

Flexibiliteit in besluitvorming voor windturbines

versie 13 mei 2015

Flexibiliteit in de formele besluitvorming

Initiatiefnemers van windenergie streven vaak naar speelruimte in de formele besluitvorming. De formele besluiten, het bestemmingsplan (of het inpassingsplan) en de omgevingsvergunning, worden meestal eerder genomen dan het moment waarop dat de initiatiefnemer zijn definitieve keuzes wil maken. Het gaat dan om keuzes als de vermogensklasse van de turbines, het fabricaat en type, de exacte plaatsingslocatie etc.

Flexibiliteit in het ruimtelijke besluit

Soms leeft bij initiatiefnemers de wens voor zeer grote flexibiliteit in het ruimtelijke besluit, bijvoorbeeld door alleen lijnen of bouwvlakken op de plankaart aan te geven, en niet de precieze locaties. Soms ook wordt een zeer grote maximale bouwhoogte voorgestaan.

Juridisch zijn deze wensen mogelijk, maar in de praktijk moet worden afgewogen of het verstandig is dit ook te doen. Immers:

- het ruimtelijk besluit geeft de omgeving dan maar beperkt duidelijkheid over de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling, terwijl de omgeving die duidelijkheid wel vraagt
- de maximale mogelijkheden van het ruimtelijke besluit bepalend zullen zijn voor de bepaling van eventuele planschade, niet de kenmerken van het daadwerkelijk gerealiseerde park.

Praktisch gezien kunnen daarom dergelijke zeer flexibel vormgegeven ruimtelijke plannen alleen overwogen worden als er weinig of geen omwonenden zijn of bijvoorbeeld bij projecten in water.

Voorbeeld: bestemmingsplan Neeltje Jans [verwijzing naar ruimtelijkeplannen.nl; realiseerbaar? Anders: http://veere.gemeentedocumenten.nl/NL.IMRO.0717.0010BPNjaAp-VG01/t_NL.IMRO.0717.0010BPNjaAp-VG01.pdf maar dan hebben we nog niet de plankaart. Beide kan ook.

Maar dit betekent niet dat in andere gevallen flexibiliteit in het ruimtelijke plan helemaal niet mogelijk is. Enige flexibiliteit kan in het ruimtelijke besluit worden bereikt door:

- Marges toe te staan in dimensies
- 'Schuifruimte' op te nemen voor wat betreft de precieze locaties van windturbines (geen mastposities in het plan, maar bouwvlakken die groter zijn dan de turbinevoet, zodat binnen het bouwvlak kan worden geschoven

Voorbeelden: bestemmingsplan Windpark Wieringermeer (Hollands Kroon) [verwijzing naar ruimtelijkeplannen.nl of naar de BEP-site] en Windpark Kabeljauwbeek (Woensdrecht) [verwijzing ruimtelijkeplannen.nl]

Flexibiliteit in de omgevingsvergunning

Binnen de kaders van het ruimtelijke besluit kan in de verlening van de omgevingsvergunning ook flexibiliteit worden opgenomen. Hiervoor bestaan praktisch gezien drie methoden:

- *Meerdere vergunningen aanvragen en verlenen , slechts één gebruiken:* Voor alle denkbare turbintypes wordt een aparte omgevingsvergunning aangevraagd en verkregen; na aanbesteding door de initiatiefnemer wordt er maar van één vergunning gebruikt gemaakt.
- *Meerdere mogelijkheden in één vergunning:* verschillende turbines worden gedetailleerd vastgelegd in één vergunning; ná de definitieve turbinekeuze wordt er daarvan maar één gerealiseerd.

- *Globale vergunning:* De omgevingsvergunning wordt globaal gehouden, zodat deze meerdere turbinetypes dekt.

Meerdere vergunningen aanvragen en verlenen, slechts één gebruiken

Dit betekent dat de initiatiefnemer in het stadium van de formele besluitvorming niet al de turbinekeuze hoeft te maken. Wel moet hij in deze fase reeds een selectie maken van turbines die in aanmerking komen. Voor de omgeving is het tegelijkertijd verlenen van meerdere vergunningen soms wat ondoorzichtig. Afhankelijk van de gemeentelijke legesverordening kan deze variant er overigens toe leiden dat er meer leges betaald moeten worden dan wanneer er maar één vergunning aangevraagd is.

Voorbeeld bouwvergunningen voor Windpark Zuidlob (inmiddels Prinses Alexia Windpark geheten) <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/windpark-zuidlob-fase-1> (voor de milieuvergunning zijn voor dit park meerdere turbines in één aanvraag en vergunning gecombineerd).

Meerdere verschillende turbines in één vergunning

Ook voor deze optie geldt dat de initiatiefnemer in een vroeg stadium zicht moet hebben op de selectie van turbines waartoe hij zich wil beperken. Voor de omwonende-belanghebbende biedt een vergunning met meerdere turbinetypes weliswaar minder houvast dan een vergunning met één turbinetype, maar toch is voor hem/haar redelijk kan duidelijk waar hij aan toe is. In het algemeen wordt één vergunning die meerdere mogelijkheden biedt als overzichtelijker ervaren dan meerdere vergunningen waarvan er maar één gebruikt wordt (de vorige mogelijkheid).

In deze optie moet de aanvrager na de turbinekeuze een melding op grond van het Activiteitenbesluit doen waarin hij aan het bevoegd gezag aangeeft welk turbinetype het geworden is.

Voorbeeld windpark Wieringermeer: voor elk cluster van turbines worden in één aanvraag meerdere turbines opgevoerd <http://www.rvo.nl/subsidies-regelingen/windpark-wieringermeer-fase-1>

Globale omgevingsvergunning

Bij deze optie wordt in de aanvraag een fictieve turbine aangevraagd. Voor het bouwtoestemmingsdeel van de omgevingsvergunning (art. 2.1, eerste lid onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) kan gewerkt worden met minimale en maximale afmetingen, voor de milieutoestemming (art. 2.1, eerste lid onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) met minimale en maximale effecten. Wanneer de turbine gekozen is, kan eventueel de inmiddels verleende vergunning gewijzigd worden (gepreciseerd, bijvoorbeeld om onnodige milieugebruiksruimte eruit halen).

De globale vergunning heeft voor de omwonende het nadeel dat in het midden blijft wat er precies gaat gebeuren, maar hij/zij weet wél de bandbreedtes van het project (minimale en maximale grootte, bandbreedtes in de milieueffecten, waaronder ook de worst case).

Bij deze optie is het ook de vraag of het voor de initiatiefnemer mogelijk is de minima en maxima echt goed te kiezen. Ze moeten worden afgeleid uit het totaal van alle te kiezen turbines, en een turbine die later in beeld komt met een minimum/maximum buiten de range kan niet alsnog gekozen worden. Ook verliest de aanvraag aan interne consistentie: de turbine met de grootste geluidscontour bijvoorbeeld hoeft niet de hoogste turbine te zijn, noch de laagste. De aanvraag gaat dus echt over een fictieve turbine.

Ook hier geldt dat de aanvrager na de turbinekeuze een melding op grond van het Activiteitenbesluit moet doen waarin hij aan het bevoegd gezag aangeeft welk turbinetype het geworden is. Het bevoegd gezag heeft dan de mogelijkheid om aanvullende voorschriften te stellen in de omgevingsvergunning dan wel in de vorm van maatwerkvoorschriften om het 'teveel vergunde' weer in te perken.

Voorbeeld Windpark Bouwdokken (Veere): het globale karakter van de omgevingsvergunning voor Windpark Bouwdokken is door de Raad van State getoetst en toegelaten.

<http://www.windparkbouwdokken.nl/index.htm>

Omgevingsvergunningaanvraag (onderdelen beschrijving bouwplan) voor het Windpark Bouwdokken¹

http://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=79655&summary_only=&q=201400736%2F1%2FA4

Andere mogelijkheden voor flexibiliteit in de vergunningverlening

In aanvulling op bovenstaande drie methoden komen er in de praktijk nog twee flexibiliteitsmechanismes voor, te weten wijziging van de verleende vergunning en het toepassen van uitgestelde indieningsvereisten.

Wijzigen verleende vergunning

De turbine wordt dan gedetailleerd in de vergunning vastgelegd; ná verlening wordt de omgevingsvergunning nog op aanvraag gewijzigd. Deze optie is alleen toepasbaar als de wijziging beperkt kan blijven tot een wijziging op ondergeschikte punten. Wanneer bijvoorbeeld de fabrikant ná de vergunningverlening zijn product heeft aangepast, kunnen deze aanpassingen opgenomen worden in een wijziging van de vergunning.

Uitgestelde indieningsvereisten

Artikel 2.7, eerste en tweede lid, van de Regeling Omgevingsrecht (Mor) voorziet in de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen op basis van de *hoofdopzet van de constructie* van het bouwwerk. De *details van de constructie* moeten dan aangeleverd worden uiterlijk 3 weken voor de start van de aanlegwerkzaamheden. Deze mogelijkheid bestaat *bij recht*, als er in de vergunningaanvraag om gevraagd wordt, gevraagd *moet* het bevoegd gezag instemmen. In art 2.7 lid 3 Mor staan een aantal zaken genoemd die ook later kunnen worden aangeleverd *indien* het bevoegd gezag daarmee instemt.

Soms levert deze mogelijkheid de gewenste flexibiliteit op, maar in veel gevallen zullen de turbinetypes die de initiatiefnemer op het oog heeft zodanig van elkaar verschillen, dat het alleen later aanleveren van de details van de constructie onvoldoende flexibiliteit oplevert.

¹De volledige aanvraag voor Windpark Bouwdokken is per e-mail op te vragen bij E-Connection Project BV, dat namens Windpark OSK BV de vergunningen voor Windpark Bouwdokken heeft verzorgd (Henk den Boon, den.boon@e-connection.nl) [alternatief: aanvraag en vergunning als download op site plaatsen]