau* afgesproken om een 'kleine-veldenbeleid' te voeren bij de winning van gas, maar op *microniveau* wordt dat door de burgers tegengehouden. Het geleverde gasproduct wordt *nauwelijks* in relatie gebracht met de noodzaak om voldoende nieuwe velden aan te boren.

Een tweede algemeen knelpunt dat de voortgang in de discussies over aardgaswinning belemmert, is dat verschillende inzichten bestaan over de ontwikkeling van alternatieven voor fossiele brandstoffen. Aan energiebesparing en inzet van duurzame energie wordt door milieuorganisaties een groter potentieel toegedicht, waardoor getwijfeld wordt aan de noodzaak van het winnen uit nieuwe velden. Dit heeft een belangrijke rol gespeeld bij het Waddendossier.

Ad 2 Gaswinning in 'gevoelige gebieden' natuurgebieden

Bij **gasboringen in de Waddenzee** staan grote belangen op het spel en de publieke opinie ten aanzien van de waarde van natuurgebieden verandert wezenlijk in de loop van de tijd. Hierdoor is de besluitvorming uitermate complex en ligt het voor de hand dat actoren in alle fasen betrokken willen worden en blijven. Hier noemen we grofweg de belangrijkste drie knelpunten:

1 Gebrek aan breed draagvlak

Het proces van vergunningverlening aan de betrokken mijnbouwmaatschappijen moet in de eerste plaats telkens gerelateerd worden aan economische context van dat moment. In 1984 bestond er een breed draagvlak bij overheden en maatschappelijke organisaties om mee te werken aan het verlenen van vergunningen voor het Zuidwalplatform in tijden van forse werkloosheid. Na 1994 klom de nationale economie uit de recessie en won ecologie aan belang in de maatschappelijke discussie, waardoor het al geringe draagvlak voor de proefboringen nog verder afbrokkelde.

2 Gebrek aan eenduidige inzichten en een gemeenschappelijke feitenbasis

Milieuorganisaties verzetten zich sterk tegen nieuwe boringen in de Waddenzee. Niet alleen vanwege schade aan natuur en milieu, maar ook omdat zij aan alternatieven voor nieuwe aardgasproductie een veel grotere rol toedichten in de energievoorziening. Alle mogelijke aspecten die aan aardgaswinning in de Waddenzee verbonden zijn, zijn onderzocht en op verschillende momenten ingebracht in de besluitvorming. Desalniettemin hadden alle actoren betrokken kunnen worden in het opstellen van een gemeenschappelijke feitenbasis en hadden de verschillende visies op de toekomstige energievoorziening van *voor- en tegenstanders* langs elkaar gelegd kunnen worden. Hierdoor kan meer eenduidigheid ontstaan over de ontwikkelingsrichtingen van de energievoorziening en de rol daarin van gaswinning in Nederland.

3 Geen heldere nut & noodzaak discussie en onderbouwing

Het is van belang om tot een goede *nut & noodzaak* afweging in alle relevante stappen van het besluitvormingsproces te komen. Op diverse momenten in het proces is grote twijfel ontstaan over de noodzaak van proefboringen, ondanks dat alle relevante informatie op tafel lag en ook voor iedereen toegankelijk was. Bij een natuurgebied van een dergelijke status is een ingreep alleen te verantwoorden, indien de economische noodzaak en het maatschappelijk nut *onomstotelijk en overtuigend* zijn aangetoond, en ook voldoende aannemelijk is gemaakt dat op middellange termijn er *geen alternatieven* voorhanden zijn.

4 Zorgvuldige afweging locatiebesluiten

Ten slotte is gebleken uit uitspraken van de rechter dat elk locatiebesluit moet worden onderbouwd door een afzonderlijk opgesteld MER-rapport. Daarbij dienen strenge en heldere milieuvoorschriften te worden verbonden aan de besluiten. De monitoringsclausule kan verder aangescherpt worden.

Ad 3 Ruimtelijke inpassing

Mijnbouwmaatschappijen geven aan in toenemende mate met bezwaar en beroepsprocedures van omwonenden en maatschappelijke organisaties te worden geconfronteerd. Deze komen vooral tot uiting in de MER-procedure, maar daarnaast wordt ook voor niet-MER-plichtige (proef)boringen gemeld dat dergelijke knelpunten steeds meer spelen. Dan betreft het voornamelijk de planologische procedures bij gemeenten. Steeds vaker worden restricties

voor exploratie in de bestemmingsplannen opgeworpen, waardoor de procedure verlengd wordt door extra mogelijkheden voor inspraak.

In of nabij de **gebouwde omgeving** lijken het vooral de omwonenden te zijn die gebruik maken van inspraakmogelijkheden. Als inspraak niet tot gewenste resultaten leiden, dan kunnen procedures worden aangespannen. Hierbij onderscheiden wij vier verschillende redenen:

- er is angst voor werkelijke hinder;
- er is sprake van werkelijke hinder;
- de regeling wordt oneigenlijk gebruikt om frustratie tegen de gemeente te uiten.

4.3 Knelpunten windprojecten

Algemeen

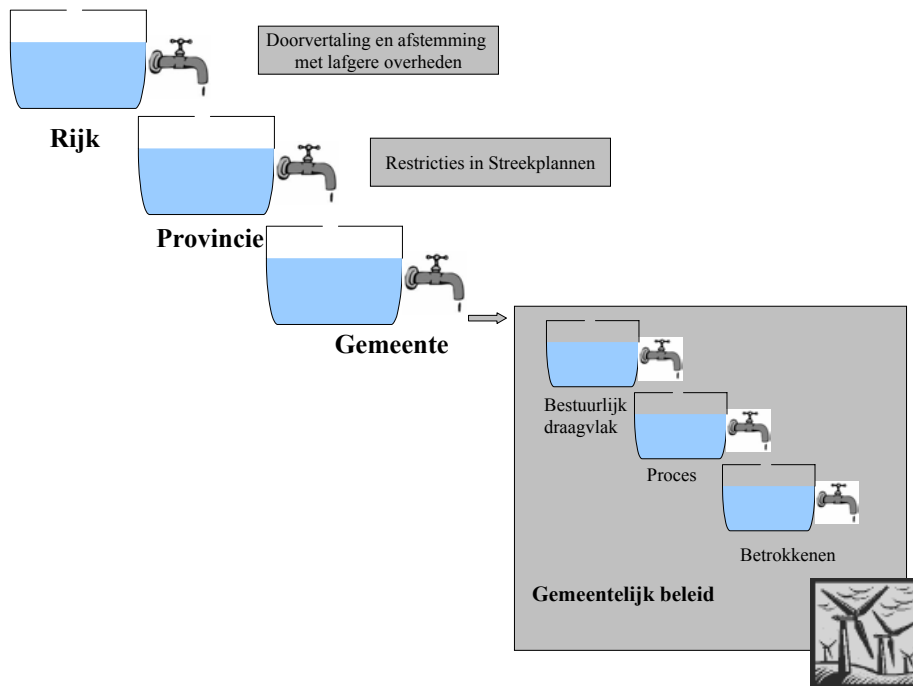
Windenergie mag zich als schone en onuitputtelijke energiebron verheugen in veel positieve aandacht. De ruimtelijke inpassing van windprojecten stuit op verschillende knelpunten. Op lokaal niveau is er veel weerstand tegen windturbines ook al is deze afkomstig van een beperkt aantal omwonenden en belangenorganisaties. De plaatsingsproblematiek rond windturbines speelt dan ook op het gemeentelijke niveau waar de nodige ruimtelijke procedures moeten worden doorlopen.

Gevolg van deze lokale weerstand is dat bestuurders bij de plaatsing van windturbines te maken hebben met tal van bezwaarschriften. Niet alleen eist de zorgvuldige afhandeling van deze bezwaren extra tijd, er is ook sprake een zekere 'verlamming' bij lokale bestuurders als het gaat om de feitelijk realisatie van windprojecten en de mogelijke gevolgen.

Hieronder gaan we *meer specifiek* in op knelpunten die wij in deze studie op het spoor zijn gekomen²¹. Daarbij gaan we uit van de indeling in Figuur 2.

²¹ De hieronder genoemde knelpunten zijn naast de case gebaseerd op analyse van diverse interviews met projectontwikkelaars en de analyse van KEMA.

Figuur 2 Samenvatting knelpunten windprojecten



Rijk

- 1 Het heeft ontbroken aan een **goede doorvertaling van het nationale beleid** voor windenergie naar decentrale overheden. Unaniem wordt onderschreven dat het eerste convenant te vrijblijvend en open is geweest, en dat de belangrijkste partij, de gemeenten, niet geparticipeerd heeft. Dit is een belangrijke reden geweest voor het niet halen van het doel van 1.000 MW opgesteld vermogen in 2000. Het nieuwe convenant BLOW dient hierin wel goed te voorzien.
- 2 Daarnaast heeft de landelijke overheid **onvoldoende afgestemd** met mede-overheden en milieuorganisaties over (het gebrek aan) voortgang en mogelijke oorzaken hiervoor. De feitelijke plaatsingsproblematiek is een zaak van gemeente en provincies, maar de gemene deler in de geconstateerde draagvlakproblemen voor windprojecten had wellicht verminderd kunnen worden door vroegtijdig landelijk overleg met betrokkenen over aanvullende oplossingen.
- 3 In Nederland bestaat een reeks van **inspraakmomenten** in de ruimtelijke en milieuvergunningen ten behoeve van windturbines. Het bestuursrecht is ervoor om de zorgvuldigheid en kwaliteit van bestuur te waarborgen in geval van geschillen tussen burger en overheid. Niettemin kan er kritisch gekeken worden of er in voorkomende procedures geen overdimensionering van beroepsmogelijkheden bestaat. De case Almere Pampus laat overigens zien dat een goede besluitvorming ook zonder bezwaarschriften mogelijk is, mits er een **helder en openplanvormingsproces** wordt doorlopen. Goed en vroegtijdig overleg met alle betrokkenen is in dat opzicht de beste remedie om bezwaren en daarmee vertragingen in het proces te voorkomen (zie punt 8).
- 4 Een grote mate van onduidelijkheid bestaat bij de toepassing van de **Natuurbeschermingswet**. Door het begrip "externe werking" is de invloedssfeer van de Natuurbeschermingswet onduidelijk: voor activiteiten die van invloed kunnen zijn op het beschermd natuurgebied, maar zich buiten de begrenzing van het gebied afspelen, is een ontheffing noodza-

kelijk. Er is echter geen duidelijk criterium vastgesteld waardoor er een grijs gebied is van de ontheffing.

- 5 De locatiemogelijkheden van wind op grote bedrijventerreinen worden op dit moment beperkt door **geluidsnormen**. Een probleem kan zijn dat de geluidsnormen worden overschreden door het geluid van windmolens dat opgeteld dient te worden bij de bestaande geluidsbelasting van het bedrijventerrein.

Provincies

- 6 Door een gebrek aan draagvlak voor windparken blijkt het moeizaam om bestemmingsplannen in te passen in streekplannen, in het bijzonder als het gaat om grootschalige locaties. Ook worden er in sommige streekplannen plaatsingsrestricties opgeworpen. Hierin zijn grote verschillen zichtbaar in de benadering van diverse provincies.

Gemeenten

- 7 Een knelpunt is het gebrek aan **durf en bestuurlijk draagvlak** voor windturbines in een gemeente. Vooral wanneer er een locatie moet worden gezocht, worden alle mogelijkheden aangegrepen om het locatiebesluit uit te stellen en om te zien naar een ander alternatief. De angst voor bestuurlijke fouten speelt bij ambtenaren en wethouders daarin mee, en kan een verlamme werking hebben op het lokale bestuur. Voor het 'aanvangsbesluit' willen bestuurders procedurele risico's geheel uitsluiten. Het komt voor dat tussen het eerste gesprek en het aanvangsbesluit van B&W 2 tot 2,5 jaar zit.
- 8 Naast bestuurlijk draagvlak is een **open en transparant planvormingsproces** waarin vroegtijdig met belanghebbenden wordt gecommuniceerd essentieel voor de uitkomsten. Deze betrokkenheid verkleint de kans op vertragende bezwaarprocedures aan het einde van het planproces. Het ontbreekt veelal aan een dergelijke open manier van planvorming.
- 9 Een volgende hindernis is de onduidelijkheid rond **mogelijke schade aan vogelpopulaties** op gemeentelijk niveau. Het is van belang dit schaderisico vroegtijdig te onderkennen en daarover in gesprek te gaan met lokale milieuorganisaties en de vogelbescherming²². Een duidelijke hindernis bij dit soort discussies is het ontbreken van een soort *staal-kaart voor wind en vogels* - een praktische en redelijk uitgebreid naslagwerk op het gebied van vogeltrek. Het gebrek aan geautoriseerde vogeldata doet zich ook voelen wanneer ongenueanceerde bezwaren bij bijvoorbeeld een bestemmingsplan moeten worden afgehandeld.

Overige betrokkenen

- 10 Een probleem bij de plaatsing van windmolens is de **versnippering van belangen** tussen nationale en regionale milieuorganisaties. Windenergie wordt door milieuverenigingen op nationaal niveau omarmd wordt, terwijl verzet tegen concrete windprojecten afkomstig is uit lokale en regionale groepen. Verzet wordt dikwijls onderbouwd door subjectieve oordelen over landschappelijke impact en gelegenheidsargumenten over aanvaaringsrisico's.
- 11 In de fase waarin afspraken worden gemaakt met grondeigenaren of pachters ontstaan **conflictsituaties**. Oorzaak is een scheve verdeling tussen lusten en lasten, hetgeen nog eens versterkt kan worden door

²² Wanneer niet vroegtijdig met deze belangengroeperingen om de tafel wordt gezeten, dan dreigt het risico van een hak-in-zand-strategie. Vraagtekens kunnen dan geplaatst worden bij de objectiviteit van eventueel vogelonderzoek dat dan in opdracht van één van de partijen wordt gedaan.

een zekere mate van afgunst ten opzichte van degene die wel gecompenseerd worden. Dit laatste is een terugkerend probleem op agrarisch grondgebied in grote polders, waar ook Anna Mariapolder een voorbeeld van is.

4.4 Oplossingsrichtingen

De studie heeft tot de volgende aanbevelingen geleid.

Gaswinning

- 1 Aangezien grote maatschappelijke belangen op het spel staan in het Waddendossier en de beschermde status van het gebied onderbouwd is door diverse 'beschermingsformules' is het van groot belang om structuur aan te brengen in de **nut & noodzaakdiscussie** van exploratie en productieboringen in beschermde natuurgebieden. Daarin zal onomstotelijk en overtuigend het zwaarwegend belang van nieuwe boringen aangetoond moeten worden met objectieve en breed geaccepteerde gegevens. Uitgebreid aandacht moet gegeven worden aan de presentatie van de conclusies. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan, net zoals bij de Tweede Maasvlakte, deel hiervan uitmaken, alhoewel rekening moet worden gehouden dat een deel van de effecten niet te kwantificeren is. Het is aan EZ om het proces zodanig te organiseren dat op alle cruciale beslismomenten de beschikbare beleidsrelevante informatie over maatschappelijk en economische belang alsmede de milieurisico's op tafel ligt. De rol van EZ kan erin gelegen zijn om die discussie beter te faciliteren en in goede banen te leiden. Daarbij is het van belang goed stil te staan bij de wettelijke mogelijkheden en onmogelijkheden van de PKB als afwegingskader voor boringen.
- 2 In een dergelijke nut- en noodzaakdiscussie zal ook duidelijker gemaakt moeten worden wat **de effecten van de liberalisatie van de gasmarkt** is op nieuwe gaswinningen in Nederland. De verwachting (o.a. van het Groenboek van de EC) is dat in Europees verband de afhankelijkheid van gasimporten groter wordt.
- 3 Het **maatschappelijk belang van voorzieningszekerheid** dient beter op de agenda te worden gezet. Het aantonen van het maatschappelijk nut van voorgenomen proefboringen kan op de eerste plaats vanuit het zelfstandig belang van voorzieningszekerheid. EZ dient beter aan te tonen wat het maatschappelijk belang is van voorzieningszekerheid en hoe Nederland hieraan kan bijdragen door het *kleine veldenbeleid*.
- 4 De bezwaren van natuur- en milieuorganisaties tegen nieuwe boringen kunnen o.a. worden verklaard uit een gebrek aan een **overall visie** over de energievoorziening en de rol van alternatieve beleidsopties. De aanbeveling is om te komen tot een dialoog op nationaal niveau met deze partijen om tot een groter draagvlak te komen voor de te volgen strategie voor gaswinning.
- 5 Het is van belang aan te sturen op meer helderheid bij de toepassing en reikwijdte van de Natuurbeschermingswet. Vooral het begrip **externe werking** is thans niet uitgewerkt, waardoor boringen van buiten het natuurgebied tegen gehouden kunnen worden op grond van zichthinder. Dat geldt eveneens voor de implementatie van tal van natuurbeschermingverdragen in de Natuurbeschermingswet van 1998²³.

²³ Vogel- en Habitatrichtlijnen, verdrag van Bern en het Verdrag van Ramsar. Sommige gebieden zijn reeds aangewezen als beschermd natuurmonument.

- 6 **Op lokaal niveau** kan het toenemend aantal burgers dat een beroep doet op de inspraakmogelijkheden misschien worden teruggebracht door betere voorlichting over het nationale nut van gaswinning en door helderdere voorlichting over de gang van zaken omtrent de mogelijkheden om bezwaren te uiten.
- 7 We bevelen aan om te bekijken of **compensatiemaatregelen** en zo ja, welke kunnen bijdragen aan het creëren van draagvlak bij gemeentebesturen. Daarbij kan o.a. gedacht worden aan compensatie in de vorm van (natuur)projecten. Daarbij is het aan te raden te onderzoeken welke lokale participatiemodellen en constructies in het leven kunnen worden geroepen die omwonenden (individueel) de gelegenheid bieden een belang te nemen in de investering naar voorbeeld van vergelijkbare constructies bij windenergie.

Wind

Bij het opstellen van het nieuwe convenant BLOW (Bestuursovereenkomst Landelijke Ontwikkeling Windenergie) heeft de overheid lering getrokken uit de eerste overeenkomst. BLOW is ondertekend door betrokken departementen, IPO en VNG. De gemeenten zijn deze keer vertegenwoordigd door de VNG. Hoewel BLOW als een belangrijke stap op weg kan worden gezien, kleven er nog een aantal risico's aan:

- in de overeenkomst is opgenomen dat het niet-doorgaan van het windpark op de Afsluitdijk reden kan zijn voor hernieuwd overleg. Voor de Provincies Noord-Holland en Friesland is het project op de Afsluitdijk (150 MW) een belangrijke deel van hun taakstelling;
- BLOW kent een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting. Het staat partijen vrij de verbintenis tussentijds op te zeggen;
- er zijn de nodige vraagtekens te zetten bij de uitvoering en monitoring van het convenant. Wie checkt of de acties worden uitgevoerd? En durft de overheid sancties in 2005 daadwerkelijk toe te passen (zie ook notitie Kema)? Welke concrete instrumenten worden aangereikt (bijvoorbeeld om met de vogelproblematiek om te gaan)?

Vanwege deze niet te onderschatten risico's aan BLOW, is aan te raden aanvullende beleidsacties in te zetten om het realisatietempo te versnellen en mogelijk enige 'beleidsreserve' achter de hand te hebben. Op basis van de gesignaleerde knelpunten kunnen wij de volgende acties op een rij zetten:

- 1 Stel een **communicatieplan** op dat ingaat op de balans tussen nationale doelen en de lokale consequenties ervan. Daaruit moet duidelijk naar voren komen dat de overheid doelen voor DE langs verschillende wegen poogt te realiseren, en dat er goede redenen zijn om in te zetten op windenergie. Deze doelen hebben op lokaal niveau wel een 'prijskaartje' in de vorm van verschillende externe effecten (genuanceerd beeld).
- 2 Ontwikkel een breed gedragen **landelijke visie op potentiële windlocaties**. De visie moet enerzijds aangeven op welke locaties wind niet acceptabel wordt gevonden (*rood licht*) vanuit natuur- en vogelbescherming. Anderzijds geeft deze visie aan waar windenergie wel mogelijk zou kunnen zijn (*oranje/groen licht*)²⁴. Hierin kunnen eventuele nieuwe locaties voor grootschalige parken (zoals voorgesteld door KEMA) opgenomen worden die door EZ in overleg met andere departementen geïnitieerd worden. Door zoveel mogelijk aan te sluiten bij *Frisse Wind van SNM* kan ook bij de regionale achterbannen van natuurorganisaties meer draagvlak komen voor windplannen.

²⁴ Locaties waartegenover men in beginsel positief tegenover staat, tenzij nieuwe ontwikkelingen zich voordoen of anderszins kan worden aangetoond.

- 3 Als onderlegger voor deze visie kan een **nationale staalkaart vogels en wind** worden ontwikkeld. Hieraan kan door de Vogelbescherming Nederland een bijdrage geleverd worden²⁵. Deze staalkaart kan door gemeenten, provincies en ontwikkelaars als afwegingsinstrument worden gebruikt voor de beoordeling van windlocaties. Frisse Wind van SNM kan hiervoor als uitgangspunt dienen.
- 4 Het is wellicht aan te bevelen om tot een **nationale tenderregeling** voor wind te komen. Daarbij kan gedacht worden aan het openbaar aanbesteden van het alleenrecht om in een bepaald afgebakend gebied een windpark te realiseren onder de gestelde condities van de gemeente of provincie. Het gaat daarbij om het *ontwikkelingsrecht*, en niet het eigendom van de grond. De gemeente kan aanvullende eisen stellen bijvoorbeeld ten aanzien van het participatiemodel en compensatievormen. De nationale tenderregeling kan tevens dienen als monitoringsinstrument voor de rijksoverheid. Opbrengsten vloeien terug naar de gemeente.
- 5 Stem met VROM (planologisch) af om de verschillende procedures bij windenergie te stroomlijnen en het aantal inspraakmomenten te reduceren²⁶.
- 6 Schep met LNV (natuurbescherming) meer duidelijkheid over de onthefingsprocedure voor de Natuurbeschermingswet en vooral het begrip externe werking. Een richtlijn voor windenergie kan een bijdrage leveren.

Meer in zijn algemeenheid onderschrijven wij de aanbevelingen van de Kema dat de rijksoverheid meer haar betrokkenheid moet tonen bij windenergie. Dat betekent een meer initiërende opstelling naar andere departementen en ook een zichtbare rol richting provincies. Bijvoorbeeld provincies meer aan te spreken op hun verantwoordelijkheid (via regionale vertegenwoordiging) voldoende ruimte vrij te maken voor en niet te veel restricties op te werpen tegen windenergie.

²⁵ Het idee van de **nationale staalkaart vogels en wind** is getoetst bij de Vogelbescherming. Hoewel men positief staat tegenover een dergelijk onderzoek, is vogelonderzoek op locatie altijd maatwerk. Eventuele nadelige effecten op windlocaties zijn aan te tonen, het omgekeerde - aantonen van het ontbreken van deze nadelige effecten - vrijwel niet.

²⁶ Kijk bijvoorbeeld of de benodigde bouwvergunning vatbaar dient te zijn voor bezwaar als een bestemmingsplan (BP) net is aangenomen. Men kan denken aan een (arbitraire) grens van 5 jaar in te stellen voor BP'en waarvan de bouwvergunning niet vatbaar hoeft te zijn voor beroep.

Literatuur

KEMA, Windmonitor.

Ministerie van EZ, *Olie en Gas in Nederland*, 1998-2000

Ministerie van EZ, *Eerste Energierapport*, 1999

Ministerie van EZ, *Derde Energienota*, 1996

Ministerie van EZ, *projectdossier 's-Gravenzande*

NovioConsult, *Kennismontage Energie en Ruimtelijke Ordening*, 1999

Stichting Natuur en Milieu (en 12 Milieufederaties), *Frisse Wind 1*, 2000

Stichting Natuur en Milieu (en 12 Milieufederaties), *Frisse Wind 2*, 2001

Waddenvereniging, <http://www.waddenvereniging.nl>, 2001

WRR, *Besluiten over grote projecten*, 1994

Waddenzee

Bakker, F.G.A. de, *Besluitvorming omtrent exploratieboringen in de Waddenzee*, Landbouwniversiteit Wageningen en DLO-Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek, 1995

ECN, *Energie Verslag Nederland, jaargangen 1994 tot en met 2000*, Petten

Ministerie van EZ, *Intern Waddendossier*, 1993-2000 (o.a. MER-studies)

Ministerie van EZ, *Plan van Aanpak Mijnbouwactiviteiten Waddenzee*, januari 1995

Ministerie van EZ (Rapport Stuurgroep), *Mijnbouwactiviteiten in de Waddenzee*, oktober 1993

Ministeries van EZ, LNV, VROM en V&W, *Proefboringen in de Noordzeekustzone en de Waddenzee; nadere onderbouwing voor besluitvorming*, december 1997

Waddenvereniging, 2001, <http://www.waddenvereniging.nl>

CE

**Oplossingen voor
milieu, economie
en technologie**

Oude Delft 180

2611 HH Delft

tel: 015 2 150 150

fax: 015 2 150 151

e-mail: ce@ce.nl

website: www.ce.nl

Besloten Vennootschap

KvK 27251086

Besluiten over energieprojecten

knelpunten bij realisatie van
gaswinnings- en windprojecten

Bijlagen

Eindrapport

Delft, februari 2002

Opgesteld door: Martijn Blom
Balthasar Klimbie
Marc Davidson



A Besluitvorming gaswinning

Besluitvorming gaswinning

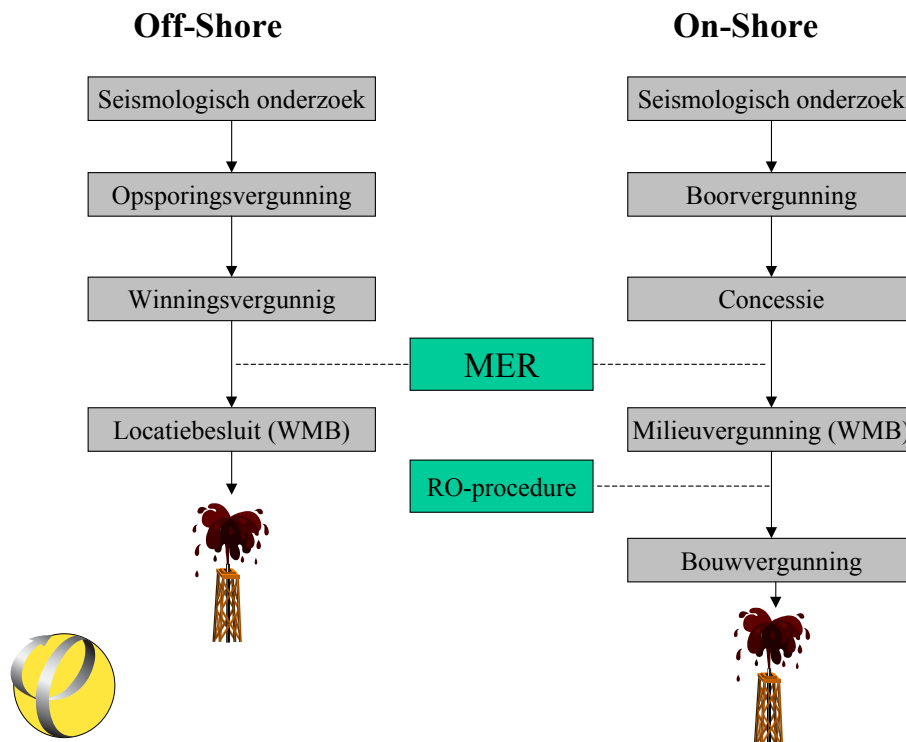
Voordat een mijnbouwmaatschappij een gasboring kan uitvoeren dienen verschillende procedures te worden doorlopen. Op hoofdlijnen geeft Figuur 3 deze verschillende fasen van opsporing tot winning op het vasteland weer (voor terminologie van vergelijkbare fasen op Continentaal Plat zie Figuur 3):

- 1 **Seismologisch onderzoek:** de mijnbouwmaatschappij brengt de geologische structuur onder het bodemoppervlak in kaart. Hiervoor is alleen toestemming van de grondeigenaar nodig.
- 2 **Boorvergunning:** voor het instellen van opsporingsonderzoek is een boorvergunning nodig voor delfstoffen op het Nederlands territorium. Het betreft het alleenrecht om in een afgebakend gebied opsporingsonderzoek in te stellen (te boren of er bodemschatten zijn). Op het Continentaal Plat heet dit een opsporingsvergunning.
- 3 **Concessie:** indien de bodemschatten aangetoond zijn, kan een concessie aangevraagd worden. Een concessie is een vergunning om de bodemschatten te mogen winnen. Onder de huidige wetgeving gaat het eigendom van de mineralen bij concessieverlening over op de concessiehouder²⁷.
- 4 **Milieuvergunning:** Het concreet opsporen en winnen van aardolie en aardgas is MER-plichtig in gevallen waarin de activiteit plaatsvindt in een 'gevoelig gebied', op basis van het Structuurschema Groene Ruimte²⁸. In 1999 is de MER-plicht uitgebreid voor mijnbouwactiviteiten door middel van implementatie van een Europese richtlijn. Het winnen van aardolie en aardgas is MER-plichtig in alle gevallen waarbij meer dan 500 ton aardolie of 500.000 m³ aardgas per dag gewonnen wordt. Door de uitbreiding is het aantal MER-procedures toegenomen. Een MER-procedure moet worden doorlopen voor het verkrijgen van een *milieuvergunning/locatiebesluit* onshore dan wel een *locatiebesluit* offshore. Hiervoor treedt EZ op als bevoegd gezag.
- 5 **Bouwvergunning:** tot slot is een bouwvergunning nodig voor het oprichten van de boortoren op gemeentelijk grondgebied. De aanvraag voor de bouwvergunning wordt getoetst aan het gemeentelijke bestemmingsplan dat ten behoeve van de nieuwe bestemming aangepast moet worden. Ook hiervoor moeten (lokale) ruimtelijke procedures worden doorlopen.

²⁷ In het kader van de nieuwe Mijnbouwwet zal een "concessie" winningsvergunning gaan heten en blijft de eigendom van mineralen bij de Staat (onder voorbehoud).

²⁸ Een MER-procedure kan derhalve ook nodig zijn voor proefboringen in een 'gevoelig gebied'.

Figuur 3 Besluitvorming rond gaswinning



Daarnaast is een ontheffing noodzakelijk in of in de nabijheid van een gebied (externe werking) dat aangewezen is als Natuurbeschermingsgebied en / of waarop de Vogel- en Habitatrichtlijnen van toepassing zijn.

B Referenties

Gesprekspersonen

Onderdelen studie	Organisatie	Persoon
Algemeen	Stichting Natuur en Milieu (thans Novem) Stichting Natuur en Milieu Greenpeace TotalFinaElf KEMA Task Force Windenergie (TFW)	De heer W. Wittenboer Mevrouw A. Stevens De heer H. Altevogt De heer M. Mars De heer T. Rothuis De heer F. Verheij De heer F. Van der Loo
Case Waddenzee	Nogepa NAM	De heer J. Mathey De heer Regeer Mevrouw Bouwer De heer Krijnen De heer Lamfers De heer Herber De heer Marquenie De heer Dorenbos
Case 's-Gravenzande	Ministerie van EZ 's-Gravenzande <i>Wethouder van financiën en ro</i>	De heer R. Hillen De heer M. Mezger De heer Oostenbrink,
Case Reimerswaal	Gemeente Reimerswaal N.V. Delta Nutsbedrijven	De heer J. Kloet De heer M. van Schaik
Case Almere	Gemeente Almere Vogelbescherming Nederland Vogelwacht Almere NUON	De heer J. Bouwmeester De heer T. Eggenhuizen De heer A. van de Berg De heer H. Kouwenhoven Mevrouw J. Vaar