

## Gaan de wieken sneller draaien met de Structuurvisie wind op land?

Mr. Erwin Noordover en mr. Aaldert ten Veen, datum 13-06-2013

**Datum**

13-06-2013

**Auteur**

Mr. Erwin Noordover en mr. Aaldert ten Veen<sup>[3]</sup>

**Vakgebied(en)**

Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Langzaam ontstaat duidelijkheid over de wijze waarop Nederland windenergie op land gaat inzetten voor het halen van de doelstellingen voor duurzame energieproductie. Tot nog toe blijft de realisatie van nieuwe windturbines achter op de verwachtingen. Niettemin moet er uiteindelijk in 2020 in ieder geval 6.000 MW aan elektriciteitsproductie door windturbines op land worden gerealiseerd en is het niet uitgesloten dat deze omvang nog moet toenemen nu het Kabinet Rutte-II de duurzaamheidsdoelstellingen heeft verhoogd van 14% naar 16%.<sup>[1]</sup>

Op 28 maart 2013 is het ontwerp van de Rijksstructuurvisie wind op land ('SWOL') gepubliceerd, tegelijk met het bijhorende milieueffectrapport ('plan-MER') en passende beoordeling.<sup>[2]</sup> In dit ontwerp-beleidsdocument van het Rijk worden onder andere de gebieden aangewezen voor de realisatie van windparken met een vermogen van meer dan 100 MW en zijn de afspraken tussen het Rijk en de provincies over de verdeling van de provinciale bijdragen aan de realisatie van de nationale doelstelling opgenomen. Met dit beleid en de afspraken krijgt de markt duidelijkheid over de mogelijke locaties voor grootschalige windparken op het land. Dit artikel gaat in op de totstandkoming en inhoud van deze ontwerp-rijksstructuurvisie en signaleert daarbij enkele punten die van belang zijn voor een windproject, waaronder normen uit het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening ('Barro').

Met de SWOL is enkel inzicht gegeven in randvoorwaarden voor de ontwikkeling van grootschalige windparken op land. Hiermee is nog geen besluitvorming voor een concreet initiatief tot stand gekomen. Dergelijke besluitvorming vindt plaats binnen de zogenoemde rijkscoördinatie-regeling ('RCR') en de provinciale coördinatie-regeling ('PCR'). Hoewel beide regelingen beogen de realisatie van grootschalige windparken te bespoedigen, zijn de regelingen niet gelijk aan elkaar. In dit artikel worden beide procedures besproken, waarbij de verschillen hiertussen worden uitgelicht en enkele aspecten worden benoemd waarmee bij de realisatie van windparken rekening moet worden gehouden.

In dit artikel komt de inhoudelijke beoordeling van natuur- en milieueffecten in het kader van de planologische besluitvorming en de vergunningverlening niet ter sprake. Deze onderwerpen worden in een volgende bijdrage in dit tijdschrift behandeld.

### 1. De beleidsdoelen voor windenergie

#### 1.1 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte ('SVIR')

De SWOL is een nadere uitwerking van de beleidsdoelen voor windenergie op land die in de SVIR zijn geformuleerd. De SVIR vormt dan ook een onderdeel van het rijksbeleid voor windenergie. De SVIR is het geldende ruimtelijke en mobiliteitsbeleid van het Rijk.<sup>[4]</sup> In deze rijksstructuurvisie staan de hoofdlijnen van het rijksbeleid en de wijze waarop volgens de regering de inhoud van de structuurvisie wordt verwezenlijkt.<sup>[5]</sup> De SVIR formuleert 13 onderwerpen van nationaal belang. Voor deze 13 onderwerpen acht het Rijk centrale sturing nodig en neemt het Rijk verantwoordelijkheid voor de realisatie, waaronder het beschikbaar stellen van rijksinstrumenten.

Eén van de nationale belangen is het creëren van 'ruimte voor het hoofdnetwork voor (duurzame) energievoorziening en energietransitie'. Binnen dit belang rekent het Rijk enkel de duurzame energievoorziening door de realisatie van grootschalige windparken op land en zee tot haar taak. Het Rijk trekt de ontwikkeling van wind op land naar zich toe vanwege de grote invloed van windparken op de omgeving en de omvang van de opgave voor wind op land. De SVIR wijst reeds gebieden op land aan die kansrijk zijn voor plaatsing van grootschalige windparken. Deze selectie is gebaseerd op een combinatie van landschappelijke en natuurlijke kenmerken, alsmede de gemiddelde windsnelheid. Binnen de geselecteerde gebieden, zo wordt in de SVIR aangegeven, gaan het Rijk en de provincies samen locaties voor grootschalige windenergie aanwijzen, hetgeen moet uitmonden in de SWOL.<sup>[6]</sup>

#### 1.2 De invulling van wind op land

### 1.2.1 Discussie tussen Rijk en provincies

Zoals aangekondigd in de SVIR zijn Rijk en de provincies met elkaar in gesprek gegaan over de beoogde locaties voor grootschalige windparken op land. Dit overleg verliep stroef, zoals blijkt uit het volgende.

In een brief d.d. 28 februari 2011 aan de Minister van EL & I heeft het IPO namens de provincies een voorstel gedaan voor de ruimtelijke reservering van 3.356 MW aan windenergie.<sup>[7]</sup> Het IPO erkende dat hiermee niet de beoogde 6.000 MW wordt behaald, maar wees erop dat dit doel gehaald kon worden als voldaan werd aan enkele eisen. Uit deze brief blijkt sterk de wens van de provincies om zelf te bepalen waar de windparken worden gerealiseerd:

“Om de provinciale regie te behouden mag een Rijksstructuurvisie geen aanvullende gebieden, eisen aan gebieden of aanvullende beperkingen aan de provincies opleggen.”

Verder dienen de provincies volgens het IPO een leidende rol te spelen en is er voor het Rijk enkel een faciliterende rol weggelegd als de RCR en rijksinpassingsplanprocedures van toepassing zijn.

Een volgende standpuntbepaling van de provincies is te vinden in de brief van 11 januari 2012 van het IPO aan de Minister van I&M.<sup>[8]</sup> Uit deze brief blijkt wederom het streven van de provincies om de realisatie van grootschalige windparken te beperken tot de door hen voorgestelde gebieden. Ten einde dit alsnog af te dwingen, en in afwachting van de definitieve SWOL, vroegen de provincies om opschorting van de RCR. Met de motie-Dijkers is dit verzoek ingewilligd.

### 1.2.2 De motie-Dijkers en de Aanhoudingsregeling

Tijdens het algemeen overleg op 5 juli 2012 heeft de Tweede Kamer met de toenmalige Minister van EL & I uitgebreid gediscussieerd over de Nederlandse energiehuishouding, waaronder de realisatie van wind op land.<sup>[9]</sup> Namens Kamerlid Dijkers van de PvdA werd een motie voorgesteld en aangenomen in lijn met de wensen van de provincies.<sup>[10]</sup> Gevolg was, dat in afwachting van de te maken afspraken tussen Rijk en provincie een moratorium van zes maanden zou gelden voor initiatieven onder de RCR. De besluitvorming voor windparken met een vermogen van meer dan 100 MW kwam hiermee stil te liggen. Na verloop van het moratorium mocht de RCR weer gaan lopen. Projecten zouden dan worden getoetst aan de SWOL, bij gebreke waarvan de regering de voortgang van de RCR diende te verzekeren door in ieder geval de RCR in te zetten in die provincies die niet meewerken en/of geen afdoende ruimtelijke reserveringen hiervoor plegen.

In overeenstemming met de genoemde motie heeft de Minister van EL & I de Beleidsregel voor aanhouding meldingen ex art. 9b, derde lid, Elektriciteitswet 1998 ('Aanhoudingsregeling') vastgesteld.<sup>[11]</sup> In deze regeling was vastgelegd dat meldingen van projecten onder de RCR werden aangehouden, indien het desbetreffende project buiten de provinciale zoekgebieden lag. De relevante bepalingen uit de Aanhoudingsregeling golden tot 1 februari 2013 en zijn thans dus niet meer van toepassing. Hoewel de SWOL nog op zich liet wachten, was het moratorium op de RCR feitelijk afgelopen.

### 1.2.3 De uiteindelijke afspraken tussen Rijk en provincies

Tijdens het moratorium zijn het Rijk en de provincies verdergegaan met het overleg over de beoogde locaties voor de doorgroei naar de 6.000 MW wind op land. Uiteindelijk heeft de Minister van EZ, mede namens de Minister van IenM, bij brief d.d. 31 januari 2013 de Tweede Kamer ingelicht over de hieruit voortkomende afspraken met het IPO.<sup>[12]</sup> De belangrijkste afspraken zijn:

- de provincies garanderen ruimte voor 6.000 WM wind op land, te realiseren voor 2020;
- gebieden met een potentieel voor 5.715 MW worden vóór 31 december 2013 ruimtelijk, planologisch vastgelegd. De provincies verkennen de mogelijkheden voor de resterende 285 MW;
- voor de doorgroei van 14% naar 16% duurzame energie verkennen het Rijk en de provincies voor 1 mei 2013 de mogelijkheden. Indien dit leidt tot een extra opgave van wind op land, dan doen de provincies hiertoe een voorstel;
- na 1 mei 2013 wordt besloten over de wijze waarop de eventuele extra opgave voor wind op land en de aanvullende 285 MW ruimtelijk en planologisch worden vastgelegd;
- als er gebieden (deels) afvallen tijdens de ruimtelijke, planologische procedures of andere redenen, dan vult de betreffende provincie zo spoedig mogelijk het afgefallen gedeelte aan met alternatieve locaties. De provincies leggen deze planologische alternatieven uiterlijk de eerste helft van 2014 vast;
- zo nodig wordt de Rijksstructuurvisie wind op land geactualiseerd.

Het gevolg van deze afspraken is dat het Rijk gebieden aanwijst waarbinnen windparken met een omvang van meer dan 100 MW kunnen worden gerealiseerd, maar dat het Rijk ook hierbij aansluit bij de al aangewezen provinciale gebieden. Verder mogen de provincies in aanvulling hierop zelf de gebieden aanwijzen voor windparken met een omvang tot 100 MW. Pas als de provincies nalatig zijn in het nakomen van hun verplichtingen, zal het Rijk overgaan tot het inzetten van diens bevoegdheden om de realisatie van de doelstellingen te bewerkstelligen.

## 2. De ontwerp-structuurvisie wind op land

Op 28 maart 2013 is uiteindelijk het ontwerp van de SWOL met een passende beoordeling en een plan-MER aan de Tweede Kamer gestuurd. Hierna komen achtereenvolgend – kort – het doel en strekking van deze structuurvisie, de gebiedskeuze en het milieueffectonderzoek ter sprake.<sup>[13]</sup>

## 2.1 Doel en reikwijdte van de SWOL

De ratio van de SWOL is de selectie van de locaties die in principe geschikt worden geacht voor de plaatsing van grootschalige windparken op land ten behoeve van de doorgroei naar 6.000 MW windenergie op land. Hiertoe regelt de SWOL vier zaken, namelijk:

1. de gebieden waarbinnen ruimte is voor windparken met een vermogen vanaf 100 MW;
2. de algemene en gebiedsspecifieke ruimtelijke randvoorwaarden voor ontwikkeling;
3. de prestatieafspraken tussen Rijk en provincies over de allocatie van de doorgroei naar 6.000 MW;
4. een uitvoeringsparagraaf voor het verdelen van de taken ten behoeve van de realisatie.

De SWOL legt geen verplichting op tot het invullen van de geselecteerde gebieden. De SWOL formuleert de randvoorwaarden voor deze invulling. Pas bij de concrete besluitvorming voor een specifiek project dient aan de hand van deze randvoorwaarden de uiteindelijke omvang en opstelling van het windpark te worden bepaald. Verder spelen bij de besluitvorming over een individueel project naast de randvoorwaarden uit de SWOL ook andere overwegingen. Het enkel voldoen aan de randvoorwaarden in de SWOL hoeft bijvoorbeeld niet automatisch tot een goede ruimtelijke onderbouwing van het planologische plan te leiden. De SWOL vormt dus niet het volledige juridisch/planologisch kader voor de besluitvorming over grootschalige windparken. Dit geldt temeer voor windparken van provinciaal belang, die worden vastgelegd op provinciaal niveau. Provincies hebben de ruimte om naast de in de SWOL genoemde randvoorwaarden nog eigen voorwaarden te stellen aan de realisatie van windparken waarvoor zij het bevoegde gezag zijn.

## 2.2 De gebiedskeuze in de SWOL

Het Rijk wil de grootschalige windparken concentreren in een beperkt aantal windrijke gebieden en landschappen waar windturbines goed passen, zoals grote haven- en industriegebieden, grootschalige open agrarische landschappen, in en langs grote wateren en langs wegen en spoorlijnen. Er wordt bijvoorbeeld aangesloten bij het industriële karakter van de Rotterdamse en Groninger havens en bij het grootschalige open agrarische karakter van de Veenkoloniën.

De SWOL wijst enkel die gebieden aan die geschikt zijn voor windparken met een vermogen van meer dan 100 MW. Deze selectie is gebaseerd op het milieueffectonderzoek. Dit onderzoek heeft echter betrekking op meer gebieden dan enkel de in de SWOL aangewezen gebieden. In het plan-MER zijn alle provinciale gebieden voor grootschalige windparken betrokken, dus ook de gebieden waarbinnen geen windparken met een omvang van meer dan 100 MW kunnen worden gerealiseerd. De beperking in de SWOL tot gebieden waarbinnen windparken met een vermogen van meer dan 100 MW hangt samen met het feit dat de Rijksoverheid het bevoegd gezag is ten aanzien van windparken van nationaal belang; zijnde parken groter dan 100 MW. Daarom is ervoor gekozen om de gebieden waarbinnen geen ruimte is voor minimaal 100 MW niet in de SWOL op te nemen. Niettemin is de SWOL ook van belang voor provincies, aangezien de gemaakte afspraken over de verdeling tussen de provincies hierin zijn opgenomen. Verder bevat het plan-MER voor de SWOL informatie die gebruikt kan worden in het milieueffectonderzoek voor windparken van provinciaal belang.

Bij de keuze om in de SWOL niet de gebieden vast te leggen waarbinnen de windparken kleiner dan 100 MW mogelijk worden gemaakt zijn wel enkele kanttekeningen te plaatsen. In principe zijn ook deze windparken noodzakelijk voor het behalen van de nationale doelstellingen voor windenergie op land. Daarbij is de bevoegdheid van het Rijk niet zonder meer beperkt tot het realiseren van windparken boven de 100 MW. Indien gewenst, kan het Rijk de realisatie van kleinere windparken naar zich toetrekken.<sup>[14]</sup> Een dergelijke wens kan ontstaan indien een provincie diens verplichtingen niet nakomt. Als ook de provinciale gebieden in de SWOL zouden zijn opgenomen, dan zou de beleidsmatige onderbouwing van de besluitvorming van de Rijksoverheid voor een windpark met een vermogen van kleiner dan 100 MW in een specifiek gebied in beginsel zijn gegeven. Het opnemen van de provinciale gebieden in de SWOL vormt ook geen onredelijke beperking van de bevoegdheden van provincies, aangezien 1. de provincies met deze gebieden hebben ingestemd; en 2. de provincies ook nog van de SWOL gemotiveerd kunnen afwijken. Verder geeft het opnemen van alle gebieden voor grootschalige windparken in één beleidsdocument een duidelijk en helder beeld. Als laatste zou de snelheid van het proces worden bevorderd, omdat nu niet nog op nadere invulling door provincies hoeft te worden gewacht in de vorm van 12 aparte provinciale structuurvisies.

Overigens valt verder op dat de selectie van de onderzoeksgebieden voor de SWOL significant kleiner is dan de gebieden die nog waren aangewezen in de SVIR. In de SWOL waren ook grote delen van Noord-Nederland en Zeeland aangewezen voor windenergie op land, maar deze gebieden zijn niet opgenomen in het milieueffectonderzoek voor de SWOL. Deze verkleining van de zoekgebieden uit het SVIR naar de gebieden in de SWOL lijkt te volgen uit de afspraken die zijn gemaakt tussen het Rijk en de provincies, door tussenkomst van het IPO.

Deze keuze van de regering behelst echter wel een risico voor de realisatie van 6.000 MW op land. Om deze omvang te realiseren, kan het niet afdoende zijn om beleidsmatig net genoeg ruimte hiervoor aan te wijzen. De ervaring leert immers dat bij de realisatie van een windpark de oorspronkelijk beoogde omvang niet wordt gerealiseerd. Er vallen delen af, omdat er bijvoorbeeld harde belemmeringen in de vorm van aan te houden geluidsnormen bestaan of ten behoeve van de ruimtelijke inpassing van het plan. Oftewel, door niet verder te kijken dan de doelstelling van 6.000 MW creëert de regering het risico dat deze doelstelling nooit wordt gehaald.

Dit probleem wordt blijkens de gemaakte afspraken tussen Rijk en provincies wel onderkend. Eén van de afspraken betreft immers het vinden van vervangende ruimte als een aangewezen gebied vervalft. In hoeverre dit lukt, en of deze vervangende ruimte vervolgens wel kan worden ingevuld, is niettemin onzeker. In ieder geval ontstaat hier vertraging in de realisatie die voorkomen had kunnen worden door nu al meer gebieden te selecteren, zoals ook door de Nederlandse Wind Energie Associatie is bepleit. [\[15\]](#)

### 2.3 Het milieueffectonderzoek voor de SWOL

De hiervoor beschreven kanttekeningen op de gebiedskeuzen kunnen consequenties hebben voor de juistheid van het milieueffectonderzoek verricht voor de SWOL. Het opstellen van een plan-MER voor de SWOL is een wettelijke plicht. [\[16\]](#) Weliswaar staat de oprichting van een windpark genoemd in de lijst voor m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten, maar een plan dat kaderstellend is voor dergelijke activiteiten is altijd m.e.r.-plichtig. [\[17\]](#) De omvang van het milieuonderzoek voor het plan-MER volgt uit artikel 7.7 Wm. Er dient onder andere een zogeheten alternatievenonderzoek te worden verricht. Dit betreft een beschrijving van de voorgenomen activiteit, in casu de realisatie van grootschalige windparken, en mogelijke redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Dergelijke alternatieven kunnen andere locaties voor de activiteit of een andere inrichting van de activiteit zijn. Vervolgens dienen de milieueffecten van de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven te worden onderzocht en onderling te worden vergeleken. Op basis van deze vergelijking kunnen de gevolgen van de verschillende alternatieven tegen elkaar worden afgewogen, waarna kan worden gemotiveerd welk alternatief gezien de milieueffecten het meest wenselijk is.

Het alternatievenonderzoek voor de SWOL is als volgt uitgevoerd. Eerst zijn de te onderzoeken gebieden aangewezen. Dit zijn de provinciale zoekgebieden, die vallen onder de afspraken tussen het Rijk en de provincies. Vervolgens zijn er per gebied vier 'alternatieven' geformuleerd, die variëren in de wijze van inrichtingen van de beoogde gebieden, met als uitgangspunten 1. maximale opbrengst; 2. natuur; 3. landschap en beleving; en ten slotte 4. een alternatief zonder grootschalige windparken. De genoemde alternatieven worden per gebied ten opzichte van elkaar vergeleken. Het plan-MER onderscheidt daarbij drie regio's, namelijk Zuidwest-Nederland, het IJsselmeergebied en Noordost-Nederland.

Uiteindelijk resulteert het onderzoek in een voorkeursalternatief met daarin de gebieden die geschikt zijn voor inpassing van een windpark van minimaal 100 MW. In het plan-MER staan de redenen waarom bepaalde gebieden niet tot het voorkeursalternatief behoren. Dit betreft niet alleen de onmogelijkheid om de beoogde omvang van 100 MW te behalen, maar ook het al dan niet zijn aangewezen als provinciaal zoekgebied.

De vraag rijst of met het hiervoor beschreven alternatievenonderzoek wordt voldaan aan de eisen van het te verrichten milieuonderzoek. Er zijn in ieder geval kritische kanttekeningen bij te plaatsen. Het doel van een MER is om het milieu een volwaardige plaats te geven in de besluitvorming over plannen en projecten. [\[18\]](#) Daartoe dient een onderzoek naar de effecten van degelijke plannen en projecten te worden verricht. Om de effecten op waarde te kunnen schatten is het nodig om verschillende alternatieven van de voorgenomen activiteit te onderzoeken en te vergelijken. Zoals hiervoor al genoemd, gaat het dan om redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Van een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief is sprake op het moment dat dit alternatief aansluit bij het doel van de initiatiefnemer. Als een alternatief niet of niet op afdoende wijze tegemoetkomt aan dit doel, dan is geen sprake van een redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief. [\[19\]](#)

Verder dient een alternatief door de initiatiefnemer uitgevoerd te kunnen worden. Als de initiatiefnemer een bestuursorgaan is, dan zijn enkel alternatieven binnen het competentiegebied van dit bestuursorgaan redelijkerwijs uitvoerbaar. Op beleidsniveau zullen waarschijnlijk meer alternatieven kunnen worden onderzocht dan op het niveau van concrete besluitvorming ten behoeve van een specifiek project. Verder kan eerdere besluitvorming een reden zijn om bepaalde alternatieven buiten beschouwing te laten. Hierbij is wel van belang in hoeverre de eerdere besluitvorming daadwerkelijk aan de realisatie van een alternatief in de weg staat. Het is weliswaar mogelijk om op basis van eerdere beleidsdocumenten bepaalde alternatieven buiten beschouwing te laten, maar nu deze documenten niet zonder meer juridisch bindend zijn, dient er wel een afdoende motivering voor het afvallen van de alternatieven te worden gegeven. De enkele verwijzing naar eerder beleid kan onvoldoende zijn. [\[20\]](#)

Als het voorgaande, kort weergegeven, kader voor het alternatievenonderzoek wordt losgelaten op het onderzoek ten behoeve van de SWOL, dan valt op dat een significant deel van de zoekgebieden uit de SVIR zijn afgevallen vanwege de wens om aan te sluiten bij de beleidskeuzen van de provincies. Het onderzoek richt zich slechts op locaties voor windparken met een omvang van meer dan 100 MW, waarvoor het Rijk bevoegd is. Deze bevoegdheid van het Rijk strekt zich echter uit

tot het gehele grondgebied van Nederland en wordt niet beperkt door beleidsmatige keuzen van provincies. Er kunnen dus vraagtekens worden gezet bij de keuze van het Rijk om voor het onderzoek in het plan-MER voor de SWOL niet uit te gaan van de zoekgebieden zoals opgenomen in de SVIR, maar bij de zoekgebieden van de provincies. Het is immers niet uitgesloten dat ook gebieden buiten de provinciale zoekgebieden zijn aan te duiden als redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven voor windparken met een omvang van meer dan 100 MW. Het voorgaande behelst het risico dat het verrichte alternatievenonderzoek voor de SWOL niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet.

Door de beperking van het milieueffectonderzoek tot de provinciale gebieden is ook de mogelijkheid om via vergelijking van de milieueffecten van de verschillende gebieden een selectie voor het voorkeursalternatief te maken. De huidige opzet van het milieuonderzoek heeft tot gevolg dat ieder gebied dat wordt onderzocht in principe nodig is om de doelstelling van 6.000 MW te halen. De gebieden worden dus niet onderling op hun milieueffecten vergeleken. Er lijkt dan ook geen sprake te zijn van een onderzoek naar alternatieve locaties, maar eerder een onderzoek naar verschillende inrichtingen van al geselecteerde locaties. Hierin kan een risico liggen bij de verdere invulling van de geselecteerde locaties.

De voorgaande kanttekeningen bij het milieuonderzoek zijn van belang voor de verdere uitvoering van de SWOL. Voor de realisatie van specifieke projecten zal een planologisch besluit en vergunningverlening nodig zijn, waarvoor wederom milieueffectonderzoek vereist is. Dit milieueffectonderzoek kan voortbouwen op het milieuonderzoek voor de SWOL. In de rechterlijke toetsing van de besluitvorming voor een concreet project kan een rechter echter toekomen aan de beoordeling van het verrichte milieuonderzoek, waaronder het onderzoek naar redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven zoals verricht in het plan-MER voor de SWOL. Oftewel, eventuele gebreken in het milieuonderzoek voor de SWOL kunnen doorwerken naar de milieuonderzoeken voor de concrete projecten. Het is niet alleen raadzaam dat voorafgaand aan de definitieve vaststelling van de SWOL hierbij wordt stilgestaan, maar initiatiefnemers zullen ook bij het opzetten van het milieuonderzoek voor een concreet initiatief met het voorgaande rekening dienen te houden. Hierbij kan worden gedacht aan een nadere selectie van alternatieve locaties en een vergelijking van de milieueffecten van de geselecteerde locaties.

### 3. Windturbines in het Barro

De status van de toekomstige SWOL als beleidsregel van het Rijk betekent dat lagere overheden hieraan niet zonder meer zijn gebonden.<sup>[21]</sup> Indien de regering dit wenst, bestaat de mogelijkheid om delen van de SWOL op te nemen in het Barro. In dit besluit zijn al delen van de SVIR vastgelegd, waaronder aspecten die al van belang zijn voor het realiseren van sommige windparken.<sup>[22]</sup> In het huidige ontwerp van de SWOL merkt de regering op:

"Voor de helderheid merkt het kabinet op, dat het in deze structuurvisie neergelegde beleid geen behoefte creëert tot aanpassing van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening."

Hieruit kan worden afgeleid dat de regering vooralsnog geen beperkingen gaat opleggen aan de ruimtelijke gebruiksmogelijkheden van de in de SWOL aangewezen gebieden.

#### 3.1 Het Barro

Het Barro is een algemene maatregel van bestuur ('AMvB') op grond van artikel 4.3 Wet ruimtelijke ordening ('Wro'): indien nationale belangen dit met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens AMvB regels worden gesteld omtrent de inhoud van 1. bestemmingsplannen; 2. provinciale inpassingsplannen; 3. omgevingsvergunningen voor strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 3 Wabo; en 4. beheersverordeningen.<sup>[23]</sup> In het Barro kunnen dus normen worden vastgelegd die de gemeentelijke of provinciale ruimte voor de vaststelling van de inhoud of de inrichting van ruimtelijke besluiten, al dan niet voorwaardelijk, normeert of beperkt. De gemeenten en provincies moeten de normen uit de AMvB vervolgens vastleggen dan wel respecteren in hun planologische besluiten. Hiermee wordt de doorwerking van het nationale beleid richting lagere niveaus gewaarborgd.

Uit de memorie van toelichting bij de Wro volgt dat de AMvB veelal eisen zal bevatten die een beleidsmatige basis vinden in een structuurvisie.<sup>[24]</sup> Daarmee vormt de AMvB de juridische binding aan beleid van de Rijksoverheid. Een dergelijke basis is echter niet in de wet voorgeschreven: het wordt ook mogelijk geacht dat de AMvB vanwege onverwachte of ongewenste ontwikkelingen op zeer korte termijn wordt vastgesteld en dan geen basis heeft in beleid.

#### 3.2 Plaatsing van windturbines langs de Waddenzee

Vooralsnog bevat het Barro weinig normen specifiek voor windturbines. Voor de realisatie van windturbines is wel van belang dat een beoordelingskader geldt voor het bouwen in en rond de Waddenzee. Dit aspect kan in ieder geval spelen bij de windparken in de omgeving van de Groningse havens en ten zuiden van de Afsluitdijk.

Het Barro maakt een onderscheid tussen de Waddenzee zelf en het daar omliggende waddengebied. Beide gebieden worden in het Barro gedefinieerd en aangewezen op de bijhorende kaart.<sup>[25]</sup> Het plaatsen van windturbines in de Waddenzee is verboden.<sup>[26]</sup> Bij het vaststellen van een bestemmingsplan of PIP ten behoeve van het plaatsen van

windturbines in het waddengebied, dus buiten de Waddenzee, moeten de zogeheten landschappelijke beoordeling en de 'nee-tenzij'-toets worden doorlopen<sup>[27]</sup> Deze beide stappen dient ter bescherming van de Waddenzee tegen effecten van activiteiten de buiten dit gebied worden gerealiseerd.

Als op basis van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het te realiseren windpark significante gevolgen heeft voor de landschappelijke of cultuurhistorische kwaliteiten, dan kan het planologisch besluit worden vastgesteld zonder verdere gevolgen vanuit het Barro. Als het niet mogelijk is om significante gevolgen uit te sluiten, dan moet een landschappelijke beoordeling worden uitgevoerd. De landschappelijke beoordeling vereist een beoordeling van de effecten van een te realiseren windpark op de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten van Waddenzee.<sup>[28]</sup> Genoemde kwaliteiten worden in het Barro omschreven als onder meer de rust en weidsheid van het gebied en de in de bodem aanwezige archeologische waarden.<sup>[29]</sup> Blijkt uit deze beoordeling dat de realisatie van het windpark significant negatieve effecten op de kwaliteiten van de Waddenzee heeft, dan mag het planologische besluit in principe niet worden vastgesteld.<sup>[30]</sup> Van significant negatieve effecten is in ieder geval sprake als de kwaliteiten worden aangetast of bedreigd.<sup>[31]</sup>

Als eenmaal is geconcludeerd dat sprake is van significant negatieve effecten, dan is het dus niet mogelijk om het windpark toe te staan. Dit is enkel anders als wordt voldaan aan de 'nee-tenzij'-toets. Het gebruik dat een aantasting of bedreiging inhoudt wordt niet toegestaan, tenzij 1. er sprake is van zwaarwegende redenen van groot openbaar belang; 2. er geen reële alternatieven voor de activiteit bestaan; en 3. de schade of andere negatieve effecten zo veel mogelijk worden beperkt. Bij zwaarwegende redenen van groot openbaar belang kan worden gedacht aan redenen van sociale en economische aard, argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of bereikbaarheid of voor het milieu wezenlijk gunstige effecten.<sup>[32]</sup>

De landschappelijke beoordeling kan blijkens het Barro onderdeel uitmaken van een voorgeschreven MER of van een passende beoordeling als bedoeld in de Natuurbeschermingswet 1998.<sup>[33]</sup> Er is echter geen sprake van een verplichting om de landschappelijke beoordeling in één van deze documenten mee te nemen. Niettemin kan als uitgangspunt worden genomen dat de landschappelijke beoordeling uitgevoerd moet zijn voordat het planologische besluit wordt genomen en ook als een ter inzage te leggen document ter beschikking moet zijn.

De opzet van de landschappelijke beoordeling met het 'nee-tenzij'-beginsel lijkt op de passende beoordeling uit de Natuurbeschermingswet 1998 ('Nb-wet 1998').<sup>[34]</sup> Het verschil ligt in de kwaliteiten die beschermd worden door de toepasselijke regeling. In de Nb-wet 1998 wordt gekeken naar mogelijke significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000-gebieden, waaronder de Waddenzee. En ook onder de Nb-wet 1998 zijn ontwikkelingen met significant negatieve effecten niet toegestaan, tenzij de ADC-toets succesvol wordt doorlopen.<sup>[35]</sup> Gezien de gelijkenissen tussen beide beoordelingskaders en in afwezigheid van een invulling van de landschappelijke beoordeling en het 'nee-tenzij'-beginsel uit het Barro, kan in de praktijk aanleiding bestaan om bij het uitvoeren van deze stappen oog te houden voor de invulling van de passende beoordeling en de bijhorende ADC-toets.

Bij het inpassen van nieuwe grootschalige windparken langs de Waddenzee lijken significante gevolgen op de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteiten niet altijd te kunnen worden uitgesloten. Een landschappelijke beoordeling zal dan ook vereist kunnen zijn.

### 3.3 Opnemen van de SWOL in het Barro?

Hoewel de regering aangeeft niet van plan te zijn om delen van de SWOL vast te leggen in het Barro, gaan wij hierna kort in op de mogelijke wenselijkheid om dit toch te doen. Vooropstaat dat de SWOL geen toelichting bevat op het afzien om een deel van de SWOL in het Barro op te nemen. In de SWOL staat enkel dat hiertoe geen behoefte bestaat. Door het beleid niet vast te leggen in het Barro, blijft enkel de Rijksoverheid hieraan gebonden in diens besluitvorming. Lagere overheden dienen met dit beleid rekening te houden, maar kunnen hiervan afwijken. Het is wel de bedoeling dat de provincies zichzelf gaan binden aan de afspraken met het Rijk. De aangewezen weg hiervoor is het opnemen van deze afspraken in de provinciale structuurvisies en de juridisch bindende delen in de omgevingsverordeningen.

Aan het vastleggen van delen van de SWOL in het Barro zijn niettemin voordelen verbonden. Ten eerste ontstaat hiermee een uniform landelijk juridisch kader. In het Barro kunnen de relevante gebieden worden aangewezen en de randvoorwaarden voor realisatie worden vastgelegd. Oftewel, de afspraken tussen Rijk en provincie kunnen in het Barro een juridisch normerende grondslag krijgen.

Als delen van de SWOL wel in het Barro worden opgenomen, dan werken deze delen direct door naar de planologische besluiten van de provincies en gemeenten. Hiermee is het mogelijk om te voorkomen dat de gebieden die in de SWOL zijn aangewezen worden gebruikt voor andere doeleinden. Ook kan worden voorkomen dat de omgeving van de gebieden wordt gebruikt voor activiteiten die de realisatie van de beoogde windparken onnodig belemmeren. Denk hierbij aan de realisatie van een nieuwe woonwijk in de buurt van een aangewezen gebied. Deze realisatie zou een nieuwe belemmering kunnen opwerpen voor (een deel van) het te realiseren windpark, omdat windturbines vanwege de geldende geluidsnormen op een zekere afstand van de woningen moeten komen te staan.

Het normeren in het Barro kan ook nadelige gevolgen hebben. In een specifiek geval zouden deze normen te beperkend kunnen zijn. De normering moet bijvoorbeeld niet verbieden om in gebieden buiten het Barro grootschalige windparken te plaatsen. Dergelijke gebieden kunnen immers noodzakelijk zijn als de wel aangewezen gebieden toch niet mogelijk blijken te zijn of tot onvoldoende ruimte leiden. Als oplossing voor dit nadeel kan in de normering een zekere flexibiliteit worden geboden. Dit kan door bijvoorbeeld een nee-tenzij-regime op te nemen, waardoor realisatie van windparken buiten de gebieden aangewezen in het Barro onder voorwaarden mogelijk is.

Om eventuele onderdelen van de SWOL over te nemen in het Barro moet wel sprake zijn van nationale belangen die met het oog op een goede ruimtelijke ordening in regels moeten worden vastgelegd.<sup>[36]</sup> Zoals al genoemd heeft de regering in de SVIR de plaatsing van grootschalige windparken op land aangewezen als een onderdeel van het nationaal belang van energievoorziening en -transitie.<sup>[37]</sup> De ruimtereservering voor de grootschalige windparken kan tevens worden aangemerkt als een aspect van de goede ruimtelijke ordening. Dit blijkt onder meer uit het hiervoor gegeven voorbeeld van andere ontwikkelingen in de buurt, waardoor de realisatie van de grootschalige windparken worden belemmerd. Maar ook de inpassing van de windturbines binnen de al bestaande gebruiksfuncties van een gebied vormt een aspect van de ruimtelijke ordening. Oftewel, de grondslag voor het Barro staat normering van de SWOL in algemene regels toe.

Gezien het voorgaande heeft het normeren van delen van de SWOL voordelen. Dit normeren dient vooral om nieuwe belemmeringen voor de realisatie van de windparken te voorkomen. Het komt ons voor dat de provincies tegen deze aanpak geen bezwaar hoeven te hebben. Zij hebben immers ingestemd met het uitvoeren van de SWOL, waaronder de daarin geformuleerde randvoorwaarden. Verder kan het Barro flexibiliteitsmogelijkheden bevatten, zodat ruimte voor afwijking bestaat. Nu het realiseren van grootschalige windparken voor het behalen van de duurzaamheidsdoelen ook van groot nationaal belang is, mag van de Rijksoverheid worden verwacht dat dit belang de normering krijgt die het verdient.

## 4. De coördinatie-regelingen voor windparken

Tot nog toe is gesproken over de beleidsmatige kant van de realisatie van windparken op land. Als eenmaal de SWOL is vastgesteld, dan komt vervolgens de besluitvorming ten behoeve van de specifieke projecten naar voren.<sup>[38]</sup> Hierna komen de procedurele regelingen voor de besluitvorming en de planologische besluitvorming van het Rijk en de provincies ter sprake.<sup>[39]</sup> Eerst komen enkele algemene aspecten van beide regelingen ter sprake, waarna de RCR en de PCR nog apart worden besproken.

Overigens moet voor ogen worden gehouden dat er geen formele koppeling bestaat tussen de toepassing van één van de coördinatie-regelingen en de structuurvisies van het Rijk dan wel provincie. De toepasselijkheid van een coördinatie-regeling volgt uit een besluit of een wettelijke bepaling, zoals de Elektriciteitswet 1998 ('E-wet'). Genoemde structuurvisies zijn enkel beleid waarmee rekening moet worden gehouden in de besluitvorming die valt onder een coördinatie-regeling. Van dit beleid mogen bestuursorganen echter wel gemotiveerd afwijken. Het is dus mogelijk voor het Rijk of provincie om een rijksinpassingsplan ('RIP') respectievelijk provinciaal inpassingsplan ('PIP') vast te stellen voor een windpark dat niet ligt in de gebieden opgenomen in een structuurvisie.<sup>[40]</sup> De motivering van een degelijk RIP dient wel aan twee extra vereisten te voldoen. Ten eerste moet worden onderbouwd waarom medewerking wordt verleend aan een windpark buiten de al aangeduide gebieden. Ten tweede is een uitgebreidere motivering van de keuze van het voorliggende gebied noodzakelijk, aangezien er niet kan worden teruggevallen op voorliggende beleidskeuzen. Het voorgaande betekent niettemin dat Rijk en provincie de ruimte hebben om af te wijken van de voorliggende structuurvisies met toepassing van een coördinatie-regeling. Een dergelijke afwijking kan bijvoorbeeld wenselijk worden als een provincie zich onvoldoende inspant voor de realisatie van windparken en een particulier initiatief buiten de aangewezen gebieden de medewerking van het Rijk dient te krijgen. Het Rijk hoeft dan niet eerst de structuurvisies aan te passen, maar kan gemotiveerd van de structuurvisies afwijken.

### 4.1 Algemene opmerkingen

Voor de realisatie van windparken bevat de E-wet twee coördinatie-regelingen, namelijk één voor het Rijk en één voor de provincies. Welk gezag bevoegd is ten aanzien van een windpark is afhankelijk van de omvang van dit windpark. Een windpark met een omvang tussen de 5 en 100 MW valt onder provinciaal gezag.<sup>[41]</sup> Met de huidige windturbines van veelal 3 MW zijn 2 windturbines dus al voldoende. Als straks de plaatsing van windturbines van 6 MW op land gangbaar gaat worden, dan is de PCR nagenoeg altijd van toepassing. Vanaf 100 MW, dus bij ongeveer 25 of meer windturbines, is het Rijk bevoegd de RCR toe te passen.<sup>[42]</sup>

De coördinatie-regelingen bestaan uit twee modules, namelijk het planologische besluit voor het windpark en de coördinatie van andere besluitvorming. Het Rijk of de provincie stelt een RIP respectievelijk een PIP vast voor het windpark, inclusief een aansluiting op het elektriciteitsnet. De coördinatie behelst de voorbereiding en bekendmaking van besluitvorming ten behoeve van het windpark, inclusief het planologische besluit. De besluiten worden dan tegelijk bekendgemaakt, waarna er één rechtsbeschermingsprocedure verloopt en resulteert in één uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Gezien de omvang van de projecten waarop de coördinatieregelingen betrekking hebben, is het niet aannemelijk dat alle noodzakelijke besluiten steeds in één keer tot stand komen. De coördinatieregelingen vereisen dit ook niet. Het is dan ook mogelijk om de besluitvorming voor een windpark in meerdere rondes tot stand te brengen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het realiseren van windpark Noordoostpolder langs de kust van de provincie Flevoland. Voor dit windpark heeft de besluitvorming in drie aparte fasen plaatsgevonden.<sup>[43]</sup>

De E-wet biedt ook de mogelijkheid om de coördinatieregelingen niet langer van toepassing te laten zijn. Deze mogelijkheden voor Rijk en provincies worden hierna nog besproken. De uitkomst van deze mogelijkheden is dat een geheel project niet of niet langer onder de coördinatie valt. Hiertoe kan aanleiding bestaan op het moment dat een project zodanig ver gevorderd is, dat toepassing van de coördinatieregeling geen toegevoegde waarde voor de besluitvorming heeft. Wederom kan windpark Noordoostpolder hier als voorbeeld dienen. Na afronding van de besluitvorming in de derde fase is op verzoek van de exploitanten van het windpark het besluit genomen dat het windpark niet langer onder de RCR valt.

De besluiten die vallen onder de reikwijdte van de coördinatieregeling zijn aangewezen in het Uitvoeringsbesluit Rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten. In aanvulling op deze besluiten kan de verantwoordelijke minister nog andere besluiten aanwijzen.<sup>[44]</sup> Ook is het mogelijk dat de minister een bepaald besluit buiten de reikwijdte van de RCR plaatst, omdat dit besluit deze procedure zou belemmeren of ernstig bemoeilijken.<sup>[45]</sup> Laatstgenoemde bevoegdheid is niet gelijk aan de mogelijkheid om de RCR in zijn algemeenheid niet toe te passen. Een vergelijkbare bevoegdheid kent de E-wet niet toe aan het provinciale gezag.

## 4.2 Rijkscoördinatieregeling

### 4.2.1 Rijksinpassingsplan

Met de RCR in de E-wet is een windpark met een omvang van meer dan 100 MW een project van nationaal belang geworden, waardoor deze specifieke eis voor het vaststellen van een RIP niet langer expliciet gemotiveerd hoeft te worden.<sup>[46]</sup> Na vaststelling van een RIP zijn de lagere bestuursorganen voor een periode genoemd in het RIP niet bevoegd om een planologisch besluit te nemen voor de desbetreffende gronden.<sup>[47]</sup>

Na vaststelling van het RIP wordt het plan geacht deel uit te maken van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waarop het betrekking heeft. Het planologische regime dat gold voor de gronden binnen de plangrenzen van het RIP wordt na inwerkingtreding van het RIP in principe vervangen door laatstgenoemd plan. Dit is enkel anders als het RIP niet de primaire bestemming van het onderliggende bestemmingsplan aantast. Ter illustratie hiervan het volgende voorbeeld. Met een RIP is het mogelijk om gronden te bestemmen voor het plaatsen van een windturbine. Met deze bestemming komt de voorheen geldende bestemming van het bestemmingsplan, bijvoorbeeld agrarisch, te vervallen. Voor windturbines is er echter ook een aanduiding ten behoeve van de wiekoverslag nodig. Voor de planologische inpassing hiervan is het niet nodig om de gronden te bestemmen voor de windturbine, maar kan worden volstaan met het leggen van een aanduiding over de bestemming vanuit het bestemmingsplan. Oftewel, op grond van het bestemmingsplan hebben de gronden een agrarische bestemming met een aanduiding ten behoeve van de wiekoverslag op grond van het RIP. Eenzelfde situatie kan ontstaan voor veiligheidszones rondom de te leggen elektriciteitskabels. De kabels krijgen een eigen bestemming, maar de aanduiding komt over het omringende bestemmingsplan heen te liggen. Bij het opstellen van de plangrenzen van het RIP (en uiteraard ook een PIP) moet dus rekening worden gehouden met de interactie met het onderliggende en naastgelegen bestemmingsplan.

### 4.2.2 Coördinatie en besluitvorming

Via de verwijzing in de E-wet naar de coördinatieregeling in de Wro zijn enkele bepalingen uit laatstgenoemde wet van toepassing op de windparken van nationaal belang. Zo kan de verantwoordelijke minister van andere bestuursorganen in het kader van de RCR de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie noodzakelijk is. De Wro stelt expliciet dat deze bestuursorganen de van hen gevorderde medewerking verlenen.<sup>[48]</sup> De bedoelde medewerking betreft onder andere de besluitvorming binnen bepaalde termijnen en het verstrekken van informatie.

De verantwoordelijke minister heeft ook twee gronden om de besluitvorming voor een windpark naar zich toe te trekken. Ten eerste kan de verantwoordelijke minister een besluit nemen, indien het in eerste aanleg bevoegde gezag niet of niet tijdig overeenkomstig de aanvraag beslist, dan wel een beslissing neemt die naar het oordeel van de minister wijziging behoeft.<sup>[49]</sup> Deze bevoegdheid volgt rechtstreeks uit de Wro. Van deze bevoegdheid is bijvoorbeeld gebruikgemaakt bij de vergunningverlening voor windpark Noordoostpolder. Het college van de gemeente Lemsterland was niet bereid over te gaan tot verlening van een bouwvergunning voor 6 windturbines met bijbehorende voorzieningen. De Ministers van EL&I en IenM hebben vervolgens alsnog deze vergunning verleend. Aangezien de Crisis- en herstelwet ook van toepassing was op dit project bestond voor het college van de gemeente Lemsterland ook geen mogelijkheid om op te komen tegen dit besluit. Op grond van artikel 1.4 Chw zijn lagere bestuursorganen niet-ontvankelijk in een beroep tegen een besluit, indien dat



besluit niet is gericht tot die rechtspersoon of tot een orgaan van die rechtspersoon. Het college van Lemsterland is conform deze bepaling niet-ontvankelijk verklaard in de eerste fase van windpark Noordoostpolder.<sup>[50]</sup> In de E-wet is verder gebruikgemaakt van de in de Wro geboden mogelijkheid om de minister de bevoegdheid tot besluitvorming toe te kennen.<sup>[51]</sup> De thans opgenomen regeling voor bevoegdheidsoverdracht in de E-wet sluit echter niet aan bij de grondslag in de Wro.<sup>[52]</sup> In plaats van het direct aanwijzen in de E-wet van bepaalde besluiten die door de minister worden genomen, is de bevoegdheid die al bestond in de Wro nogmaals in de E-wet bevestigd. Op grond van de Wro kon de minister in de E-wet bevoegd worden verklaard ten aanzien van specifieke besluiten. In de E-wet is vervolgens opgenomen dat de minister kan bepalen dat de verantwoordelijke minister één of meer besluiten neemt ten behoeve van het windpark. Er moet dus eerst nog een besluit worden genomen, voordat de bevoegdheid ontstaat. Oftewel, met de regeling in de E-wet heeft nog geen bevoegdheidstoekenning plaatsgevonden.

Naast het zelf nemen van de besluiten bestaat ook de mogelijkheid om lagere regelgeving die de realisatie van een windpark van nationaal belang belemmert opzij te schuiven. Als er sprake is van een onevenredige belemmering door bepalingen van een regeling van een provincie, gemeente of waterschap, dan kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van besluiten ten behoeve van het windpark om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.<sup>[53]</sup> Als bijvoorbeeld een provinciale verordening regels bevat die het plaatsen van windturbines verbiedt, dan kan deze belemmering voor een windpark van nationaal belang worden weggenomen.

Naast de bepalingen voor de bevoegdheidsverdeling, bevat de Wro ook twee bepalingen die relevant zijn voor het milieueffectonderzoek. Als voor het windpark van nationaal belang een MER moet worden opgesteld, wat veelal zal gebeuren, dan moet de kennisgeving respectievelijk de mededeling ook een globale beschrijving van de te verwachten gevolgen voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en van de gevolgen voor andere daarbij betrokken belangen worden beschreven.<sup>[54]</sup> Verder vindt een integratie plaats van enkele verplichtingen voor de plan- en project-MER.<sup>[55]</sup> Aangezien dit artikel niet ingaat op de milieueffecten van windparken, wordt verder niet ingegaan op voornoemde bepalingen.

In aanvulling op de bepalingen uit de Wro bevat de E-wet ook enkele bepalingen voor de RCR. Vooraleerst moet een producent melding doen van diens voornemen om een windpark van nationaal belang te realiseren bij de verantwoordelijke minister.<sup>[56]</sup> Deze melding dient te worden gedaan met gebruikmaking van het formulier uit Regeling vaststelling formulier melding toepassing rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten. Deze melding heeft geen juridische status of consequenties. Een project met een omvang van meer dan 100 MW valt op grond van de wet onder de RCR. Het doen van een melding is niet vereist om de RCR van toepassing te laten zijn, dan wel het niet doen van een melding staat aan de RCR niet in de weg. De melding is bedoeld ter informering van de verantwoordelijke minister, zodat toepassing gegeven kan worden aan de bevoegdheden onder de RCR.

De melding dient 'zo spoedig mogelijk' te gebeuren. Ook hierbij geldt dat geen sprake is van een juridische consequentie. Het is niet nader bepaald vanaf welk moment de melding moet worden gedaan, maar het is aannemelijk dat het dient te gebeuren wanneer er een begin met de besluitvorming voor het windpark wordt gemaakt. Op dat moment dient de minister immers over te gaan tot coördinatie.

Zoals al aangestipt, is het mogelijk dat de toepassing van de RCR geen toegevoegde waarde heeft voor de realisatie van een project. In een dergelijk geval bevat de E-wet de mogelijkheid voor de verantwoordelijke minister om bij besluit te bepalen dat 1. de volledige RCR niet van toepassing is; 2. er enkel wordt gecoördineerd; 3. er enkel een RIP wordt vastgesteld; of 4. er eerst een RIP wordt vastgesteld, waarna de besluitvorming wordt gecoördineerd.<sup>[57]</sup> Van voornoemde mogelijkheden kan gebruik worden gemaakt indien, in aanmerking genomen de omvang, aard en ligging van het windpark, alsmede het aantal voor de aanleg en uitbreiding van die installatie benodigde besluiten, redelijkerwijs niet valt te verwachten dat de besluitvorming in betekenende mate zal versnellen of daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden. Voorgaande bevoegdheid kan worden gebruikt ten aanzien van een specifiek besluit of een geheel project.

### 4.3 Provinciale coördinatieregeling

Hoewel ook voor de provinciale coördinatieregeling een juridische grondslag in de Wro bestaat, heeft de wetgever ervoor gekozen om in de E-wet een afwijkende regeling op te nemen. De wetgever heeft dus niet de regeling in de Wro van toepassing verklaard op de windparken van provinciaal belang, zoals wel bij de RCR is gebeurd.

#### 4.3.1 Provinciaal inpassingsplan

Provinciale staten ('PS') hebben de bevoegdheid om voor een windpark van provinciaal belang een PIP vast te stellen.<sup>[58]</sup> Na vaststelling van dit plan is de gemeenteraad van de gemeente waarbinnen het plan betrekking heeft gedurende tien jaar niet bevoegd een bestemmingsplan vast te stellen voor de gronden.<sup>[59]</sup>

Hoewel in principe sprake is van een bevoegdheid van PS, kan de situatie ontstaan dat PS verplicht zijn om deze bevoegdheid in te zetten. Dit gebeurt als een gemeente een verzoek van een producent om een bestemmingsplan vast te

stellen voor een beoogd project heeft afgewezen. Als de producent vervolgens diens plan meldt bij PS, dan moeten PS aan hun bevoegdheid tot het vaststellen van een PIP toepassing geven.<sup>[60]</sup>

Het voorgaande maakt duidelijk dat de gemeenteraad naast PS bevoegd is om een bestemmingsplan ten behoeve van een windpark met een vermogen van minder dan 100 MW vast te stellen. Over deze mogelijkheid zou onduidelijkheid bestaan kunnen hebben als niet gedurende de wetsbehandeling via een amendement de expliciete verwijzing naar een bestemmingsplan in de PCR was opgenomen. De oorspronkelijke formulering was:

“Provinciale staten geven in ieder geval toepassing aan de bevoegdheid op grond van het eerste lid indien een producent een voornemen tot de aanleg of uitbreiding als bedoeld in het eerste lid schriftelijk bij hen heeft gemeld.”<sup>[61]</sup>

Bij de artikelsgewijze toelichting op deze bepaling staat te lezen dat ‘*provinciale staten exclusief bevoegd zijn om een inpassingsplan vast te stellen voor de locatie waar die productie-installatie moet komen.*’<sup>[62]</sup> De verwijzing naar het afwijzen van een verzoek door de gemeenteraad is opgenomen naar aanleiding van een amendement. In de toelichting van dit amendement is te lezen:

“[...] verplicht provinciale staten bovendien pas tot toepassing van deze bevoegdheid gebruik te maken [...] als de desbetreffende gemeente(n) niet bereid is (zijn) hiervoor een bestemmingsplan vast te stellen. Hiermee wordt niet het in artikel 9e wet bepaalde provinciale belang voor windparken tussen 5 en 100 MW betwist – de provincies nemen daar de verantwoordelijkheid voor – maar worden gemeente in de gelegenheid gesteld zelf het bestemmingsplan vast te stellen. Ook deze bestuurlijke verhoudingen zijn passend in de systematiek van de Wro.”<sup>[63]</sup>

Met de wijziging middels het amendement is dus zonder meer vast komen te staan dat de gemeenteraad nog bevoegd is om een bestemmingsplan ten behoeve van een windpark van provinciaal belang vast te stellen. Pas na vaststelling van een PIP wordt de bevoegdheid van een gemeente om ten aanzien van de desbetreffende gronden een bestemmingsplan vast te stellen voor een periode uitgesloten. Zolang PS van hun bevoegdheid geen gebruik hebben gemaakt, blijft de gemeenteraad dus bevoegd.

In de wetsgeschiedenis is over deze bevoegdheid van PS overwogen dat de toepassing een verplichting is:

“Voor het gewenste tempo is het ook van groot belang dat de provincies de regie nemen in het aanleggen van windmolenparken. Daarom is in de voorgestelde Crisis- en herstelwet voorzien in:

– Het verplicht door de provinciale staten vaststellen van een inpassingsplan.”<sup>[64]</sup>

Verder is in de wetsgeschiedenis overwogen dat deze verplichting het behalen van de provinciale doelstellingen voor windenergie eenvoudiger maakt. In de praktijk rees de vraag hoe ver de verplichting van PS in een dergelijk geval ging. Moeten PS zonder meer medewerking verlenen aan een verzocht project, dus zonder nog een eigen besluitvorming? Dat dit niet het geval is, blijkt uit de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie. Uit de wetsgeschiedenis volgt:

“De verplichting heeft uitsluitend betrekking op de toepassing van de bevoegdheid als zodanig, niet op de locatie, vorm of anderszins inhoudelijke afwegingen. Het lid ontslaat provinciale staten in ieder geval niet van de verplichting om op basis van een zorgvuldige afweging van belangen een beslissing te nemen die uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening acceptabel is.”<sup>[65]</sup>

Oftewel, PS dienen wel altijd een aanvraag in behandeling te nemen, maar moeten nog een volledige, op zichzelf staande besluitvorming verrichten. Een afwijzing van een verzoek behoort dan ook altijd tot de mogelijkheden.

Het voorgaande is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigd in een uitspraak van 19 december 2012.<sup>[66]</sup> Volgens de Afdeling heeft deze verplichting uit de E-wet betrekking ‘*op de toepassing van de bevoegdheid als zodanig, en niet op de locatie, vorm of anderszins inhoudelijke afwegingen, zodat provinciale staten nog steeds een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening acceptabele beslissing zullen moeten nemen.*’

Op de hiervoor beschreven verplichting om van de bevoegdheid gebruik te maken is een uitzondering mogelijk. Als de provincie heeft voldaan aan een bij AMvB gestelde minimumrealisatienorm, dan hoeft geen verdere medewerking aan een PIP te worden verleend.<sup>[67]</sup> Per provincie kan de minister een realisatienorm vaststellen.<sup>[68]</sup> Van deze bevoegdheid is tot nog toe geen gebruikgemaakt. Nu het Rijk en de provincies overeenstemming hebben bereikt over (het merendeel van) de verdeling van windenergie op land, kan de minister van deze bevoegdheid gebruik gaan maken door als minimumrealisatienorm deze afspraken in een AMvB, zoals het Barro, vast te leggen.

### 4.3.2 Coördinatie & besluitvorming

Gelijk aan de bevoegdheid tot het vaststellen van een PIP is ook voor de coördinatiebevoegdheid van de provincie niet verwezen naar de Wro. Wederom is er een andere formulering gekozen voor de PCR. Op grond van de E-wet coördineren gedeputeerde staten (‘**GS**’) de voorbereiding en de besluitvorming van de besluiten uit het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatieregeling energie-infrastructuurprojecten ten behoeve van een windpark van provinciaal belang.<sup>[69]</sup> Uit de toelichting in de wetsgeschiedenis blijkt dat sprake is van een verplichting tot coördinatie:

“Voor het gewenste tempo is het ook van groot belang dat de provincies de regie nemen in het aanleggen van

windmolenparken. Daarom is in de voorgestelde Crisis- en herstelwet voorzien in:

(...)

- De verplichte toepassing door gedeputeerde staten van een coördinatie-regeling bij de uitvoering van windenergieprojecten die meer dan 10 MW (thans 5 MW, EN) maar minder dan 100 MW beslaan.”<sup>[70]</sup>

Bij de artikelsgewijze toelichting staat verder nog geschreven ‘dat gedeputeerde staten de provinciale coördinatie-regeling van artikel 3.33 van de Wro dienen toe te passen [...]. Hiervoor is, anders dan bepaald in artikel 3.33, eerste lid, van de Wro, geen besluit van provinciale staten vereist.’<sup>[71]</sup> De coördinatie-regeling is dus automatisch, bij wet, van toepassing.<sup>[72]</sup>

De wet voorziet echter wel in twee mogelijkheden om de plicht tot coördinatie van besluitvorming te doen vervallen bij besluit van GS. Ten eerste als redelijkerwijs niet valt te verwachten dat de coördinatie-regeling gezien de omvang, aard en ligging van het windpark de besluitvorming in betekenende mate zal versnellen of dat daaraan anderszins aanmerkelijke voordelen zijn verbonden. De tweede reden ontstaat als voldaan is aan de voor de provincie al eerdergenoemde minimumrealisatienorm in de AMvB.<sup>[73]</sup> Zolang deze AMvB nog niet is vastgesteld, kan enkel van de eerste reden gebruik worden gemaakt.

In aanvulling op de coördinatieverplichting bevat de E-wet ook een bevoegdheid voor GS tot het nemen van besluiten ten behoeve van windparken van provinciaal belang:

“Gedeputeerde staten nemen de in het eerste lid bedoelde besluiten met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan, tenzij dit een bestuursorgaan van het Rijk is.”<sup>[74]</sup>

Deze bepaling maakt in ieder geval duidelijk dat GS bevoegd zijn om de besluiten ten behoeve van een windpark van provinciaal belang te nemen. In de wetsgeschiedenis is bij deze bepaling het volgende opgemerkt:

“Gedeputeerde staten zijn op grond van dit lid bevoegd alle benodigde besluiten te nemen, met uitsluiting van het normaliter bevoegde bestuursorgaan. [...] Dit lid is gelijk aan artikel 3.33, derde lid, van de Wro, met dien verstande dat voor de uitsluitende bevoegdheid van gedeputeerde staten geen besluit van provinciale staten is vereist.”<sup>[75]</sup>

In genoemd artikel 3.33, lid 3 Wro is bepaald dat PS bij het nemen van een besluit tot toepassing van de PCR kunnen bepalen dat GS, met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde gezag, de voor de verwezenlijking van het desbetreffende project de besluiten nemen. In de E-wet is dus een vergelijkbare regeling opgenomen, waarbij de wet de bevoegdheid aan GS toekent.

Weliswaar is duidelijk dat GS bevoegd zijn tot besluitvorming, maar het is onduidelijk in hoeverre lagere bestuursorganen bij voorbaat zijn uitgesloten van deze besluitvorming. De vraag is dus of gemeenten en waterschappen vergunningen en andere besluiten mogen nemen voor een windpark van provinciaal belang. Als de wettekst van deze bepaling in samenhang met de opbouw van de PCR en de wetsgeschiedenis wordt bezien, dan is het antwoord op deze vraag niet zonder meer te geven.

Voor uitsluiting van lagere overheden spreekt in ieder geval het gebruik van het woord ‘uitsluiting’. Deze term impliceert dat de wet de bevoegdheid van de oorspronkelijk bevoegde gezagen heeft doen overgaan op het provinciale gezag. Verder volgt uit de wetsgeschiedenis bij de PCR in de E-wet dat de wetgever de verantwoordelijkheid voor de realisatie van windparken van provinciaal belang zo veel mogelijk bij het provinciaal bevoegd gezag wilde leggen. Een vergelijkbare conclusie volgt uit de toelichting bij artikel 3.33, lid 3 Wro. Hieruit kan worden afgeleid dat toepassing van deze bepaling betekent dat GS met de uitvoering van het desbetreffende project zijn belast.<sup>[76]</sup>

Het gebruik van de term ‘uitsluiting’ laat echter ruimte voor de stelling dat de bevoegdheidsverdeling voor besluitvorming niet bij voorbaat is gewijzigd. Van een uitsluiting is dan pas sprake als een provincie zelf tot besluitvorming overgaat. Deze lezing is ook in lijn met de bevoegdheidsverdeling bij het vaststellen van een PIP. Ook daarvoor geldt dat de gemeenteraad pas niet meer bevoegd is nadat door PS een PIP is vastgesteld. Een ander standpunt ten aanzien van de bevoegdheidsverdeling leidt ook tot de ongewone situatie dat de gemeenteraad wel bevoegd is ten aanzien van het bestemmingsplan, maar het college van dezelfde gemeente niet bevoegd is ten aanzien van de vergunningverlening. Ook is het voorgaande in lijn met de RCR, aangezien daar de lagere overheden bevoegd zijn gebleven.

Voor het doel van de PCR is het ook niet nodig om de bevoegdheden van lagere overheden bij voorbaat weg te nemen. Voor de realisatie van windparken van provinciaal belang is enkel noodzakelijk dat het provinciale gezag kan instappen op het moment dat lagere overheden weigerachtig blijven. Voor het realiseren van de windparken is het wel bevorderlijk dat het provinciale gezag de regie kan voeren. Daarom is in de wetsgeschiedenis uitdrukkelijk bepaald dat de toepassing van de coördinatie-regeling een verplichting is, waarmee deze regie is verzekerd.<sup>[77]</sup> Dit betreft echter enkel de verplichting tot het coördineren van de besluitvorming op grond van artikel 9f, lid 1 E-wet. Het zelf nemen van besluiten op grond van het tweede lid van deze bepaling valt niet onder de reikwijdte van de verplichte coördinatie. Dit is ook in lijn met de mogelijkheid van GS om de coördinatie-regeling niet toe te passen. Deze bevoegdheid ziet niet op artikel 9f, lid 2 E-wet. Als wordt aangenomen dat lagere bestuursorganen sowieso niet langer bevoegd zijn tot besluitvorming, dan ontstaat de onlogische situatie dat GS niet langer moeten coördineren, maar nog wel verplicht zijn tot besluitvorming.

Het is niet zonder meer te stellen of de huidige regeling tot gevolg heeft dat de lagere overheden niet langer bevoegd zijn.<sup>[7]</sup> Thans is in de praktijk terug te zien dat bevoegde gezagen hierover verschillende standpunten innemen. Voor een definitief antwoord zal een uitspraak van de rechter noodzakelijk zijn. Om deze vraag aan een rechtbank voor te leggen, is een besluit van een lager bestuursorgaan nodig. In een beroepsprocedure tegen dit besluit kan de bevoegdheidsvraag worden voorgelegd. In een procedure tegen een besluit van GS heeft dit argument geen kans, aangezien GS in ieder geval bevoegd zijn.

## 5. Afronding

Dit artikel heeft inzicht geboden in de kaders waarbinnen de grootschalige windparken op land worden ontwikkeld. Dit betreft enerzijds het beleid, zoals dit door onder meer de SWOL wordt vormgegeven. Anderzijds betreft dit de coördinatie-regelingen van het Rijk en de provincies, waarbinnen de concrete besluitvorming plaats gaat vinden.

De SWOL is het moeizaam bereikte resultaat van overleg tussen Rijk en provincies. Binnen de gebieden die de SWOL aanwijst is het mogelijk om windparken met een vermogen van meer dan 100 MW te realiseren. Daarnaast legt de SWOL de afspraken met de provincies over de verdeling van de verdere doorgroei naar 6.000 MW wind op land vast. Het plan-MER bij de SWOL geeft alvast een indicatie waar deze provinciale gebieden kunnen komen, maar er zullen nog meer gebieden noodzakelijk zijn om de doelstelling te halen. De noodzaak om nog nadere gebieden aan te wijzen voor windparken vormt ook een risico op vertraging in de realisatie. De SWOL bevat geen ruimte om bepaalde gebieden af te laten vallen. Zodra een aangewezen gebied niet gebruikt kan worden voor een windpark of het beoogde windpark wordt substantieel kleiner, dan moet een vervangende locatie worden gevonden. Dit vertraagt de realisatie van de doelstelling, omdat op dat moment pas wordt gekeken naar de noodzakelijke alternatieven.

Een ander mogelijk gebrek van de SWOL betreft het onderzoek naar alternatieven in het plan-MER. Er lijkt eerder sprake te zijn van een onderzoek naar inrichtingsalternatieven in plaats van locatiealternatieven. Dit geeft twee mogelijke risico's. Ten eerste kan worden getwijfeld aan de juistheid van het verrichte onderzoek, omdat mogelijk niet is voldaan aan een onderzoek naar redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Ten tweede kan een vraagteken worden geplaatst bij de bruikbaarheid van het milieueffectonderzoek, omdat er weinig ruimte lijkt te bestaan voor de vergelijking van de wel opgenomen alternatieve gebieden. Immers, alle gebieden zijn thans nodig voor het behalen van de nationale doelstelling.

Hoewel de RCR en de PCR allebei hetzelfde beogen, namelijk een bespoediging van de realisatie van windparken door coördinatie, zijn de regelingen niet gelijk aan elkaar. De RCR is primair gebaseerd op de regeling uit de Wro, terwijl de wetgever voor de PCR een van de Wro afwijkende regeling heeft opgenomen. Het meest klemmend is de vraag in hoeverre gemeenten en waterschappen bevoegd zijn tot besluitvorming voor een windpark van provinciaal belang. Deze onduidelijkheid leidt voorsnog tot onwenselijke en vertragende discussies tussen de verschillende partijen en dient dan ook zo spoedig mogelijk te worden opgelost.

Voetnoten

[1]

De 14% volgt uit de Europese Richtlijn voor hernieuwbare energie (2009/28/EG). De 16% is dus het gevolg van het regeerakkoord tussen de VVD en de PvdA, [Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15](#).

[2]

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 612, nr. 1.

[3]

Erwin Noordover en Aaldert ten Veen zijn beiden advocaat bij Stibbe te Amsterdam en zijn betrokken geweest bij de vergunningverlening voor het Windpark Noordoostpolder. Schrijvers zijn dank verschuldigd aan Marieke Kaajan en Annemarie Drahmman (beide werkzaam bij Stibbe) voor hun opmerkingen op een eerder concept van dit artikel.

[4]

Gebaseerd op art. 2.3, lid 1 Wro vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Milieu op 13 maart 2012, *Stcrf.* 2012, 4888. Het ontwerp van de SVIR was bij brief van 14 juni 2011 aan de Tweede Kamer gezonden, tegelijk met onder meer het ontwerp van het Barro en het plan-MER voor de SVIR ([Kamerstukken II 2010/11, 32 660, nr. 17](#)).

[5]

Zie voor een nadere beschrijving van de SVIR: E. Noordover, 'SVIR en Barro: beleid en regel voor de nationale ruimte', *BR* 2012/49.

[6]

Zie ook de realisatieparagraaf van de SVIR, waarin de nadere invulling van het beleid voor windparken op land is beschreven.

[7]

Kopie van deze brief is te vinden op de website van het IPO onder beleidsveld 'Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer', het dossier 'Wind op land' ([www.ipo.nl/files/4613/5731/2441/brief\\_windenergie\\_maart\\_2011.pdf](http://www.ipo.nl/files/4613/5731/2441/brief_windenergie_maart_2011.pdf)).

[8]

Kopie van deze brief is te vinden op de website van het IPO onder beleidsveld 'Duurzame ruimtelijke ontwikkeling & waterbeheer', het dossier 'Wind op land' ([www.ipo.nl/files/4813/5722/9027/brief\\_ruimtelijke\\_reservering\\_windenergie\\_in\\_de\\_provincies.pdf](http://www.ipo.nl/files/4813/5722/9027/brief_ruimtelijke_reservering_windenergie_in_de_provincies.pdf)).

[9]

*Kamerstukken II* 2011/12, 29 023, nr. 135.

[10]

*Kamerstukken II* 2011/12, 29 023, nr. 134 en *Kamerstukken II* 2011/12, 105-71-179.

[11]

*Stcrt.* 2012, 19808.

[12]

*Kamerstukken II* 2012/13, 33 400 XII, nr. 54.

[13]

Overigens is er op 12 september 2012 een voornemen tot het opstellen van de SWOL gepubliceerd, *Stcrt.* 2012, 18669.

[14]

Door toepassing van de RCR op een windpark met een vermogen van minder dan 100 MW, waarvoor een afzonderlijk besluit op grond van art. 3.35 Wro vereist is.

[15]

Persbericht d.d. 29 maart 2013, te vinden op de website: [www.nwea.nl/Structuurvisie%20Wind%20op%20Land%20%28reactie%20NWEA%29](http://www.nwea.nl/Structuurvisie%20Wind%20op%20Land%20%28reactie%20NWEA%29).

[16]

In categorie D 22.2 Besluit-m.e.r. wordt de activiteit 'oprichting, wijziging of uitbreiding van een windturbinepark' aangewezen als m.e.r.-beoordelingsplichtig, indien het een activiteit betreft met een vermogen van 15 MW of meer dan wel 10 windturbines of meer.

[17]

Zie ABRvS 29 februari 2012, *LJN* BV7245 en de noot van G.A.J.M. Hoevenaars bij HvJ EU 22 september 2011, *JM* 2011/128.

[18]

Zie ook art. 1 van Richtlijn 2001/42/EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's en het bijhorende guidance document 'Uitvoering van richtlijn 2001/42 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's'.

[19]

ABRvS 13 februari 2013, *LJN* BZ1278, r.o. 3.4.

[20]

Zie ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3215, r.o. 2.29 voor de mogelijkheid om aan te sluiten bij beleidsdocumenten (in casu de Nota Ruimte en het Nationale Waterplan).

[21]

ABRvS 27 oktober 2010, *AB* 2010/835.

[22]

*Kamerstukken II* 2010/11, 32 660, nr. 17, p. 1.

[23]

Recentelijk is een noodzakelijke aanpassing van de Wro tot stand gekomen, zodat thans art. 4.3 Wro een grondslag biedt om provincies in medebewind te roepen bij de uitwerking van regels uit het Barro; *Stb.* 2012, 306, inwerkingtreding *Stb.* 2012, 391. Zie over de noodzaak van de aanpassing: A.A.J. de Gier, 'Nationaal en provinciaal ruimtelijk beleid bij wettelijk voorschrift. Het (voorgenomen) gebruik van de figuur van de algemene regels in de Wet ruimtelijke ordening', *Gst.* 2009/62, afl. 7319, p. 294-297; en M. Claessens & D.S.P. Franssen, 'Van PKB naar AMvB. De systematiek van het waterbeleid onder de AMvB Ruimte', *TO* 2009, nr. 4, p. 178-187.

[24]

*Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 43.

[25]

Art. 2.5.3 Barro jo. kaart 4.

[26]

Art. 2.5.14 Barro.

[27]

Art. 2.5.6 Barro.

[\[28\]](#)

Art. 2.5.4, lid 1 Barro.

[\[29\]](#)

Art. 2.5.2 Barro.

[\[30\]](#)

Art. 2.5.5, lid 1 Barro.

[\[31\]](#)

Art. 2.5.5, lid 2 Barro.

[\[32\]](#)

Art. 2.5.5, lid 3 Barro.

[\[33\]](#)

Art. 3.5.4, lid 2 Barro.

[\[34\]](#)

Zie P. Mendelts, 'Waar vinden we het Waddenzeebeleid?', TO 2013, nr 1, p. 26-32.

[\[35\]](#)

Deze afkorting staat voor 1. Alternatieven; 2. Dwingende redenen van groot openbaar belang; en 3. Compensatie.

[\[36\]](#)

Art. 4.3, lid 1 Wro.

[\[37\]](#)

Het nationaal belang van opwekking van voldoende windenergie is nogmaals bevestigd in de ontwerp-SWOL, zie par. 1.3, p. 7.

[\[38\]](#)

Overigens hebben beide Kamers de mogelijkheid om na vaststelling van de SWOL hierover te beraadslagen. Gedurende deze beraadslaging wordt de verwezenlijking van de SWOL geschorst, zie art. 2.3, lid 4 Wro.

[\[39\]](#)

Dit artikel gaat niet in op de concrete vergunningverlening, dan wel de besluitvorming door gemeenten. Verder is ook de Crisis- en herstelwet van toepassing op windparken met een vermogen van meer dan 5 MW, maar dit blijft verder ook onbesproken.

[\[40\]](#)

Zie over de afwezigheid van een juridische koppeling aan structuurvisies ook [Kamerstukken I 2005/06, 28 916, C](#), p. 33.

[\[41\]](#)

Art. 9e, lid 1 E-wet.

[\[42\]](#)

Art. 9b, lid 1, onder a E-wet. Zie voor een algemene beschrijving van de RCR ook M.M. Kaajan, 'Rijkscoördinatierегeling energie-infrastructuurprojecten: een handige regeling maar wel met haken en ogen', NTE 2009, nr. 2, p. 70-77.

[\[43\]](#)

De eerste fase is afgerond met de uitspraak van de ABRvS 8 februari 2012, LJV BV3215. De tweede fase is afgerond met de uitspraak van de ABRvS 21 november 2012, LJV BY3691. In de derde fase heeft de ABRvS ten tijde van het afronden van dit artikel nog geen uitspraak gedaan.

[\[44\]](#)

Art. 9d, lid 2 E-wet.

[\[45\]](#)

Art. 9d, lid 3 E-wet.

[\[46\]](#)

Art. 3.28, lid 1 Wro.

[\[47\]](#)

Deze periode beslaat maximaal 10 jaar, art. 3.28, lid 5 Wro.

[\[48\]](#)

Art. 3.35, lid 3, tweede en derde volzin Wro.

[\[49\]](#)

Art. 3.36, lid 1 Wro.

[\[50\]](#)

ABRvS 8 februari 2012, *LJN* BV3215.

[\[51\]](#)

Art. 35, lid 3, laatste volzin Wro.

[\[52\]](#)

Art. 9c, lid 3, onder 3 E-wet.

[\[53\]](#)

Art. 3.35, lid 8 Wro.

[\[54\]](#)

Art. 3.35, lid 5 Wro.

[\[55\]](#)

Art. 3.35, lid 6 Wro.

[\[56\]](#)

Art. 9b, lid 3 E-wet.

[\[57\]](#)

Dit betreft een niet-appellabel voorbereidingsbesluit.

[\[58\]](#)

Art. 9e, lid 1 E-wet.

[\[59\]](#)

Art. 9e, lid 1 E-wet.

[\[60\]](#)

Art. 9e, lid 2 E-wet.

[\[61\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 217, nr. 3](#), p. 22.

[\[62\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3](#), p. 62.

[\[63\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 217, nr. 123](#).

[\[64\]](#)

[Kamerstukken II 2010/11, 32 127, nr. 3](#), p. 22.

[\[65\]](#)

[Kamerstukken II 2010/11, 32 127, nr. 3](#), p. 62.

[\[66\]](#)

ABRvS 19 december 2012, *LJN* BY6671.

[\[67\]](#)

Art. 9e, lid 5 E-wet. Dit laat uiteraard onverlet dat een provincie meer vermogen aan wind realiseert dan op grond van de genoemde AMvB vereist is.

[\[68\]](#)

Art. 9e, lid 6 E-wet.

[\[69\]](#)

Art. 9f, lid 1 E-wet.

[\[70\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3](#), p. 22.

[\[71\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3](#), p. 63.

[\[72\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 84](#), p. 8.

[\[73\]](#)

Art. 9f, lid 6 E-wet.

[\[74\]](#)

Art. 9f, lid 2 E-wet.

[\[75\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3](#), p. 63.

[\[76\]](#)

[Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3](#), p. 107.

[\[77\]](#)

[Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3](#), p. 22.

[\[78\]](#)

Zie ook M.A.A. Soppe in diens noot bij Rb. Haarlem 4 maart 2013, *M en R* 2013/42, waarin onder verwijzing naar de Chw wordt gesteld dat het verdedigbaar is dat het college van gedeputeerde staten het in beginsel bevoegde gezag is voor windparken met een vermogen tussen de 5 en 100 MW.