

verschillende onderdelen van het wetsvoorstel wordt verwezen naar de **bijlage**. Door de korte voorbereidingstijd en het vertrouwelijke karakter dat daaraan was verbonden, is het niet goed mogelijk geweest op alle onderdelen de ter zake kundige provinciale achterban bij de reactie te betrekken. Wij zullen zo nodig bij de parlementaire behandeling van de CHW nog aanvullende inzichten naar voren brengen.

Ondersteuning doelen van de CHW

De gezamenlijke provincies onderschrijven de doelen van de CHW. Wij verwachten dat de CHW zal bijdragen aan de bestrijding van de negatieve gevolgen van de economische en financiële crisis. Vooral mag van het wetsvoorstel een versnelling worden verwacht in de besluitvorming over belangrijke ruimtelijke ontwikkelingen en projecten in ons land. Door de korte voorbereidingstijd heeft het IPO de CHW nog niet op alle effecten kunnen doordenken, in het bijzonder in relatie tot het bestaande rechtsstelsel. In dit opzicht is het verstandig het accent in de CHW vooral te leggen op het afschaffen van onnodige belemmeringen en voorzichtigheid te betrachten bij het introduceren van nieuwe rechts- en planfiguren. De complicaties daarvan in de uitvoering zullen eerder tot meer vertraging leiden.

De CHW is een verdienstelijke poging tot vermindering van de complexiteit van de ruimtelijke relevante wetgeving, maar kan niet los worden gezien van een fundamentele beschouwing over de toekomst van het stelsel. Wij vragen hier aandacht voor in de toelichting van het wetsvoorstel. In aansluiting hierop pleit het IPO ervoor dat de tijdsduur van de CHW – die op onderdelen geldt tot 1 januari 2014 – goed wordt gemotiveerd. Wij vinden dat de zoektocht naar verbetering en versnelling van besluitvormingsprocessen onverminderd moet worden voortgezet. In de uitvoering zal blijken welke onderdelen van de CHW in dit opzicht als een doorbraak kunnen worden gezien. Wij gaan ervan uit dat tijdelijke elementen in de CHW (op den duur) permanent zullen kunnen worden. De hiervoor bepleite evaluatie in 2012 kan dit proces bevorderen.

Omslag bestuurscultuur staat voorop

Het IPO onderschrijft de in de Memorie van Toelichting (MvT) beschreven bestuurlijke aanpak. Met het alleen wijzigen van een aantal wettelijke voorschriften zonder dat dit gepaard gaat met een omslag in de bestuurscultuur in ons land, zal het beoogde doel niet worden gehaald. Het openbaar bestuur moet – sterker dan tot nu toe het geval is – verantwoordelijkheid durven te nemen voor het 'doorpakken' bij besluitvorming over projecten, juist wanneer deze op maatschappelijke weerstand stuiten. Er moet een einde komen aan de (helaas) soms voorkomende situatie waarin overheden langdurig (en soms eindeloos) met elkaar – en vaak ook met andere partijen – blijven overleggen en niet tot besluiten over een project komen, waardoor dit in het geheel niet dan wel sterk vertraagd wordt gerealiseerd. Uiteraard zullen die besluiten moeten voldoen aan daaraan te stellen eisen van zorgvuldigheid en motivering, maar dat mag van een adequaat handelend bestuursorgaan ook worden verwacht.

Kwaliteit regelgeving is randvoorwaarde voor cultuuromslag

Een belangrijke randvoorwaarde voor het slagen van de beoogde bestuurscultuur is dat de wetgever zorgt voor een betere kwaliteit van de regelgeving die betrekking heeft op de ruimtelijke inrichting van ons land. Het gaat daarbij niet alleen om verbetering van de consistentie en onderlinge samenhang van deze regelgeving, maar ook om het voorkomen van onnodig complicerende regelgeving, die mede de oorzaak is van het optreden van langdurige – en vertragende – procedures. In Nederland is op dit gebied naar ons gevoel de complexiteit van regelgeving veel te groot.

Meer dan tot nu toe het geval is, moet bij de totstandkoming van nieuwe ruimtelijk relevante regelgeving getoetst worden op het aspect uitvoerbaarheid. Dit aan de hand van enkele complexe casussen. Alleen door verbetering van de kwaliteit van de regelgeving kan onnodige juridisering van besluitvorming over projecten worden voorkomen of beperkt, waardoor het politiek-bestuurlijke primaat over deze besluitvorming kan worden versterkt en het juridische domein minder centraal komt te staan. Dit kan ook betekenen dat als wetgeving geen oplossing meer biedt, overgeschakeld wordt naar andere manieren van ordening door de overheid, zoals bijvoorbeeld wordt beoogd met het tot stand brengen van omgevingsdiensten.

In dit verband pleiten wij ervoor om in de MvT een visie op te nemen over de op termijn gewenste integratie van ruimtelijk relevante wetgeving. Hierbij kan gedacht worden aan een nieuwe wet.¹⁾ Hierdoor wordt niet alleen de consistentie en onderlinge samenhang van deze regelgeving versterkt, maar kan ook vereenvoudiging van regelgeving plaatsvinden en de uitvoeringsgerichtheid van het beleid worden vergroot.

Afwijken van 'Brussel' moet kunnen

Bij het versterken van het politiek-bestuurlijke primaat past naar onze mening ook dat de regering in Europees verband pleit voor het mogelijk maken van afwijkingsbevoegdheden - zowel voor de nationale overheid als voor de decentrale overheden - van Europese regelgeving, uiteraard binnen duidelijk omschreven voorwaarden en grenzen. Dergelijke bevoegdheden zouden goed passen bij de door het IPO voorgestane integratie van wetgeving met betrekking tot gebiedsontwikkeling en milieu. Op 18 mei jl. hebben de gedeputeerden ruimtelijke ordening met minister Cramer (VROM) de afspraak gemaakt om hier samen in Brussel voor te lobbyen.

Instrumentele kansen benutten

Zoals gezegd is het IPO positief over de doelstelling van de CHW. De provincies zijn uiteraard bereid de aan hen toegekende verantwoordelijkheden bij de uitvoering van de wet op zich te nemen. De CHW maakt deel uit van een complex rechtsstelsel. Het benutten van het beschikbare wettelijke instrumentarium dient bij te dragen aan het realiseren van de het beoogde effect van de CHW, namelijk het substantieel sneller uitvoeren van projecten. In de huidige situatie worden naar ons oordeel nog niet alle nu beschikbare wettelijke instrumenten ten volle benut, zoals de coördinatieregelingen uit de Wro en de bevoegdheden op grond van de Interimwet stad- en milieubenadering. Het IPO verwacht dat het kabinet verantwoordelijkheid neemt voor een optimaal gebruik van het instrumentarium, ook in zijn onderlinge samenhang. Eerder hebben wij al aangegeven dat het kabinet - bijvoorbeeld op basis van de evaluatie na twee jaar - dient bij te sturen in het gebruik van de CHW, als de beoogde effecten van de wet door onvolledige benutting of belemmeringen in de uitvoering uitblijven.

Een wezenlijke voorwaarde voor het slagen van de doelstelling van de CHW is kennisbevordering bij zowel bestuurders als ambtenaren. Daardoor worden de gebruiksmogelijkheden van wetgeving meer benut en de kwaliteit van de besluitvorming en de voorbereiding daarvan verbeterd en de kans op vernietiging van een besluit door de bestuursrechter verkleind. Hierdoor kan het vertrouwen in de discretionaire bevoegdheid van de overheid worden hersteld.

¹⁾ In deze wet zijn onder meer opgenomen de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Tracéwet, de Reconstructiewet concentratiegebieden, (belangrijke onderdelen van) de Nbw, de Interimwet stad- en milieubenadering en de ruimtelijk relevante bepalingen uit andere wetten, zoals de Elektriciteitswet, Luchtvaartwet, de Wet milieubeheer en de Ontgrondingenwet.

Wijziging Natuurbeschermingswet urgent

De CHW bevat talloze wijzigingsvoorstellen met betrekking tot vele wetten. In de bijlage bij deze brief wordt daarop nader ingegaan. Eén wet lichten wij hier uit: de Natuurbeschermingswet (Nbw). De Nbw leidt in de praktijk tot grote uitvoeringsproblemen. Meest acute probleem is het omgaan met stikstofdeposities in overbelaste situaties. Dit raakt niet alleen duizenden veehouderijen, maar ook de (ontwikkeling van de) Industrie en de aanleg van wegen. Door verschillende provincies is opgeroepen om de CHW te benutten om hier op korte termijn een oplossing voor te vinden. Een afzonderlijk wetgevingstraject of besprekingen met de Europese Commissie duren te lang. Het IPO waardeert het dat het kabinet in de CHW aan deze oproep gevolg heeft gegeven.

Tot slot spreken wij ons vertrouwen uit in een voortvarende parlementaire behandeling van de Crisis- en Herstelwet.

Met vriendelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG

voorzitter

Bijlage bij de brief aan de Minister-President met betrekking tot de IPO-reactie op de Crisis- en Herstelwet

IPO-reactie met betrekking tot de verschillende onderdelen van de Crisis- en Herstelwet

Het IPO gaat hier nader in op de inhoud van de CHW en volgt hierbij de hoofdstukindeling van het wetsvoorstel. Met die onderdelen waar het IPO geen opmerkingen bij maakt, wordt voorshands (op hoofdlijnen) ingestemd.

Hoofdstuk 1 Bijzondere bepalingen voor projecten

Artikel 1.1. en artikel 1.2 (Toepassingsbereik hoofdstuk 1)

1. Het IPO neemt op dit moment vooral kennis van de categorieën en projecten die zijn opgenomen in bijlage I respectievelijk bijlage II. Deze lijsten zijn onder andere tot stand gekomen op basis van een maatschappelijke consultatie, waaraan ook de provincies hebben deelgenomen. Het moet echter mogelijk blijven om in het kader van de parlementaire behandeling nog categorieën respectievelijk projecten aan de lijsten toe te voegen.

2. Het IPO is tevens positief over de mogelijkheid om op een later tijdstip door middel van een algemene maatregel van bestuur nieuwe projecten aan de bijlagen bij de CHW toe te voegen, waardoor er de nodige flexibiliteit ontstaat.

Het IPO acht het voorts niet uitgesloten dat een project om wat voor reden dan ook niet wordt gerealiseerd of bij nader inzien toch niet onder de werking van de CHW moet vallen. Dat zou aanleiding kunnen zijn het betreffende project van de bijlage af te voeren. Daarin wordt nu niet voorzien. De vraag is dan ook of in art. 1.2 voor die gevallen een regeling moet worden opgenomen.

Art. 1.4 (Beperking beroepsrecht)

1. Het afschaffen van het beroepsrecht voor de decentrale overheden is een wezenlijk en principieel punt voor het IPO. Niettemin kunnen wij, met het oog op de versnelling in procedures die de CHW nastreeft, instemmen met de bepaling in art. 1.4, waarin dit beroepsrecht wordt beperkt naar tijd (tot 2014) en projecten (bijlage I en II). Dat geldt in onze opvatting dan uiteraard ook voor het beroepsrecht van de rijksoverheid en wij dringen er op aan art. 1.4 in deze zin aan te passen. De werking van dit artikel dient vervolgens in de eerdergenoemde evaluatie in 2012 uitdrukkelijk te worden meegenomen.

Meewerken aan dit – in onze ogen – experiment betekent wellicht een opstap naar een definitieve oplossing, maar betekent nog niet dat het IPO ten principale instemt met afschaffing van het beroepsrecht op termijn. De hierna volgende beschouwingen geven blijk van onze aarzelingen en overwegingen bij dit onderwerp. Ook willen wij bijvoorbeeld niet vooruitlopen op de discussie over de noodzaak van het beroepsrecht voor decentrale overheden in het kader van de modernisering van het interbestuurlijke toezicht.

In de MvT wordt in dit verband verwezen naar het advies van de commissie Elverding, waarin de minister van Verkeer en Waterstaat in overweging wordt gegeven het beroepsrecht van decentrale overheden bij rijksinfrastructuur te beperken. Overigens geeft de commissie in hetzelfde adviesonderdeel aan dat zij zich realiseert dat beroepsmogelijkheden voor lagere overheden bij ons rechtsstelsel passen (p. 22, 4^e bullet van het advies). Het valt op dat noch in het advies van de commissie Elverding noch in de MvT van de CHW kwantitatief wordt onderbouwd in welke mate vertragingen bij de uitvoering van ruimtelijke ontwikkelingen of projecten het gevolg zijn van

procedures die zijn aangespannen door decentrale overheden. Het valt eveneens op dat de rijksoverheid niet van het recht wordt uitgesloten om bij de bestuursrechter beroep in te stellen tegen besluiten van de decentrale overheden. Het IPO acht het maken van een dergelijk onderscheid tussen de rechten van de rijksoverheid aan de ene kant en de decentrale overheden aan de andere kant, niet aanvaardbaar.

2. Uitsluiting van het beroepsrecht van decentrale overheden heeft geleid op de inhoud van de bijlagen I en II van de CHW verstrekkende gevolgen. Dat betekent dat voor provincies in het uiterste geval alleen nog de reactieve aanwijzing op grond van art. 3.8 lid 6 van de Wro als interventie-instrument geldt om te voorkomen dat een onaanvaardbaar gemeentelijk bestemmingsplan of projectbesluit in werking treedt en dat zij niet langer over de mogelijkheden beschikken om in voorkomende gevallen – die zich daarvoor wellicht beter lenen dan voor toepassing van de reactieve aanwijzing – beroep te kunnen instellen bij de bestuursrechter. Voorkomen moet worden dat afschaffing van het beroepsrecht van de decentrale overheden een gang naar de burgerlijke rechter als 'restrechter' tot gevolg heeft. Juist deze procedure zou vanwege de lange duur – in het uiterste geval via drie gerechtelijke instanties – tot forse vertragingen bij de uitvoering van projecten kunnen leiden.

3. In elk geval kan het beroepsrecht van decentrale overheden nader worden geclausuleerd. In gevallen waarin het evident is dat het om een rijks- of provinciaal belang gaat, zou niet het belang zelf in de bestuursrechtelijke procedure aan de orde moeten kunnen worden gesteld en zou dit aspect van rechterlijke toetsing moeten worden uitgesloten. Slechts wanneer in redelijkheid niet kan worden geoordeeld dat het in concreto om een rijks- of provinciaal belang gaat, zou het belang zelf in de bestuursrechtelijke procedure aan de orde kunnen komen.

Daarnaast kan de wetgever voorschrijven dat decentrale overheden slechts van hun beroepsrecht gebruik kunnen maken wanneer eerst door middel van bestuurlijk overleg een laatste poging is ondernomen om bestuurlijk tot overeenstemming te komen. (In het interbestuurlijke verkeer is dit nu al praktijk, maar afschaffing van het beroepsrecht zou hier een schaduw overheen werpen). Daarbij kan worden overwogen om deze overlegverplichting uit te sluiten van mandaatverlening aan ambtenaren zodat bestuurders zelf met elkaar in gesprek moeten om tot een oplossing te komen.

Art. 1.6 lid 3 (Hoger beroep)

Het IPO is het eens met de bepaling dat de administratieve rechter uitspraak moet doen binnen zes maanden na ontvangst van het beroepschrift. Uiteraard juicht het IPO iedere versnelling in gerechtelijke procedures over besluiten van bestuursorganen toe. Voorkomen moet echter worden dat als ongewenst neveneffect van deze versnelling uitspraken in bestuursrechtelijke geschillen over ruimtelijke ontwikkelingen en projecten die niet onder de CHW vallen, langer op zich laten wachten. Dit effect zou kunnen optreden door verzwaring van de werklust – die het gevolg is van de versnelde procedures – van bestuursrechtelijke colleges. Het IPO vraagt hier aandacht voor.

Art. 1.9 (Relativiteitsvereiste)

Het IPO steunt de invoering van het relativiteitsvereiste in het bestuursprocesrecht, op termijn in de Algemene wet bestuursrecht en vooruitlopend daarop in de CHW. In art. 1.9 wordt het relativiteitsvereiste geïntroduceerd, inhoudende dat de bestuursrechter toetsing van het bestreden besluit aan een geschreven of ongeschreven rechtsregel achterwege laat, indien de rechtsregel niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich beroept op schending van die rechtsregel.

Het IPO vraagt hierbij aandacht voor de eventuele samenhang met art. 8:69 lid 2 van de Awb. Op grond van deze bepaling is de bestuursrechter verplicht ambtshalve de door een appelland aangevoerde rechtsgronden aan te vullen. Uit de aantekening op deze bepaling blijkt onder meer dat op de rechter de algemene verplichting rust om altijd ambtshalve te toetsen aan voorschriften die van openbare orde zijn en waarbij ook buiten de grenzen van het geschil kan worden getreden (Algemene wet bestuursrecht 2009 (T&C Awb), aant. 3 bij art. 8:69). Dat roept de vraag op of voorschriften van openbare orde in alle gevallen (mede) strekken tot bescherming van de belangen van degene die beroep heeft ingesteld tegen een besluit. Wanneer dat niet het geval is, lijkt art. 1.9 van de CHW te conflicteren met art. 8:69 lid 2 Awb omdat eerstgenoemde bepaling de rechter opdraagt het aangevochten besluit niet te toetsen aan het betreffende voorschrift, terwijl op grond van laatstgenoemde bepaling de rechter gehouden is het aangevochten besluit ambtshalve juist wel te toetsen aan het betreffende voorschrift. Het IPO is van oordeel dat hierover duidelijkheid door de wetgever moet worden verschaft.

Art. 1.11 (Lex silencio positivo)

Het IPO stemt in met de regeling van de Lex silencio positivo (Lsp) in de CHW. Wel meent het IPO dat de onderbouwing in de MvT van deze rechtsfiguur nog wel enige aanscherping vraagt. Onder meer wordt gesteld dat de ernst van de economische crisis vergt dat aanvragers van deze vergunningen zo snel mogelijk weten waar zij aan toe zijn. Van deze passage gaat de onjuiste suggestie uit dat aanvragers zekerheid hebben nadat zij een van rechtswege verleende vergunning hebben gekregen. Dat is echter niet het geval omdat ook een van rechtswege verleende vergunning kan worden getroffen door een rechterlijke uitspraak waarbij een voorlopige voorziening in de vorm van een schorsing wordt getroffen of de betrokken vergunning wordt vernietigd. Dat risico is nu eenmaal groter bij besluiten over projecten waarbij ook belangen van derden betrokken zijn – en dat is zeker het geval bij projecten die onder de CHW vallen – dan bij overheidsbesluiten waarbij geen belangen van derden betrokken zijn. Een aanvulling/aanscherping van de onderbouwing van de Lsp is uit een oogpunt van rechtszekerheid van de aanvrager van vergunningen dan ook gewenst.

Art. 1.12 (Milieueffectrapport)

Het IPO onderschrijft de uitzondering dat art. 7.23 van de Wet milieubeheer buiten toepassing wordt verklaard voor projecten die zijn opgenomen in bijlage II van de CHW. Anders dan in de MvT is deze beperking echter niet in de wettekst zelf opgenomen, waardoor de beoogde uitzondering ook betrekking heeft op projecten die zijn opgenomen in bijlage I. Gelet op de MvT wordt een dergelijke ruime uitzondering echter niet beoogd. Het IPO is van mening dat deze omissie in de CHW (art. 1.1) hersteld moet worden.

Hoofdstuk 2 Bijzondere voorzieningen

Art. 2.2 (Aanwijzing milieuontwikkelingsgebieden)

Het IPO stemt in met de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur, bij wijze van experiment, een gebied aan te wijzen als milieuontwikkelingsgebied. Niet duidelijk is op grond van welke criteria de betrokken minister(s) komen tot het aanwijzen van een milieuontwikkelingsgebied. In de MvT wordt alleen verondersteld dat overleg wordt gevoerd met de betrokken gemeenteraad. Aangezien de gemeenteraad op grond van art. 2.3 verplicht is een milieuontwikkelingsplan voor een dergelijk gebied vast te stellen, lijkt het logisch een besluit tot aanwijzing te baseren op een verzoek daartoe van de gemeenteraad. Het IPO is er dan ook voorstander van dat daarover een bepaling wordt opgenomen in art. 2.2.

Niet valt uit te sluiten dat een milieuontwikkelingsgebied een (boven)regionaal schaalniveau kent, waardoor de provincie eerder dan de gemeente in aanmerking kan komen als bevoegd gezag voor het vaststellen van een milieuontwikkelingsplan, al dan niet in samenhang met een provinciaal inpassingsplan. Het IPO pleit er dan ook voor om de reikwijdte van art. 2.3 te verruimen tot provincies en om die reden in art. 2.2 ook provinciale staten bevoegd te verklaren een aanwijzingsverzoek in te dienen.

Art. 2.3 (Milieuontwikkelingsplan)

1. Het IPO heeft grote aarzelingen bij de verplichting voor de gemeenteraad om voor een milieuontwikkelingsgebied een zelfstandig milieuontwikkelingsplan vast te stellen. Het gaat hierbij om een geheel nieuwe wettelijke planvorm, een juridisch bindend plan, inclusief de mogelijkheid van beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In het vijfde lid is bepaald dat wanneer dit plan door de raad wordt vastgesteld gelijktijdig met een bestemmingsplan, beide plannen voor de behandeling en uitspraak op het beroep worden aangemerkt als één besluit.

Het IPO vraagt zich af of het nodig is om een nieuwe planfiguur in de CHW op te nemen in plaats van deze bepalingen onder te brengen in hoofdstuk 3 van het Besluit ruimtelijke ordening (dat gaat over de inhoud van het bestemmingsplan). In het derde lid van art. 2.3 zijn de eisen opgenomen waaraan een milieuontwikkelingsplan moet voldoen. Deze eisen zijn ruimtelijk relevant en houden dus verband met het begrip 'goede ruimtelijke ordening' uit art. 3.1 lid 1 van de Wro.

Het IPO meent dat er geen juridische bezwaren bestaan om het bestemmingsplan als uitvoeringsinstrument van de voorgestelde maatregelen te benutten, waardoor de positie van het bestemmingsplan als burger bindende planfiguur versterkt wordt. Dat zou goed aansluiten bij de considerans van de Wro, waaruit volgt dat het ter bevordering van een duurzame ruimtelijke ontwikkeling wenselijk is regels te geven betreffende de ruimtelijke ordening teneinde de positie van het bestemmingsplan te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen. Ook uit een oogpunt van deregulering verdient de door het IPO voorgestane benadering duidelijk de voorkeur boven de introductie van een nieuwe planfiguur. Een dergelijke stroomlijning is evident in het voordeel van de doelen van de CHW.

2. Het IPO heeft behoefte aan een duidelijke uitleg van de beoogde werking van het milieuontwikkelingsplan, in het bijzonder wat betreft het salderen van milieukwaliteiten naar tijd en ruimte. Wat betreft de inhoud van het milieuontwikkelingsplan is het IPO van oordeel dat de noodzakelijke compensatie van voorziene ruimtelijke ontwikkelingen en projecten niet alleen binnen, maar ook buiten het milieuontwikkelingsgebied moet kunnen plaatsvinden. Daarvoor is een aanpassing van art. 2.3 lid 3 onder c nodig.

3. Het IPO stelt zich op het standpunt dat een afwijkingsbesluit als bedoeld in art. 2.3 lid 6 geen betrekking kan hebben op besluiten van een bestuursorgaan van een andere overheid. Deze bepaling voorziet in de mogelijkheid om een besluit te nemen waarbij wordt afgeweken van bepalingen van wetten die genoemd worden onder a t/m i. In een algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven om welke bepalingen het gaat. Niet duidelijk is welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is voor het nemen van dergelijke besluiten, op welke wijze deze besluiten in het milieuontwikkelingsplan moeten worden vastgelegd en in hoeverre de inspraak- en beroepsbepalingen onder lid 4 en lid 5 van artikel 2.3 eveneens van toepassing zijn op afwijkingsbesluiten. Het IPO is van opvatting dat burgemeester en wethouders niet kunnen afwijken van een provinciaal besluit, tenzij hiervoor toestemming wordt gegeven.

Overigens wordt in artikel 2.3 lid 6 bepaald dat ingeval van afwijking uiterlijk tien jaar na vaststelling van het milieuontwikkelingsplan moet worden voldaan aan de wettelijke milieukwaliteitsnormen. Wat ontbreekt is een voorziening waarin wordt aangegeven hoe het

betrokken bestuursorgaan moet handelen indien dat doel niet wordt bereikt. Het IPO vraagt zich af of er dan sprake is van taakverwaarlozing en wijst in dat verband ook op de thans aanhangige conceptwetsvoorstellen betreffende interbestuurlijk toezicht die strekken tot implementatie van het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Oosting.¹ Het IPO ziet dit punt graag nader toegelicht.

Hoofdstuk 3 Wijziging van diverse wetten

Artikel 2.6 (Radarzoneringswet)

Het IPO waardeert het dat ook met betrekking tot de problematiek van de radarzoneringswet gestreefd wordt naar tijdswinst. De voorgestelde procedurele regeling over de toetsing van bestemmingsplannen is identiek aan de regeling die is opgenomen in het in juni jl. gepubliceerde ontwerpbesluit Ruimte. Dit besluit wordt medio 2010 van kracht, waarna de bepalingen in de CHW komen te vervallen. Het IPO vindt dat deze aanpak alleen zin heeft wanneer het ministerie van Defensie daadwerkelijk zicht kan geven op snellere totstandkoming van een nieuw toetsingsmodel en nieuwe normstelling.

Artikel 3.2 (Elektriciteitswet)

Het IPO staat positief ten opzichte van de in art. 3.2 van de CHW voorgestelde wijziging van de Elektriciteitswet 1998 (EW). Door de toevoeging van de artikelen 9e en volgende aan de EW wordt de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de planologische besluitvorming over de aanleg of uitbreiding van productie-installaties voor de opwekking van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie met een capaciteit van ten minste 15 maar niet meer dan 100 MW – met inbegrip van de aansluiting van die installatie op een net – bij de provincies gelegd. De provincies aanvaarden deze verantwoordelijkheid. Het IPO vraagt zich echter af of er gelet op de omvang van de windenergieprojecten die nu onderweg zijn, geen aanleiding bestaat om de ondergrens van ten minste 15 MW te verlagen naar 10 MW.

Artikel 3.2 (Elektriciteitswet), artikel 3.3 (Gaswet) en artikel 3.7 (Mijnbouwwet)

Het IPO juicht het toe dat in de CHW bepalingen worden opgenomen die de betrokken minister(s) er toe dwingt (dwingen) om de planologische en de uitvoeringsmodule van de rijkscoördinatie-regeling op grond van art. 3.35 van de Wro standaard parallel te schakelen (met de mogelijkheid om hier in voorkomende gevallen van af te wijken). Uit een oogpunt van duidelijkheid geeft het IPO de voorkeur aan een generieke regeling in de Wro, die ook kan gelden bij toepassing van een provinciale of gemeentelijke coördinatie-regeling.

Artikel 3.4 (Interimwet stad- en milieubenadering)

1. Het IPO kan alleen instemmen met het vervallen van het vereiste van goedkeuring door gedeputeerde staten van een stap 3-besluit, voor zover het de gevolgen daarvan in het ruimtelijk spoor betreft. Dit sluit aan bij de systematiek van de Wro, waarin het vereiste van provinciale goedkeuring van bestemmingsplannen is komen te vervallen. Het vervangen van de goedkeuring door een verplichte adviesaanvraag (zie art. 3.4, onder C) is voor het milieuspoor niet acceptabel. Evenals in het kader van een milieuontwikkelingsplan (zie hiervoor), dient ook hier het bevoegd gezag voor een besluit expliciet toestemming te verlenen om daarvan in het kader van een stap 3-besluit te mogen afwijken.

¹ Bij brief van 14 augustus 2009 heeft de Minister van Binnenlandse Zaken het IPO en de VNG verzocht om advies uit te brengen over het wetsvoorstel Revitaliseren Generiek Toezicht.

Met het loslaten van de directe koppeling die in de Interimwet wordt gelegd met het bestemmingsplan – en de motivering die daarvoor wordt gegeven op p. 61 van de MvT – kan het IPO instemmen. Deze motivering komt er op neer dat een stap 3-besluit verbonden blijft aan een gedegen afwegingskader, zoals een ruimtelijke structuurvisie.

2. Het IPO stemt eveneens in met de verlenging van de Interimwet tot 1 januari 2014. In de MvT (p. 60) wordt deze verlenging geplaatst in het perspectief van omvorming van deze wet tot een nieuwe Wet Gebiedsontwikkeling en milieu met een bredere werkingssfeer. In de visie van het IPO ligt het accent dan terecht niet langer op de huidige sectorale benadering, die immers vooral gericht is op betere benutting en saldering van milieukwaliteiten. In de nieuwe wet zou gekozen moeten worden voor een aanpak waarbij de integrale afweging van alle betrokken gebiedskwaliteiten centraal staat en de te bereiken milieukwaliteiten onderdeel uitmaken van deze integrale afweging. Het IPO ziet in de aankondiging in de MvT dan ook een stevige steun voor zijn pleidooi voor nieuwe regelgeving op het gebied van integrale gebiedsontwikkeling en milieu.

Artikel 3.6 (Wijziging Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening)

Het IPO is het eens met de bepaling die een eind maakt aan de onduidelijkheid in het overgangsrecht betreffende de toetsing van een aanvraag voor een bouwvergunning aan een onder het oude regiem verleende vrijstelling. Het IPO onderschrijft hiermee dat de CHW ook wordt benut voor reparatiewetgeving, zoals met dit artikel wordt beoogd.

Artikel 3.8 (Natuurbeschermingswet 1998)

In de praktijk worden veel vertragingen in de besluitvorming over projecten toegeschreven aan de Natuurbeschermingswet (Nbw). De provincies hebben een belangrijke rol bij de implementatie van deze wet en daarmee een grote verantwoordelijkheid voor de bescherming van kwetsbare gebieden in ons land. Om die reden wordt in deze reactie uitgebreid stilgestaan bij de in de CHW voorgestelde wijzigingen van de Nbw.

Artikel 3.8, onderdeel A (Nbw)

Het IPO stemt in met het doel van de voorgestelde wijziging van art. 16 lid 3 van de Nbw. Hierdoor geldt voor het vergunningenregime voor beschermde natuurmonumenten, die gelegen zijn in gebieden die niet behoren tot een Natura 2000-gebied, een lichtere toetsing betreffende de natuurlijke kenmerken van het betrokken gebied dan in het geval deze kenmerken deel uitmaken van een Natura-2000-gebied. Het IPO vraagt te bezien of de wettekst eenvoudiger geredigeerd kan worden.

Artikel 3.8, onderdeel B, D, E en G (Nbw)

1. Het IPO stemt in met het doel van de voorgestelde wijzigingen in onderdeel B met betrekking tot art. 19a Nbw. Op grond daarvan kunnen de in art. 10a, derde lid vastgelegde doelen – die een kop zijn op de Europese richtlijnen – facultatief in het beheerplan voor het Natura 2000-gebied worden opgenomen. Dit geldt ook voor het uitzonderen van deze kop in de bepalingen van de artikelen 19d, 19e, 19f en 19i onder D, E en G. Voor de wijziging onder onderdeel D, art. 19d, derde lid die hierop betrekking heeft, vraagt het IPO de toelichting te verduidelijken en te verbeteren.

2. Onder B wordt ook geregeld dat bij of krachtens AMvB aangewezen categorieën projecten en andere handelingen van nationaal belang verplicht in het beheerplan worden opgenomen, waardoor deze volgens de toelichting vergunningvrij zouden worden. Dit laatste is echter alleen het geval wanneer de instandhoudingdoelstellingen, of het bereiken hiervan, niet in gevaar worden gebracht. Het IPO heeft moeite met dit voorstel in de voorgestelde vorm. Wordt hier een exclusief recht voor

nationale belangen geregeld? Met weer een nieuwe AMvB neemt de regulering toe. Bovendien is de reikwijdte van de AMvB onbepaald en is er geen relatie gezocht met Bijlagen I en II van de CHW.

Artikel 3.8, onderdeel C (Nbw)

Het IPO stemt in principe in met de voorgestelde wijzigingen in art. 19c met betrekking tot het bevoegd gezag. Door "Onze Minister" te vervangen door "het bevoegd gezag" worden in vele gevallen de colleges van gedeputeerde staten verplicht om passende maatregelen te treffen, met uitzondering van de projecten en handelingen die van nationaal belang zijn. De praktische gevolgen van deze wijzigingen zijn op dit moment niet helemaal te overzien. Zo nodig komt het IPO in het kader van de parlementaire behandeling van de CHW terug op deze veranderingen in de bevoegdheidsverdeling. Dit voorbehoud geldt eveneens voor de regeling van het bevoegd gezag in art. 19ia, zevende lid (onderdeel F). Voor de toepassing van dat artikel zijn dat gedeputeerde staten, maar Onze Minister is ook hier het bevoegd gezag voor de bij of krachtens AMvB aangewezen nationale projecten of handelingen.

Artikel 3.8, onderdeel F (Nbw)

Artikel 19ia

1. Het IPO stemt in met het opnemen van het standstillbeginsel in de Nbw. Het standstillbeginsel beoogt een einde te maken aan de impasse rond de vergunningverlening voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op een Natura 2000-gebied. Met de minister van LNV (zie haar brief aan de Tweede Kamer van 30 juni 2009) zijn wij van mening dat dit een belangrijk knelpunt is bij de uitvoering van de Nbw. De bedoeling van de wijziging is om duidelijkheid en zekerheid te geven over de bestaande rechten van veehouderijen en voor andere activiteiten die deze depositie veroorzaken, zonder dat wordt getornd aan het (op termijn) bereiken van de instandhoudingdoelstellingen. Het IPO vraagt wel aandacht voor de juridische aspecten en praktische problemen rond de uitvoering. Deze worden in punt 3 toegelicht.

2. Het IPO stemt in met de in het zesde lid vastgelegde referentiedatum van 7 december 2004. Voor de meeste Nederlandse Habitatrichtlijngebieden is dit een houdbare en juridisch verdedigbare datum. Wel doet zich het probleem voor dat de referentiedatum en het standstillbeginsel niet gelden voor beschermde natuurmonumenten. Daardoor ontstaat er een lacune in de gemengde gebieden, bijvoorbeeld in de Peelgebieden. Het IPO vraagt hiervoor aandacht en pleit ervoor deze lacune op te heffen.

3. Het standstillbeginsel laat onverlet dat rijk en provincies de ambitie moeten hebben om door te gaan met reductie van de stikstofdepositie in het belang van de instandhoudingdoelen. De generieke regeling van het standstillbeginsel betekent dat voor intensieve veehouderijen de noodzaak wegvalt om verdergaande maatregelen (binnen het beheersplanproces of via een programmatische aanpak) te treffen dan op of onder het niveau van 7 december 2004. Verdergaande reductie is nog wel af te dwingen via een ministeriële regeling of via een aanschrijvingsbevoegdheid van het bevoegd gezag. Niet zeker is of er een ministeriële regeling zal komen en wat de inhoud daarvan zal zijn. Ook is het de vraag of een aanschrijvingsbevoegdheid voor gedeputeerde staten gezien de duizenden veehouderijbedrijven wel effectief kan zijn. Het IPO vraagt aandacht van het kabinet voor andere manieren en middelen ter ondersteuning van de provinciale ambities. Ook vragen wij aandacht voor de financiële consequenties van de aanschrijvingsbevoegdheid.

4. Het IPO is van mening dat aandacht moet worden besteed aan de vraag of het standstillbeginsel juridisch houdbaar zal zijn in het licht van artikel 6 van de Habitatrichtlijn. Verder heeft het IPO

behoefte aan verduidelijking van de betekenis van de aan het standstillbeginsel verbonden mogelijkheden van saldering voor de praktijk, in het bijzonder in het geval sprake is van de grote projecten, zoals opgenomen in de Bijlagen I en II van de CHW.

Het IPO vestigt tevens de aandacht op enkele praktische aspecten bij de uitvoering. Het betreft de beschikbaarheid van voldoende informatie over de feitelijke situatie op de referentiedatum en om het meewegen van de honderden wijzigingen in het gebruik in het landelijke gebied vanaf die datum.

Artikel 19 ib

Het IPO heeft begrip voor het doel van dit artikel, in samenhang met de wijziging onder onderdeel A (zie hiervoor). Met deze bepaling wordt een poging gedaan om het lichtere toetsingsregime voor beschermde natuurmonumenten ook overeind te houden voor het geval deze tevens deel uitmaken van een Natura 2000-gebied. In het voorstel leidt dit tot een omslachtig stelsel van twee vergunningen. Het IPO vraagt zich af of de praktijk hier wel voordelen van zal ondervinden. Wij denken dat het eenvoudiger is om in een Natura 2000-gebied de verschillende instandhoudingdoelstellingen gelijk te schakelen.

Artikel 19kc

Het IPO stemt in met de mogelijkheid tot het creëren van een meldplicht voor handelingen die mogelijk nadelige gevolgen kunnen hebben voor de instandhoudingdoelstellingen van een Natura 2000-gebied. In de ministeriële regeling kunnen handelingen, waar deze informatie al van bekend is, van melding worden vrijgesteld. In het licht van de economische en financiële crisis vraagt het IPO in dit verband om terughoudend te zijn met het invoeren van nieuwe administratieve verplichtingen voor bedrijven.

Artikel 3.8, onderdeel I (Nbw)

Het IPO stemt in met het toevoegen van een nieuw lid aan art. 39 Nbw. Daarin wordt verduidelijkt dat beroep tegen een vastgesteld beheerplan uitsluitend betrekking heeft op de beschrijvingen van handelingen die het bereiken van de instandhoudingdoelstellingen niet in gevaar brengen en waarvoor geen vergunningplicht geldt. Wel dringt het IPO er op aan deze bepaling duidelijker te redigeren. In de MvT is antwoord nodig op de vraag hoe het zit met beroepsmogelijkheden met betrekking tot handelingen die de instandhoudingdoelstellingen wél in gevaar brengen.

Artikel 3.9, onderdeel M (Onteigeningswet)

Het IPO wijst het ontnemen van de bevoegdheid van de decentrale overheden tot het nemen van een onteigeningsbesluit voor Titel IV-onteigeningen op principiële gronden af. Deze bevoegdheid wordt overgenomen door de Kroon. Decentrale overheden bereiden in de nieuwe situatie alleen een ontwerpbesluit voor de Kroon voor, waardoor een tijdwinst van maximaal vier maanden wordt bereikt. Het IPO acht deze voorstellen in strijd met het basisprincipe van decentralisatie, dat ten grondslag ligt aan de interbestuurlijke verhoudingen in ons land, namelijk dat 'decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan'.²

Dit principe is tevens terug te vinden in de systematiek van de Wro en de sturingsfilosofie van de Nota Ruimte.

² De Raad van State heeft in zijn advies van 7 mei 2009 aan de Minister van Binnenlandse Zaken in dit verband de aanbeveling gedaan dat dit uitgangspunt voortaan het basisprincipe voor decentralisatie zou moeten zijn (titel advies: 'Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan. Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen').

Het IPO is verder van oordeel dat de verantwoordelijkheid voor onteigening dient te berusten bij het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het ruimtelijke besluit, waar de onteigening voor nodig is. Op deze lijn doordenkend acht het IPO het opnemen van een alternatief -met tijdwinst- in de CHW mogelijk, waarbij beroep tegen onteigening mogelijk is bij de Afdeling Bestuursrecht Raad van State en de goedkeuring van de Kroon komt te vervallen.

Artikel 3.10 (Spoedwet wegverbreding) en artikel 3.12 (Tracéwet)

Het IPO stemt in met deze voorstellen waarbij de passende beoordeling uit de Natuurbeschermingswet geïntegreerd wordt in de besluitvorming over een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit.

Artikel 3.17 (Wet bodembescherming)

Het IPO stemt in met de in de CHW voorgestelde algemene bepalingen met betrekking tot gesloten KWO-systemen. Deze bepalingen zijn in lijn met de IPO-reactie op het advies van de Taskforce Warmte-Koude-Opslag. Met deze regeling in de CHW is volgens de MvT sprake van een gelijk-schakeling met de bepalingen in de Waterwet op het gebied van open KWO-systemen. Het IPO adviseert dit duidelijker toe te lichten en tevens in de CHW een definitie op te nemen van 'bodemenergiesysteem' en wat de reikwijdte daarvan is (soort activiteiten; diepte ondergrond) in relatie tot de verschillende wetgeving (zoals de Mijnbouwwet).

Artikel 3.18 (Wet geluidhinder) en artikel 3.15 (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht)

Het IPO stemt in met het voorstel tot wijziging van art. 1 van de Wet geluidhinder, waarmee de mogelijkheid van inwaartse zonering van een industrieterrein wettelijk wordt vastgelegd. Ook is het IPO positief over de toevoeging van art. 67 aan deze wet. Daarin wordt een reductieplan voor een gemeente verplicht gesteld wanneer de grenswaarden van de geluidsbelasting worden overschreven. In samenhang hiermee stemt het IPO ook in met de toetsing van vergunningaanvragen aan het reductieplan, zoals wordt voorgesteld in artikel 3.15, onderdeel A.

Artikel 3.24, onderdeel D (Wet ruimtelijke ordening)

Het IPO stemt in met het loslaten van de koppeling tussen onteigening en ruimtelijke besluitvorming. Dat betekent dat een onteigeningsvonnis van een rechtbank ook al in de openbare registers kan worden ingeschreven voordat het betrokken bestemmingsplan, projectbesluit of exploitatieplan onherroepelijk is geworden. In de MvT wordt nader ingegaan op de vraag op welk tijdstip met de feitelijke werkzaamheden kan worden begonnen. Daarbij wordt onder meer verwezen naar HR 29 juni 1979, NJ 1980, 271. Duidelijk is dat feitelijke werkzaamheden niet in strijd mogen zijn met het geldende bestemmingsplan en niet mogen leiden tot een onomkeerbare situatie. Maar welke handelingen worden bijvoorbeeld tot wel toelaatbare uitvoeringshandelingen gerekend? Het IPO acht het met het oog op de rechtszekerheid gewenst dat hierover een nadere uiteenzetting wordt opgenomen in de MvT.



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministère van Algemene Zaken
T a v Minister President mr. dr. J P Balkenende
Postbus 20001
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
betreft	ons kenmerk	datum
Crisis- en herstelwet Uitnodiging werkbezoek	BAMM/U200901075	23 juni 2009

Geachte heer Balkenende,

Deve la Peter.

In "Werken aan de Toekomst", aanvullend beleidsakkoord bij "Samen werken, Samen leven", heeft u aangekondigd met de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer, Justitie en Verkeer en Waterstaat een Crisis- en Herstelwet bij de Tweede Kamer in te dienen. Deze wet is gericht op het versnellen en vereenvoudigen van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten. Wij delen u zorg en hebben de overtuiging dat een oriëntatie in de bestuurspraktijk waardevolle bijdrage kan leveren voor het wetgevingstraject van het kabinet.

Wij waarderen het dat onder leiding van uw ministerie verschillende ministeries via de Crisis- en herstelwet voortvarend werken aan een gecoördineerde en brede aanpak van knelpunten. Uit de gemeentelijke praktijk blijkt namelijk dat regelgeving van verschillende ministeries tot vertraging van bouwprojecten kan leiden. Het gaat daarbij dus niet alleen om VROM-regelgeving, maar ook om wetgeving van andere ministeries. Als positief voorbeeld noem ik in dit verband de wijziging van de Algemene wet bestuursrecht, waarmee de invoering van de bestuurlijke lus wordt geïntroduceerd.

De VNG werkt graag mee aan het versnellen van bouw- en ontwikkelingsprocessen. Naast een aanpak op de korte termijn is het volgens ons ook noodzakelijk om na te denken over het bredere kader van verbetering van de regelgeving en regeldruk bij bouwprojecten. Vanuit de ministeries van VROM en Justitie lopen op dit moment initiatieven om –in een breder kader– regelgeving en regeldruk bij bouwprojecten te verminderen. Dit vereist wel een goed inzicht in precieze oorzaken van vertraging van bouwprojecten. Wij stellen daarom voor nader te analyseren welke problemen zich in de praktijk voordoen en welke oplossingsrichtingen geëigend zijn.

De situatie in de gemeente Utrecht, waar circa 4200 vergunningen nodig zijn voor de herontwikkeling van het stationsgebied, leent zich uitstekend voor het in beeld brengen van die concrete oorzaken. Deze gemeente heeft veel onderzoeksmateriaal beschikbaar voor een uitgebreide analyse van knelpunten. Graag willen wij u bij deze –mede namens de voorzitter van de VNG en het gemeentebestuur van Utrecht- uitnodigen om in de tweede helft van augustus, een werkbezoek te brengen aan de gemeente Utrecht en gezamenlijk de oorzaken van vertraging bij bouwprojecten diepgaand te analyseren. Wij stellen het zeer op prijs, indien u zich laat vergezellen door de betrokken medebewindslieden.

Wij vertrouwen erop dat u op korte termijn kunt aangegeven of u op deze uitnodiging ingaat.

Hoogachtend
Vereniging van Nederlandse Gemeenten



Gemeente Rotterdam

College van Burgemeester en Wethouders

Ministerie van Algemene Zaken
T.a.v. Minister president dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA Den Haag

Bezoekadres: Stadhuis Coolingsingel 40 Rotterdam
Postadres: postbus 70012
3000 KP Rotterdam

Website: www.rotterdam.nl

E-mail: _____

Fax: _____

Inlichtingen: _____

Telefoon: _____

Uw brief van: _____

Ons kenmerk: _____

Aantal Bijlage: _____

Datum: B&W 13 juli 2010



15 JUL 2010

Wij hebben met instemming kennis genomen van het besluit van het Kabinet om Stadshavens als ontwikkelingsgebied op te nemen in de Crisis- en Herstelwet. We zijn ervan overtuigd dat de wet extra juridische mogelijkheden biedt die ertoe bijdragen dat de gebiedstransitie van Stadshavens in het gewenste tempo kan worden gerealiseerd.

Stadshavens is opgenomen als ontwikkelingsgebied in de 1^e AMvB, die op 1 juli jl. in werking is getreden. In overleg met VROM wordt momenteel nader bezien op welke wijze de Crisis- en Herstelwet maximaal kan bijdragen aan de realisatie van Stadshavens.

Burgemeester en Wethouders van Rotterdam,

De Secretaris, _____

De Burgemeester, _____



Bestuursrechtelijk advies inzake de duurzame economie

Ten behoeve van

Ministerie van Algemene Zaken

Stichting Urgenda

Rotterdam 4 juni 2009

Inhoudsopgave

<u>Samenvatting</u>	3
<u>Concrete aanbevelingen tot aanpassing of aanvulling van wetteksten:</u>	4
<u>Aanbeveling t.a.v. Interim Wet Stad en Milieu en Algemene aanbevelingen</u>	7
<u>ANNEX 1 Ruimtelijke ordening en grondbeleid: Artikel 122 van de Woningwet</u>	9
<u>ANNEX 2 Duurzaamheidseisen in een bestemmingsplan</u>	14
<u>ANNEX 4 Warmtewet</u>	18
<u>ANNEX 5 Windenergie op Zee</u>	20
<u>ANNEX 6 Aanpassing SDE ten behoeve van meer Groen gas</u>	22
<u>ANNEX 7 SDE regeling voor warmte-opwekking</u>	23
<u>APPENDIX 1 Gebiedsontwikkeling en Milieu & INTERIM WET STAD EN MILIEU</u>	25

Samenvatting

De Urgenda heeft breed in haar netwerk gevraagd naar knelpunten die versnelling van duurzame activiteiten, die de economie bevorderen, in de weg staan. Daar kwamen deels vragen en aanbevelingen uit voort die echt juridisch van aard zijn, deels zijn het ook aanbevelingen om zaken anders aan te pakken, te begeleiden en dus vooral het proces rondom een probleem of rondom een gebiedsontwikkeling anders aan te pakken. Ook daar kan de overheid een duidelijke voorttrekkende rol in spelen.

Het team van transitiejuristen van de Urgenda heeft op beide gebieden aanbevelingen gedaan en sommige voorstellen ook al verder uitgewerkt. Over andere zaken geven we aan graag nader in contact te treden om in de toekomst ook verder te werken met de overheid aan het versnellen van transitieprocessen in de richting van een duurzamere samenleving.

Onderstaand eerst een korte samenvatting op hoofdlijnen met onze aanbevelingen. Daarna wordt in de Annexen uitgelegd per aanbeveling waarom tot deze aanbevelingen is gekomen en hoe deze vorm geven zouden kunnen worden. Eventueel wordt ook extra onderbouwing verstrekt van de gekozen aanbevelingen ten behoeve van wetteksten en bijbehorende stukken/memories.

Concrete aanbevelingen tot aanpassing of aanvulling van wetteksten:

Aanbeveling 1:

Laat artikel 122 van de woning wet vervallen. ZIE ANNEX 1

Aanbeveling 2:

Duurzaamheidseisen in een bestemmingsplan. ZIE ANNEX 2

Geef (gemeentelijke) overheden meer mogelijkheden om te sturen op de aanleg van een duurzame energievoorziening op / in gronden van private partijen.

Regel daartoe in (artikel 3.1.2 van) het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'Bro') dat een bestemmingsplan regels kan bevatten met betrekking tot de wijze van energievoorziening.

De bedoelde bepaling kan bijvoorbeeld luiden:

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot duurzame vormen van een energievoorziening

Aanbeveling 3:

In Brussel ligt nu een herziening van de "Regeling groenprojecten 2005", waar een aantal artikelen negatief uitwerken op lokale warmtenetten.

Wij hebben die regeling zelf niet mogen verkrijgen, maar krijgen uit ons netwerk de volgende aanbevelingen:

- met betrekking tot art.2, g, 1: dit lid zou verbreed moeten worden naar de toepassing van warmtepompen bij warmtenetten (dus niet alleen aquifers). Daarnaast is een COP van 4 (nog) niet haalbaar. De regeling Duurzame Warmte heeft haar COP-eis dan ook verlaagd: de COP voor brine-water warmtepompen van 3,2 naar 3,0; de COP voor water-water warmtepompen van 4,0 naar 3,8. NB: volgens DWA is een COP van 3,5 realistisch.
- met betrekking tot art 2, g, 3: een warmteverlies onder de 20% is niet haalbaar. Het is voor een volledig nieuw net al een hele kunst om een warmteverlies van 25% te realiseren. Laat staan voor een bestaand net dat (delen van) leidingen wil vervangen om warmteverlies te beperken.
- met betrekking tot art 6: een duur van 10 jaar is te kort, de levenscyclus is eerder 20-25 jaar.
SenterNovem: 'Een goed ontworpen warmteleveringssysteem heeft een levensduur van circa vijftig jaar.'

Het verschil heeft ook te maken met nieuwe-bestaande netten. Wij hebben van de ING begrepen dat vervanging van bestaande netdelen sowieso niet meer in aanmerking zou komen voor groenverklaring. Dit is ernstig voor enkele bestaande netten die graag willen verduurzamen en meer lokaal energie en warmte willen gaan opwekken.

Aanbeveling 4:

Probeer de op handen zijnde Warmtewet nog zodanig aan te passen dat het de ontwikkeling van WKO-systemen (warmte-koude opslag) gaat stimuleren in plaats van frustreren, wat nu het geval lijkt.

ZIE ANNEX 4

Aanbeveling 5:

Wind op Zee.

ZIE ANNEX 5

Laat de overheid één Milieu Effect Rapportage (MER) maken voor de hele Noordzee of het relevante deel daarvan, waarin zij onderzoekt en aangeeft waar verschillende activiteiten op de Noordzee kunnen plaatsvinden, waaronder de plaatsing van windparken. De overheid doet daarbij al het onderzoek wat niet heel locatiespecifiek is en wijst gebieden aan tot locaties geschikt voor windparken. Zij maakt een ruimtelijk plan voor de Noordzee. De exploitant moet dan alleen nog heel specifiek voor die locatie een uitvoerings-MER maken, voor de inrichting/uitvoering van het windpark.

Aangepast dient te worden:

Besluit Milieu Effect Rapportage: activiteit genoemd onder 5.1, kolom 3, moet aangevuld worden met de zinssnede: "dan wel het ruimtelijk plan dat als eerste in de activiteit voorziet".

Niet juridische aanbeveling:

Laat de overheid geschikte kavels op de Noordzee die nu als oefengebied voor het leger bezet worden gehouden vrijgeven voor windenergie op zee.

Aanbeveling 6

Neem groen gas uit houtachtige biomassa ook op in de SDE- regeling. ZIE ANNEX 6

Aanbeveling 7

Gebruik de SDE ook voor warmtenetten die niet elektriciteit gaan opwekken.

ZIE ANNEX 7

Overige aanbevelingen:

1. **Vereenvoudig MER grote installaties.** Grote installaties (warmte kracht koppeling) moeten een zeer langdurige MER procedure doorlopen om een vergunning te verkrijgen. Dit leidt in de praktijk tot het niet toepassen van grootschalige (duurzame) energieoplossingen
2. **Feed in tarief. Volg Duitse systeem** (zie bijlage) en niet de nu voorgestelde Nederlandse variant. Dit versnelt niet alleen PV en zonne-energie, maar ook WKK toepassingen.
3. EIA. Verschillende organisaties zijn niet VpB plichtig en hebben daardoor geen EIA aftrekmogelijkheden. Ook zijn er bedrijven die in hun opstart niet voldoende winst maken om gebruik te kunnen maken van EIA regeling.. Zeker als warmtewet wordt doorgevoerd en AMVB leidt tot korting op tarieven ontstaat een situatie waarin EIA niet kan worden benut. Leidt tot niet toepassen van duurzaamheid. **Oplossing: indien aantoonbaar geen VpB plicht of geen VpB mogelijkheden, zet dan alternatief subsidietraject op.**
4. **Bouwbesluit.** Huidige regelgeving is gericht op verouderde systematieken om kwaliteit van vastgoed vast te stellen, zoals EPC en europesche EPAU / EPDB. Deze regelingen houden geen rekening met life cycle effecten, maar richten zich op statische situatie 'bij oplevering'. Hierdoor worden in de praktijk allerlei maatregelen toegepast die in de praktijk geen enkel effect hebben maar wel tot punten leiden om binnen de regeling te vallen. Traditioneel voorbeeld hiervan is de warmteterugwinning op douchewater in woningen. Een maatregel die in de praktijk absoluut geen zin heeft en tot veel ergernis en problemen leidt. Oplossing: hanteer een systeem dat wel de gehele levensduur in beschouwing neemt. Voorbeeldsysteem: **Greencalc.** Kan zo worden ingezet en geadopteerd, is al beproefd in praktijk.
5. Kwaliteit versus techniek. In aansluiting op bovenstaande: bestaande regelgeving is gericht op technische toepassingen, niet op gecreëerde waarde of kwaliteit van producten. Hierdoor wordt vastgoed gepromoot dat technisch knap in elkaar zit, maar waar niet in te leven/werken/wonen valt. Voorbeeld: mechanische ventilatie die leidt tot gezondheidsklachten. Oplossing; **richt op kwaliteit van product**, niet op toepassing van technieken. Dit in zowel **bouwbesluit, gemeentelijke regelgeving, aanvullende eisen.**
6. Vergunningstelsel warmte- en koudebronnen. Huidige stelsel is al lang aan vervanging toe. In huidige stelsel kan grondeigenaar 'landjepik' plegen en de boel voor toekomstige projecten geheel verzieken. Beroemd is de situatie in de regio Grotiusplaats in Den Haag (Utrechtse baan), maar er zijn ook legio andere voorbeelden. Provincie moet als vergunningverstrekker meer sturingsmogelijkheid krijgen om bronnen in grondwaterlagen op elkaar af te stemmen. Formeel mag provincie nu geen vergunningaanvraag weigeren, ook al zou dit leiden tot het verzieken van de indeling van warmte en koudebronnen. **Verzoek om meer regelgeving in plaats van minder.**
7. **Vergunningen voor duurzame energie installaties zoals windmolens en biogasinstallaties voorzien van kortere behandelzeiten.**
8. Uitrol van slimme meters in de Wet Energie efficiency is omstreden en geen panacee

- voor energiebesparing; raden wij derhalve af.
9. Subsidieregels voor zon-PV (energie wet 31-c) zijn zo tijdrovend en ingewikkeld, met hoge transactiekosten, zodat ze vertragend werken. Simpele subsidie per paneel zou zeer veel kosten schelen, zowel in het uitvoeringsapparaat, als voor de burger.

Aanbeveling t.a.v. Interim Wet Stad en Milieu en Algemene aanbevelingen

In een aparte notitie gaan wij nader in op de Interim Wet Stad en Milieu en we plaatsen dat in een breder kader, waar we los van deze opdracht graag verder over van gedachten wisselen met relevante bewindspersonen en beleidsmedewerkers.

Zie hiervoor APPENDIX 1 op pag. 29.

Aanbeveling 1:

Zorg ervoor dat infrastructuurprojecten en andere sectorale projecten worden uitgebreid tot gebiedsontwikkelingsprojecten die op een integrale wijze worden benaderd conform het Maastrichtse Model. Dit komt de snelheid, kwaliteit en toekomstbestendigheid van de projecten ten goede.

Aanbeveling 2:

Stimuleer toepassing van het Cradle to Cradle concept als denkraam bij het opstarten van gebiedsontwikkelingsprojecten en bouw voort op de reeds door de verschillende uitvoeringsorganisaties van het Rijk uitgevoerde studies ter zake. Het blijkt een verbindend concept tussen de overheid, markt, milieubeweging en burger te zijn en daarmee een nuttig instrument voor het versnellen en verbeteren van plannen.

Aanbeveling 3:

De evaluatie van de Interimwet Stad en Milieu in samenhang bezien met onze aanbevelingen 1 en 2, beveelt Urgenda aan om het gunstige effect van de Interimwet Stad en Milieu van toepassing te laten zijn op alle milieuregelgeving in gebiedsontwikkeling en deze wet niet alleen van toepassing te laten zijn op de sectorale milieuregelgeving ter zake bodem, geluid, lucht en externe veiligheid. **Vanwege het belang van de Interimwet stellen wij bovendien voor de beperkte werkingsduur ervan te veranderen in een onbeperkte.**

Wij menen dat deze aanbevelingen, mede gelet op de waarborgen die de Interimwet behelst, de opstart van meer herontwikkelingsprojecten in het (binnen)stedelijk gebied zullen initiëren en daarmee een positieve bijdrage zullen leveren aan de doelstellingen van de Crisis- en Herstelwet. Bovendien kan op deze projecten dan tevens verdergaande innovatie en verduurzaming plaatsvinden, hetgeen ook de actieagenda van Urgenda ondersteunt. Aldus kan ook op bredere wijze met het Cradle to Cradle concept gewerkt worden en waar nodige geëxperimenteerd worden in onze iconprojecten.

In de context van deze experimenten is het aanbevelenswaardig om, naar analogie aan de opzet van de

voormalige Experimenteerwet, de minister van VROM in ieder geval de mogelijkheid te bieden om **bepaalde (verdergaande) experimenten in gebiedsontwikkeling te coördineren**. Daardoor kan in verschillende projecten op verschillende onderdelen geëxperimenteerd worden, hetgeen ook meerdere programma's van de overheid op het gebied van innovatie en duurzaamheid kan dienen.

ANNEX I Ruimtelijke ordening en grondbeleid: Artikel 122 van de Woningwet

Problematiek

Als een gemeente beschikt over de grondeigendom, kan zij een gebiedsontwikkeling (onder meer) registreren door middel van de voorwaarden waaronder zij bouwgrond uitgeeft. Duurzaam bouwen en ontwikkelen impliceert dat gemeenten daarbij aan de verkrijgers / ontwikkelaars duurzaamheidseisen kunnen opleggen. Echter, ingevolge artikel 122 van de Woningwet kunnen gemeenten bij gronduitgifte niet contractueel overeenkomen dat strengere duurzaamheidseisen gelden dan – bijvoorbeeld – de energiezuinigheidseisen opgenomen in het Bouwbesluit.¹ In het Praktijkboek Bouwbesluit 2003 (versie 2005) is het aldus verwoord, dat de gemeente niet langs privaatrechtelijke weg strengere of andere technische eisen aan bouwwerken mag stellen op het gebied van (o.a.) energiezuinigheid en milieu dan de eisen in het Bouwbesluit; de technische eisen in het Bouwbesluit zijn *uitputtend* bedoeld. Overeenkomsten die strengere of andere kwaliteitseisen dan het Bouwbesluit bevatten, zijn dan ook in strijd met de wet en mitsdien – op grond van artikel 3:40, tweede lid, van het BW – nietig.

Artikel 122 van de Woningwet verhindert dat gemeenten bij gronduitgifte ontwikkelaars verplichten om energieneutrale woningen en bedrijfsgebouwen op te richten. Afdeling 5.3 van het Bouwbesluit regelt namelijk landelijke, uniforme energieprestatienormen voor nieuwbouw. Contractuele verplichtingen aangaande een strengere energieprestatie dan voorgeschreven in het Bouwbesluit zijn nog niet aan de rechter voorgelegd. Wel is medio jaren negentig door de kort-gedingrechter van de rechtbank Amsterdam geoordeeld dat een bij gronduitgifte opgenomen verbod tot de toepassing van tropisch hardhout ontoelaatbaar is.² Verder is vrij recent door de rechtbank Breda geoordeeld dat een gemeente bij gronduitgifte een ontwikkelaar niet contractueel mag verplichten om te bouwen en verkopen met toepassing van de garantieregeling van het Garantie Instituut Wonen (GIW-garantie).³

¹ Artikel 122 van de Woningwet bepaalt: "De gemeente kan geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2, en in hoofdstuk IV van deze wet is voorzien." De bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Bouwbesluit. Ingevolge artikel 2 van de Woningwet zijn in het Bouwbesluit uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, *energiezuinigheid* en *milieu* technische voorschriften worden gegeven. In hoofdstuk 5 van het Bouwbesluit 2003 zijn energiezuinigheidsvoorschriften opgenomen. Hoofdstuk 6 van het Bouwbesluit 2003 is gereserveerd voor milieueisen, maar is tot op heden niet ingevuld.

² President Rechtbank Amsterdam 24 november 1994, BR 1995, p. 131. Eerder had de President geoordeeld dat artikel 122 van de Woningwet niet in de weg stond aan een contractueel verbod tot het bouwen met tropisch hardhout.

³ Rechtbank Breda 23 mei 2007, LJN: BA5601. Zie omtrent dit vonnis ook *Kamerstukken II 2007/08, 28 325, nr. 63* (brief van de Minister van Wonen, Wijken en Integratie d.d. 16 november 2007) en omtrent dit onderwerp nadien ook *Kamerstukken II 2008/09, 28 325, nr. 98* (brief van de Minister van Wonen, Wijken en Integratie d.d. 22 december 2008). Het Lenteakkoord 2008 lijkt ons dan ook in strijd met art 122 Woningwet, hetgeen naar onze mening onderstreept dat dit

Artikel 122 van de Woningwet verhindert ook dat overheden ook in hun hoedanigheid van opdrachtgever een duurzaamheidsambitie verwezenlijken – terwijl een gewone, particuliere, opdrachtgever dat wel mag. Naar de letter van de wet kunnen overheden die een gebouw voor zichzelf realiseren in hun aanbestedingsdocumenten en daarop volgende contracten aannemers niet binden op strengere eisen dan opgenomen in het Bouwbesluit.⁴

Een gemeente die grond uitgeeft mag daarbij dus wél de voorwaarde stellen dat door de verkrijgende ontwikkelaar op die grond sociale huurwoningen zullen worden gebouwd, maar niet de voorwaarde dat door de verkrijgende ontwikkelaar daarop energieneutrale woningen zullen worden gebouwd; dat laatste wordt immer door artikel 122 Woningwet verhindert. Wij vinden dit onderscheid, in het licht van het streven naar duurzaamheid, onwenselijk en ook niet te rechtvaardigen.

Aanbeveling

Laat artikel 122 van de Woningwet vervallen

Toelichting

Door het laten vervallen van artikel 122 van de Woningwet krijgen gemeenten die hun eigen grond uitgeven of de realisatie van een project op hun grond aanbesteden de bevoegdheid (terug) om in dat kader met de verkrijgende partij te contracteren over duurzaamheidseisen die verder strekken dan de 'minimumeisen' die volgen uit het Bouwbesluit. De gemeente kan dan bij een aanbesteding de energieprestaties hanteren als gunningcriterium; ontwikkelaars worden gestimuleerd om zich te onderscheiden op het gebied van energieprestaties en daarmee geprikkeld tot innovaties op dat gebied. Het laten vervallen van artikel 122 van de Woningwet dient bovendien de rechtszekerheid, aangezien thans onduidelijkheid bestaat over de reikwijdte van dit artikel, bijvoorbeeld over de rol van dit artikel ingeval de overheid opdrachtgever is ter zake van een bouwproject.

Artikel 122 Woningwet sluit naar onze mening ook niet goed meer aan bij de thans beschikbare instrumenten om een actief (gemeentelijk) grondbeleid te voeren. Zo is in het wetgevingstraject voor de grondexploitatieregeling, zoals per 1 juli 2008 opgenomen in afdeling 6.4 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: 'Wro'), expliciet ervoor gekozen om gemeenten ruime wettelijke bevoegdheden te verschaffen om te contracteren over de grondexploitatie. De bevoegdheidsgrondslag hiervoor is opgenomen in artikel 6.24 van de Wro. Deze bepaling biedt zeer ruime mogelijkheden om te contracteren met ontwikkelaars over de

artikel het onwenselijke gevolgen heeft en in feite verhindert dat de overheid innovatie aanstuurt c.q. aanjaagt.

⁴ Wel heeft de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag geoordeeld dat een aanbestedende overheid een FSC-keurmerk kon eisen, zie voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag d.d. 29 april 2008, LJN: BD3219. In die kwestie is evenwel geen beroep gedaan op artikel 122 van de Woningwet.

exploitatiekosten die gemoeid zijn met de inrichting van de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

Artikel 122 Woningwet beperkt nu juist de contracteermogelijkheden van de gemeente over de inrichting, namelijk daar waar het gaat om de energie- en milieuprestaties van de gewenste bebouwing. Bij de invoering van artikel 122 Woningwet werd de ratio van het artikel gezocht in deregulering.⁵ Beoogd werd dat voor alle bouwprojecten dezelfde normen uit het Bouwbesluit zouden gelden en dat de gemeente daar niet 'omheen' zou kunnen contracteren. Wij vinden deze gedachte van deregulering nog steeds valide als het gaat om bouwwerken waarbij de rol van de gemeente beperkt is tot die van verlener van de bouwvergunning. In die gevallen moet de rol van de gemeente beperkt blijven tot het toetsen of de minimumnormen van het Bouwbesluit worden gehaald en moet de gemeente het overigens aan de opdrachtgever en zijn ontwikkelaar overlaten of zij wellicht ambitieuzer dan dat willen bouwen. Als de gemeente echter zélf opdrachtgever is, bijvoorbeeld in het kader van uitgifte van haar grond of als aanbesteder, dient zij – net als een particuliere opdrachtgever - de mogelijkheid te hebben om duurzamere vorm van bouwen te 'kopen' dan de minimumeisen van het Bouwbesluit. Ontwikkelaars die zulke ambities van de gemeente commercieel niet aantrekkelijk vinden, staat het vrij om het aanbod c.q. de uitloving naast zich neer te leggen. Gelet op de inmiddels geldende zeer ruime contractsvrijheid volgens artikel 6.24 van de Wro, en gelet ook de huidige praktijk waarin gebiedsontwikkelingen vaak het product zijn van publiekprivate samenwerking, menen wij dan ook dat voor handhaving van artikel 122 Woningwet geen goede redenen meer bestaan en dat integendeel het artikel aan duurzame gebiedsontwikkeling in de weg staat.

Het laten vervallen van artikel 122 van de Woningwet zal er niet toe leiden dat gemeenten gaan overeenkomen dat onder de minimumeisen van het Bouwbesluit mag worden gebouwd. Immers: ook een bouwproject dat door de gemeente zélf geïnitieerd wordt is bouwvergunningplichtig, en het systeem van artikel 44 Woningwet brengt mee dat geen bouwvergunning wordt verkregen als niet aan de minimumeisen van het Bouwbesluit wordt voldaan. Ook ingeval een gemeente contracteert over energiezuinigheids- en milieueisen kan – in beginsel – alleen een bouwvergunning worden verkregen als het minimumniveau volgens het Bouwbesluit wordt gehaald.

Alternatief: contracteerbevoegdheid voor bepaalde gevallen.

Het laten vervallen van artikel 122 van de Woningwet verdient die voorkeur om zo op de lange termijn te kunnen waarborgen dat overheden – door een actief grondbeleid – een duurzame gebiedsontwikkeling kunnen veiligstellen. Als de gemeente langs privaatrechtelijke weg kan vragen naar en sturen op méér duurzaamheid dan het Bouwbesluit eist, zullen marktpartijen elkaar gaan beconcurreren op duurzaamheid en bevordert dat innovaties op dat gebied.

Zou het teruggeven aan de gemeenten van hun contracteerbevoegdheid over onderwerpen waarin het

⁵ In Kamerstukken II 20 066, nr. 3 (Memorie van Antwoord bij de Herziening van de Woningwet) staat op pagina 87: "Om te voorkomen dat hetgeen met de deregulering wordt beoogd door gemeenten te niet wordt gedaan, is in artikel 122 de aanvullende verordenende bevoegdheid van de gemeenteraad uitgesloten ten aanzien van de bij of krachtens het Bouwbesluit of het Toezichtbesluit gegeven voorschriften."

Bouwbesluit voorziet om politieke redenen (nog) ongewenst zijn, dan zou kunnen worden overwogen om aan artikel 122 Woningwet een tweede lid toe te voegen waarin wordt geregeld dat het eerste lid (het huidige artikel 122 van de Woningwet) buiten toepassing blijft en de gemeente dus privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten in bij een AMvB aangewezen gevallen. In zo'n AMvB kunnen dan de onderwerpen worden benoemd waarover gemeenten kunnen contracteren. Daarin zou ten minste moeten worden geregeld dat gemeenten kunnen contracteren over het aanleggen van een klimaatneutrale energievoorziening.

Voordeel van het aanwijzen van de onderwerpen waarover kan worden gecontracteerd in een AMvB is dat niet bij iedere innovatie een wijziging van de (Woning)wet is vereist. Echter, gelet op het grote aantal innovaties op het terrein van duurzame gebiedsontwikkeling kan ook zo'n AMvB in de toekomst belemmeringen opwerpen om een snel en adequaat daarop te kunnen inspelen. Het laten vervallen van artikel 122 van de Woningwet heeft dan ook in beginsel onze voorkeur.

Verhouding tot de artikelen 7 en 7a van de Woningwet

De artikelen 7 en 7a van de Woningwet regelen reeds dat de Minister onder omstandigheden ontheffing kan verlenen van de normen volgens het Bouwbesluit. Het toepassingsbereik van deze bepalingen is echter veel te beperkt, waardoor zij ontoereikend zijn om de hiervoor beschreven, in artikel 122 van de Woningwet gelegen belemmering voor een duurzame gebiedsontwikkeling weg te nemen.

Ten eerste regelen de artikelen 7 en 7a van de Woningwet dat van de daarin geregelde uitzonderingen slechts gebruik kan worden gemaakt in 'bijzondere gevallen'. Deze artikelen zich daarom niet lenen voor een structurele toepassing. Ten tweede is van belang dat, als een duurzame gebiedsontwikkeling wordt geïnitieerd door overheden, niet door middel van een ontheffing krachtens artikel 7a van de Woningwet kan worden bewerkstelligd dat strengere normen dan opgenomen in het Bouwbesluit worden opgelegd.⁶ Artikel 7a van de Woningwet ziet namelijk op *nadere* voorschriften 'ter voldoening aan de technische voorschriften' van het Bouwbesluit, en dus niet op *andere, strengere* voorschriften.⁷ Ten derde is het toepassingsbereik van de genoemde artikelen beperkt vanwege de 'Beleidsregels voor de uitvoering van artikel 7A van de Woningwet' vastgesteld.⁸

Verhouding tot de Wabo

⁶ Artikel 7a van de Woningwet bepaalt onder meer: "Onze Minister kan met het oog op duurzaam bouwen in een bijzonder geval burgemeester en wethouders toestaan door hun voorgestelde nadere voorschriften op te leggen ter voldoening aan de technische voorschriften, gegeven bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2. Dit toestaan kan ook betrekking hebben op door burgemeester en wethouders voorgestelde, uit het oogpunt van milieu op te leggen technische voorschriften, waarin de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2, niet voorziet. [...]"

⁷ Voor milieuvoorschriften ligt dit anders, omdat het Bouwbesluit thans niet zulke voorschriften bevat en artikel 7a, eerste lid, van de Woningwet regelt dat aan burgemeester en wethouders toestemming kan worden gegeven om technische voorschriften uit het oogpunt van milieu toe te passen.

⁸ Staatscourant 1999, nr. 26, pag. 8 e.v.

Het doel en de strekking van artikel 122 van de Woningwet blijven ongewijzigd, indien – per 1 januari 2010 – de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: 'Wabo') zou worden ingevoerd. Volgens artikel 8.3, onder MM, van het voorontwerp van de 'Invoeringswet Wabo' wordt namelijk in artikel 122 van de Woningwet het zinsdeel 'en in hoofdstuk IV van deze wet is voorzien' vervangen door: 'is voorzien of ten aanzien van het bouwen dat bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is geregeld'.

ANNEX 2 Duurzaamheidseisen in een bestemmingsplan

Problematiek

Ingeval gemeenten gebiedsontwikkelingen niet kunnen regisseren door gronduitgifte, kunnen zij terugvallen op het faciliterende grondbeleidsinstrumentarium. In dat kader kunnen zij in bestemmingsplannen bepalen wat de bouw- en gebruiksmogelijkheden van grond zijn.^{9,10}

De binding van grondeigenaren / ontwikkelaars aan bestemmingsplannen heeft onder meer plaats door middel van de bouwvergunningverlening. Op grond van artikel 44 van de Woningwet wordt bij die bouwvergunningverlening namelijk getoetst aan het bestemmingsplan.¹¹

Krachtens artikel 3.1, eerste lid, van de Wro kunnen in een bestemmingsplan alleen bestemmingen worden geregeld in het belang van een 'goede ruimtelijke ordening'. Overigens kunnen regels worden gegeven ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen. De parlementaire geschiedenis stelt omtrent het begrip 'goede ruimtelijke ordening': "Opgemerkt wordt dat de kwaliteitseisen en gebruiksbepalingen uiteindelijk altijd op de een of andere wijze zullen moeten kunnen worden vertaald in ruimtelijke maatregelen en regels die passen binnen het bestemmingsplan. De aard van het bestemmingsplan brengt met zich mee dat bepalingen kunnen worden opgenomen voor zover zij relevant zijn voor de fysieke leefomgeving, derhalve een 'fysiek element' bevatten. Daarbij kan worden gedacht aan bepalingen, gericht op het realiseren van een bepaald type woonmilieu, sociale veiligheid, beeldkwaliteit of duurzaam bouwen."¹² Gelet hierop, kunnen bestemmingen slechts in bestemmingsplannen worden opgenomen indien zij een

⁹ Een grondeigenaar / ontwikkelaar is niet verplicht de in een bestemmingsplan geregelde bestemming te realiseren. Overheden kunnen het instrumentarium van de Onteigeningswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten in zetten om die realisatie te verzekeren. Die wetgeving blijft verder buiten beschouwing.

¹⁰ De Wro biedt de mogelijkheid dat de planologische regelgeving op provinciaal of nationaal niveau wordt geregeld in zogenoemde inpassingsplannen. Aangezien zulke inpassingsplannen wat betreft inhoud gelijk zijn te stellen met gemeentelijke bestemmingsplannen worden zij niet afzonderlijk aan de orde gesteld.

¹¹ Bij bouwvergunningverlening wordt verder getoetst aan het Bouwbesluit, zie § 2.3, en aan de gemeentelijke bouwverordening. In de gemeentelijke bouwverordening kunnen krachtens het bepaalde in artikel 8 van de Woningwet geen technische voorschriften worden opgenomen.

¹² *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 22 (MvT bij de Wro). In de MvT bij het voorontwerp-Wro werd verwezen naar het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' volgens de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening. Daaronder werd onder meer het aspect 'duurzaamheid' verstaan, hetgeen werd geformuleerd als: 'ecologische waardevolle systemen moeten in stand blijven of worden hersteld. Ook het ruimtelijk systeem van steden en platteland moet duurzaam zijn, wil het vitaal blijven in economische en sociaal-culturele zin. De ruimtelijke ordening moet bijdragen aan de bestrijding van milieuproblemen en aan de zorg voor een veilige omgeving', vgl. L.A.J. Spaans en J. Struiksmā, "Bestemd voor kwaliteit; onderzoek naar de juridische beperkingen en mogelijkheden van directe doorwerking van kwaliteitsnormen naar bestemmingsplannen", in: *Fundamentele Herziening Wet Ruimtelijke Ordening; onderzoek naar aanleiding van het BRO, Den Haag: VROM 2002*. Overigens is de Vijfde Nota voor de Ruimtelijke Ordening uiteindelijk niet vastgesteld. In plaats daarvan is de Nota Ruimte gekomen, zie *Kamerstukken II 2004/05*, 29 435, nr. 1 – 2 (Nota Ruimte; deel 3: kabinetsstandpunt) en nr.154 (Nota Ruimte; deel 3a: aangepast kabinetsstandpunt naar aanleiding van de behandeling in de Tweede Kamer).

ruimtelijke relevantie hebben.

Het valt te betwijfelen of duurzame energievoorzieningen ten opzichte van meer conventionele energievoorzieningen een ruimtelijke relevantie hebben en dus, met uitsluiting van de meer conventionele voorzieningen, in bestemmingsplannen als zodanig positief kunnen worden bestemd. Mogelijk kan in voorkomende gevallen met het oog op de externe veiligheid een onderscheid worden gemaakt tussen gas en overige energievoorzieningen, maar dat onderscheid is niet ingegeven door een duurzaamheidsgedachte.

Het positief kunnen bestemmen van duurzame energievoorzieningen is aantrekkelijk, omdat daarmee bijvoorbeeld de aanleg van een infrastructuur voor gas kan worden uitgesloten. Indien in een gebied eenmaal een infrastructuur voor gas is aangelegd, is het vrijwel uitgesloten dat – daarnaast – nog een duurzame vorm van energievoorziening wordt gerealiseerd, omdat dan niet verzekerd is dat voor de duurzame energievoorziening voldoende afnemers overblijven en alsdan niet verzekerd is dat die duurzame energievoorziening economisch levensvatbaar en het plan uitvoerbaar is.

Aanbeveling

Geef (gemeentelijke) overheden meer mogelijkheden om te sturen op de aanleg van een duurzame energievoorziening op / in gronden van private partijen.

Regel daartoe in (artikel 3.1.2 van) het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: 'Bro') dat een bestemmingsplan regels kan bevatten met betrekking tot de wijze van energievoorziening.

De bedoelde bepaling kan bijvoorbeeld luiden:

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid kan een bestemmingsplan regels bevatten met betrekking tot duurzame vormen van een energievoorziening

Toelichting

Het is wenselijk dat (gemeentelijke) overheden beter kunnen sturen wat betreft de aanleg van duurzame-energievoorzieningen ingeval niet de overheid, maar private partijen de grondeigendom hebben. Het meest geschikte instrumentarium daarvoor is het bestemmingsplan, aangezien daaraan krachtens artikel 44 van de Woningwet wordt getoetst bij bouwvergunningverlening. Zou een bestemmingsplan regelen dat grond is bestemd voor vormen van duurzame energie, met uitsluiting van alle overige vormen van energievoorziening, dan kan een bouwvergunning worden geweigerd indien een bouwplan – bijvoorbeeld – uitgaat van een gasaansluiting.

In het kader van de Wro zijn in het artikel 3.1.2 van het Bro ook andere regels opgenomen met betrekking tot de inhoud van bestemmingsplannen. Zo is thans geregeld dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening

branches van detailhandel kunnen worden onderscheiden. Dat dit mogelijk is, vloeide al voort uit de jurisprudentie. Blijkens de Nota van Toelichting is evenwel omwille van de rechtszekerheid niettemin een regeling daarvoor opgenomen.¹³ Wel geheel nieuw is thans de mogelijkheid om in bestemmingsplannen, ten behoeve van de uitvoerbaarheid, regels op te nemen met betrekking tot sociale huurwoningen, sociale koopwoningen of particulier opdrachtgeverschap. Blijkens de parlementaire geschiedenis komen deze categorieën onvoldoende van de grond als het aan de markt wordt overgelaten en kan daarom een gemeentelijke sturing noodzakelijk zijn.¹⁴ Naar onze mening dwingt deze zelfde redenering tot de conclusie dat in bestemmingsplannen, ten behoeve van de uitvoerbaarheid, ook regels moeten kunnen worden opgenomen met betrekking tot de energievoorziening.

Benadrukt zij dat het voorschrijven van een duurzame vorm van energievoorziening in een bestemmingsplan ruimte laat voor verschillende mogelijkheden. Zo kan een ontwikkelaar de te realiseren gebouwen aansluiten op een eventueel aanwezige infrastructuur. Ook zou – door de ontwikkelaar – een nieuwe infrastructuur kunnen worden aangelegd. Uit de plaatsgevonden consultatie, zie § 1.1, volgt dat het kunnen voeren van regie op het terrein van de ruimtelijke ordening wat betreft energievoorziening van belang is om verschillende vraagbehoeften aan elkaar te kunnen koppelen. Zo bestaat in de praktijk behoefte aan het kunnen koppelen van een warmtevraag van woonwijken aan een koudevraag van kantoren. De keuze voor een bepaalde energievoorziening heeft dan onmiddellijk ruimtelijke gevolgen voor de bovengrondse inrichting van het plangebied. Zo een keuze lijkt te kunnen leiden tot een CO₂-besparing van meer dan 15%. Door een regeling inhoudende dat in een bestemmingsplan regels kunnen worden opgenomen met betrekking tot een duurzame vorm van energievoorziening, kan zo'n koppeling in een bestemmingsplan worden opgenomen.

Duurzame vormen van een energievoorziening

Zou de aanbevolen bepaling in het Bro worden opgenomen, dan zou kunnen overwogen om, omwille van de rechtszekerheid, daarin tevens te definiëren wat onder duurzame vormen van een energievoorziening wordt verstaan. Een andere mogelijkheid is dat dat in ieder bestemmingsplan dat regels aangaande duurzame vormen van een energievoorziening bevat, wordt opgenomen. Het is ons inziens namelijk van belang dat het begrip 'duurzame vormen van een energievoorziening' goed wordt afgekaderd.

¹³ Staatsblad 2008, 145, p. 32 – 33.

¹⁴ Kamerstukken II 2004/05, 30218, nr. 3, p. 12 – 13 (MvT bij de Grondexploitatiewet).

ANNEX 4 Warmtewet

Problematiek

Wij horen vaak dat de op handen zijnde Warmtewet op dit moment de ontwikkeling van WKO-systemen afschrikt. De Warmtewet is voor een belangrijk deel gericht op het vermijden van exorbitant hoge winsten bij het leveren van stadsverwarming door de grote energiebedrijven (waarvan in het verleden sprake is geweest) en de tariefsystematiek – die nog onbekend is omdat daartoe nog een AMvB moet worden gemaakt - lijkt daarop te worden ingericht, doordat slechts een 'redelijke' = beperkte winst mag worden behaald en de afnemer bovendien nooit méér hoeft te betalen dan een 'gewone' warmtevoorziening en waarbij de Nma zo nodig ingrijpt.

De werkingssfeer van de Warmtewet is echter uitgebreider, en omvat ook WKO-systemen die van geheel andere orde zijn en een heel andere kostenstructuur hebben. Doordat veel WKO-systemen kleinschaliger zijn en dus hogere risico's kennen, bestaat in de markt de vrees dat WKO-systemen niet meer rendabel geëxploiteerd zullen kunnen worden en ontstaat een impasse en zijn financiers huiverig voor investeringen in WKO-systemen.

Daarnaast is het zo dat WKO-systemen niet alleen warmte, maar ook koude leveren in één geïntegreerd systeem. De koudelevering is echter buiten de werkingssfeer van de Warmtewet gelaten; onduidelijk is of en zo ja welke (financiële) gevolgen dit zal blijken te hebben voor de exploitatie van zo een geïntegreerd systeem.

Aanbeveling

- Willen WKO-systemen op grotere schaal toegepast kunnen worden, dan zal er voor de beschikbare hoeveelheid warmte- en koudebronnen een afstemmings- en verdelingssysteem moeten komen middels een vergunningenstelsel. Het huidige vergunningenstelsel van de Grondwaterwet is niet op deze nieuwe toepassing van grondwatervoorkomens ingericht en geeft het bevoegde gezag dus onvoldoende sturingsmogelijkheden, zodat in plaats van een optimaal gebruik een soort 'Wilde Westen'-situatie dreigt te gaan ontstaan, waarbij niet op basis van een kwaliteitstoets vergund wordt aan de meest duurzame of efficiënte toepassing, maar aan de partij die toevallig het eerst komt. Bovendien dient te worden geregeld dat op zo een vergunningaanvraag op veel kortere termijn wordt beslist dan thans in de praktijk het geval is; artikel 17 Grondwaterwet verdient voor kleine systemen wellicht aanpassing; bovendien valt te overwegen een koppeling c.q. coördinatie met de bouwvergunning te realiseren, met het oog op het behalen van tijdwinst.
- Het oprichten van een privaatnet ten behoeve van zelf opgewekte duurzame energie is maar zeer beperkt mogelijk. Als zo een privaatnet omwille van de voorzieningszekerheid ook wordt aangesloten op

het hoofdnet van de Electriciteitswet, is de tariefstructuur van de Electriciteitswet zodanig dat dit voor zelf opgewekte duurzame energie leidt tot een onrendabele situatie. Men moet zelf transportkosten en energiebelasting betalen, ook over zelf opgewekt en zelf geconsumeerde stroom, wat zo'n privaatnet onrendabel maakt. Dit is onwenselijk.

Het Bouwbesluit regelt met name de eisen waaraan moet worden voldaan bij de gereedkoming van een gebouw. Het biedt onvoldoende mogelijkheden om bij de beoordeling van een bouwplan ook de levenscyclus van een gebouw of de aansluiting om innovatieve vormen van energievoorziening te betrekken. Er zijn inmiddels beoordelingssystemen ontwikkeld waarbij de levenscyclus betrokken wordt bij de beoordeling en waardering van de kwaliteit en duurzaamheid van een gebouw. **Het verdient aanbeveling zo een beoordelingssysteem op te nemen in het Bouwbesluit.**

ANNEX 5 Windenergie op Zee

Problematiek

In het kader van het Nationale Waterplan zijn twee kavels aangewezen die, als alles wordt goedgekeurd, vrijwel exclusief bestemd zullen zijn voor windenergie op zee.

Verder zijn er twee aangemerkt als zoekgebied, waarbij wordt bekeken of windenergie ingepast kan worden, naast andere functies als scheepvaart, militaire toepassingen en natuur.

De twee eerste kavels bieden mogelijkheden voor ongeveer 5000 MW wind op zee.

Dit betekent echter niet dat de problematiek rond milieueffectrapportages (MER) voor windmolenparken die de bouw sterk vertragen nu voorbij zijn. De volgende problemen blijven spelen

- a. Ten eerste wordt pas aan het eind van dit jaar duidelijk of de kavels ook door de Tweede Kamer worden goedgekeurd. Zowel de scheepvaart als de milieubeweging hebben de nodige kanttekeningen. Verwacht wordt vooral weerstand tegen de kavels bij Zeeland.
- b. Verder betekent goedkeuring van de aangewezen kavels niet dat de overheid voor de gebieden als geheel alle ecologische en scheepvaart-aspecten heeft afgedekt en dat bedrijven of consortia die een vergunning voor een windmolenpark aanvragen voortaan geen eigen MER meer hoeven uit te voeren.
- c. Er is nog veel onduidelijkheid over wat de procedures precies zullen zijn, maar het lijkt vrijwel zeker dat bedrijven ook met de aangewezen zeehavens nog veel werk zullen hebben aan de vergunningsprocedures en individuele milieueffectrapportages.
- d. Als laatste zijn kavels die het meest geschikt zouden zijn voor windenergie op zee en het minste weerstand op zouden roepen vaak in (betrekkelijk infrequent) gebruik door Defensie.

Aanbeveling

Laat de overheid voor de hele kavels alle randvoorwaarden voor ecologie en scheepvaart afdekken in met een MER voor het hele gebied, zodat bedrijven die een vergunning aanvragen niet meer bij elk project een complete individuele MER meer hoeven uit te voeren.

Er zou dan kunnen worden volstaan met een uitvoerings-MER waarin alleen gekeken wordt naar de milieuaspecten die direct verband houden het windpark zelf (zoals de manier van bouwen, materiaalkeuze etc.).

Laat de overheid geschikte kavels die nu als oefengebied voor het leger bezet worden gehouden vrijgeven voor windenergie op zee (o.a. boven de Wadden en voor de kust bij Scheveningen en nabij Den Helder). 50 km naar boven is bijvoorbeeld voor vliegtuigen ook gunstig, maar voor wind op zee niet (te ver van het land, te diep). Wisselen van gebieden zou dan logisch zijn.

Op dit moment is 950 MW aan windenergie vastgelegd, die t/m 2010 nog volgens het huidige systeem vergund gaan worden. Dit is niet optimaal, maar het zou nog slechter zijn voor de versnelling die we willen, als met een beroep op verkeerde argumenten (zie onder) deze eerste lichting weer opnieuw vertraagd wordt.

Er moet tot 2020 6000 MW vergund gaan worden. De nautische sector probeert dit op vele manieren te vertragen en probeert nu ook de eerste 950 MW te vertragen door te stellen dat die moet wachten tot voor de gehele 6000 MW duidelijk is waar die geplaatst gaan worden. Daar zijn eigenlijk geen deugdelijke argumenten voor, want de nu bestemde 950 MW kan zonder latere projecten of vaarroutes wezenlijk te hinderen doorgang vinden.

ANNEX 6 Aanpassing SDE ten behoeve van meer Groen gas

Hoewel de overheid veel verwacht van groen gas (dat dezelfde kenmerken heeft als gewoon aardgas), zit het huidige beleid een snelle ontwikkeling van groen gas in de weg.

Problematiek

Groen gas kan op twee manieren tot stand komen, via vergisting van bijvoorbeeld mest of via vergassing van houtachtige biomassa. De eerste route is opgenomen in de SDE-regeling.

Maar vergisting heeft een relatief klein potentieel. Groen gas na vergassing en bewerking van houtachtige biomassa heeft een veel groter potentieel (al is het technologisch ingewikkelder), maar het valt nu buiten de SDE, wat veel direct betrokkenen bij groen gas onbegrijpelijk vinden.

Aanbeveling

Ook groen gas uit houtachtige biomassa zou zo snel mogelijk in de SDE moeten worden opgenomen.

Een tweede aspect dat volgens betrokkenen nodig is om tot grootschalige productie van groen gas uit houtachtige biomassa te komen is meer overheidsdwang. Om groen gas tot een succes te maken is een steile leercurve in de aankomende tien tot vijftien jaar cruciaal. Hiervoor moeten energieproducenten zoveel mogelijk worden gestimuleerd om ervaring op te doen, bijvoorbeeld met kleinschalige vergassing van houtachtige biomassa.

Aangezien dit relatief duur en tijdrovend is, lukt dit waarschijnlijk alleen met een stok achter de deur.

Gewenste maatregelen zijn een harde wettelijke verplichting voor energiebedrijven om in 2020 20% van geleverde energie duurzaam op te wekken.

ANNEX 7 SDE regeling voor warmte-opwekking

Problematiek

De SDE heeft sinds dit jaar een warmtestaffel: warmte krijgt een bonus – maar alleen als die vrijkomt bij duurzame opwekking van elektriciteit. Op het eerste gezicht een hele vooruitgang, maar als warmteproducent wordt men dus gedwongen tot een gecombineerde opwek van elektriciteit en warmte. Daarmee haal je te weinig rendement uit kostbare brandstof: voor warmte zijn minder hoge temperaturen nodig dan voor elektriciteit.

Aanbeveling t.b.v. kleinschaligere warmteproducenten:

Maak een vergelijkbare subsidie voor warmte *alleen*.

Dat zou er voor zorgen dat ook met andere brandstoffen gewerkt kan worden, en dat goedkopere technologie en hoger rendement worden gehaald.

Andere aanbevelingen t.b.v. kleinschalige warmteopwekking

De kosten voor invoeden van groene stroom in het reguliere net worden mogelijk fors hoger: de NMa heeft EZ geadviseerd netbeheerders toe te staan transporttarieven te heffen (voorstel nog bij EZ in beraad). Dat is ook ongunstig voor kleinschaligere decentrale opwekking, wat toch een trend is, die wij als duurzaam beoordelen.

Verder gevaar: als zou worden aangesloten bij de nieuwe BEMS.

Warmte op stoom: heeft te weinig aandacht voor verduurzaming van bestaande warmtenetten - terwijl juist in *bestaande* bouw de grootste energiebesparing en duurzaamheidwinst te behalen valt.

CO₂-rechten voor warmte (van bv. WKK's) ontbreken.

APPENDIX 1 Gebiedsontwikkeling en Milieu & INTERIM WET STAD EN MILIEU

Inleiding

Door middel van de Crisis- en herstelwet beoogt het kabinet een impuls te geven aan de versnelde realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen zoals grote bouw- en infrastructuurprojecten. Daarbij wil het kabinet een duurzame uitvoering en resultaat waarborgen.

Ook Stichting Urgenda is van mening dat de samenleving erbij gebaat is als grote projecten sneller uitgevoerd kunnen worden. Dat heeft niet alleen sociaaleconomische voordelen maar daarmee kan ook de noodzakelijke ecologische en milieukundige vooruitgang worden geboekt. De transitie naar een duurzame samenleving zal versneld moeten plaatsvinden; de huidige samenleving staat onder druk van de steeds alarmerender worden signalen over de snelheid waarmee klimaatverandering zich voltrekt en grondstoffen uitgeput raken. Naast infrastructurele en bouwprojecten kunnen en moeten ook kansen rondom klimaatadaptie en duurzame energieopwekking benut worden.

Hoe nu deze projecten te versnellen, in kwaliteit en uitvoering te verbeteren en te verduurzamen? En hoe deze projecten dan ook nog eens binnen het beschikbare budget en de planning te realiseren en tegelijkertijd de samenwerking tussen overheid, markt, milieubeweging en burgers te verbeteren en tegelijkertijd binnen al deze geledingen breed draagvlak te creëren voor deze projecten?

De realisatie van dit wensenpakket lijkt een onmogelijke opgave. Maar dat is het niet. Wel is het nodig, willen we in deze opdracht slagen, dat de Crisis- en Herstelwet niet alleen oog heeft voor de traditionele benadering die zich richt op regelverandering of –vermindering als dé oplossing voor versnelling en verbetering.

Wil de Crisis- en Herstelwet en de uitvoering ervan succesvol worden, is het ook nodig zich te richten op de kansen en ruimte die de bestaande regelgeving reeds biedt om grootschalige projecten (binnen de kaders van budget, planning en regelgeving) te versnellen, te verbeteren en daarvoor breed draagvlak in de samenleving te krijgen.

In deze notitie zullen we derhalve zowel ingaan op noodzakelijke verandering in de wet- en regelgeving als ingaan op de (wellicht nog veel grotere) kansen die een pragmatische benadering van bestaande regelgeving biedt.

Het hieronder te bespreken “Maastrichtse Model” (toegepast op het A2 project) is daar een goed voorbeeld van. In dat project zijn meerdere juridische procesinnovaties toegepast binnen de bestaande wet- en regelgeving. Versnelling van dit project van 1.2 miljard Euro wordt onder meer bewerkstelligd door de vervlechting van drie afzonderlijke wettelijke procedures: de Tracéwet procedure, de aanbestedingsprocedure

en de bestemmingsplanprocedure. Aanbesteding is een goed instrument gebleken om de integrale aanpak te waarborgen waardoor ook in korte tijd kwalitatief zeer goede plannen en uitvoeringsmethoden ontworpen zijn en de investeringswaarde, ook in termen van milieu, per uitgegeven euro is toegenomen. Breed enthousiasme bij alle stakeholders en bijbehorende positieve media-aandacht voor het project zijn daarvan het gevolg.

In het A2-project is met succes gekozen voor flankerend beleid dat overheid, markt, milieubeweging en burger verbindt en inspireert om samen sneller en beter werk te leveren. Daarvoor is het bekende duurzaamheidsconcept "Cradle to Cradle" tot uitgangspunt gekozen, dat de afgelopen twee jaar ook zijn verbindende waarde heeft getoond in andere grootschalige gebiedsontwikkelingsprojecten in Nederland (Almere, Driebergen-Zeist, Haarlemmermeer, Venlo). Onlangs is door het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf (GOB) van het Rijk ook zelfstandig onderzoek gedaan naar de waarde van "Cradle to Cradle":

"zoveel meewind en medestanders bij bedrijfsleven en overheden heeft dit concept, dat het duurzaamheid op een hoger plan kan brengen en we van dit momentum gebruik moeten maken.", aldus het GOB.

Een conclusie die Urgenda ondersteunt.

Bredere toepassing van het Maastrichtse Model van vervlechting van procedures (**aanbeveling 1**) en het opvolgen van de suggesties van het GOB en anderen om het Cradle to Cradle concept als raamwerk te gebruiken voor een open dialoog met belanghebbenden aan het begin van het planproces (**aanbeveling 2**), zijn aanbevelingen waarvan de transitiejuristen van Urgenda hooggespannen verwachtingen hebben. Met het oppakken van deze aanbevelingen kan het bereiken van de doelstelling van het kabinet met de Crisis- en Herstelwet sterk bevorderd worden. Bovendien zullen deze aanbevelingen ook de doelstellingen van de Interimwet Stad en Milieu en het doelmatig gebruik van deze wet door gemeenteraden bevorderen. Daarenboven geven de aanbevelingen een concrete invulling aan adviezen van de commissie Elverding en aan de adviezen van de Evaluatiecommissie van genoemde Interimwet. Ten aanzien van deze wet zullen wij bovendien voorstellen doen ter verbreding van de reikwijdte ervan zodat sneller grote binnenstedelijke projecten in ontwikkeling kunnen worden gebracht (**aanbeveling 3**) waarmee het doel van de Crisis- en herstelwet gediend wordt.

Alvorens deze drie aanbevelingen nader te motiveren en toe te lichten, zal eerst nog kort uiteen gezet worden welke economische en sociaal verbindende kracht van een duurzamere aanpak van projecten uitgaat. Een aanpak waar in de context van de Crisis- en Herstelwet economisch veel mee te winnen is.

Nederland mag geen economisch potentieel laten liggen

Nederland mag in vergelijking met andere Europese landen niet achterop raken met de ontwikkeling van een duurzame economie. Enkele dagen geleden werd in verschillende media de conclusie getrokken dat Nederland

inmiddels al achter loopt. Dit op basis van een onderzoek dat een accountants- en adviesbureau gehouden heeft onder 269 Nederlandse directeuren over de economische kansen van duurzaamheid.

Zo dit achterop raken voor Nederland al niet een serieuze economische bedreiging is, dan op zijn minst een gemiste kans. Volgens het milieuagentschap van de Verenigde naties (UNEP, 2008) is duurzaamheid nu al de snelst groeiende economische sector ter wereld met een huidige omzet van 1.400 miljard dollar en een verdubbeling in de komende tien jaar (een groei van 8% per jaar). Bijna 2.5 miljoen nieuwe banen zijn de afgelopen jaren gecreëerd in de duurzame energie sector, meer dan in de fossiele energiesector. Investerings in duurzaamheid lonen dus.

Alleen al het verduurzamen van de bouwsector kan wereldwijd (en ook in Nederland) 10% extra banen opleveren. Een sector die voor Nederland, ook voor de export, van groot belang is maar onvoldoende innovatief vermogen aan de dag brengt en vaak genoeg lijkt te nemen met (onduurzame) blauwdrukken van decennia geleden. Tot voor kort was in de burger- en utiliteitsbouw, waar zeer veel CO₂-besparing kan worden geboekt, de combinatie van dubbelglas en een hoge rendementsketel het meest duurzame wat de markt en haar afnemers wisten te verzinnen.

In de bouwsector zijn, vanwege het gebrek aan duurzame innovatie, de nodige projecten bekend die geen doorgang hebben kunnen vinden vanwege de te grote milieudruk (geluid, fijnstof e.d.) die ze zouden veroorzaken. Dat is jammer omdat ze een economische impuls zouden hebben kunnen geven voor een stad of regio.

Dat zijn gemiste kansen want in veel gevallen zou met een duurzamere inrichting van een plangebied een dergelijke economische ontwikkeling wel hebben kunnen slagen. Anders gezegd: niet de milieunorm is het probleem maar het gebrek aan innoverend vermogen in Nederland alsook het gebrek om processen te organiseren die het aanwezige vermogen c.q. de aanwezige potentie stimuleren. Dit terwijl met een innovatieve en duurzame aanpak de milieudruk niet alleen binnen de normen te houden is (experimenten met de Interimwet Stad en Milieu laten dat ook zien) maar de milieudruk zelfs verkleind kan worden.

Duurzame innovatie maakt economische groei mogelijk terwijl de milieudruk afneemt. Gebiedsontwikkeling is bij uitstek het terrein waarop een substantiële impuls gegeven kan worden aan het verduurzamen van de samenleving; binnen deze discipline kan de bouwsector in al haar geledingen innoveren en bijdragen aan de gewenste economische groei. Voor andere sectoren is het beeld niet anders.

Hoe te groeien zonder de milieudruk te verhogen? Neem Cradle to Cradle gebouwen bijvoorbeeld: ze verbruiken per saldo geen energie maar leveren energie, zuiveren zelf hun afvalwater, gebruiken alleen materialen die in de toekomst hergebruikt kunnen worden, zijn flexibel in ontwerp en gebruik (kunnen andere functies aannemen in de tijd), zijn beter inpasbaar in hun omgeving en veelal voorzien van groendaken die ondermeer fijnstof afvangen en water vasthouden (retentiefunctie) en zelfs een landbouw of parkfunctie kunnen krijgen in de stad (zoals in Rotterdam gaat gebeuren). Een dergelijk gebouw creëert geen problemen

maar vormt de oplossing ervoor. Met een dergelijke innovatieve aanpak komt gebiedsontwikkeling als discipline tot volwassenheid aangezien zij in staat is de belangen van stakeholders, zoals die van burgers en milieubewegingen, te incorporeren.

Door deze ontkoppeling van economische groei en milieudruk kunnen ontwikkelingen weer mogelijk worden gemaakt die nu door wet- en regelgeving worden gefrustreerd. Zoals dat met gebouwen kan, kan dat ook met infrastructuur of andere werken.

Het zou goed zijn als de Crisis- en Herstelwet deze vorm van innovatie en optimalisatie bevordert. Onze aanbevelingen dienen daartoe als concrete voorstellen te worden beschouwd. Eens te meer is deze innovatie van belang omdat de grootschalige projecten die het kabinet wil versnellen hun schaduw ver vooruit werpen en als zodanig dus toekomstbestendig moeten zijn. Het is niet zinvol om "ouderwetse" gebouwen te realiseren met een levensduur van 40 jaar of meer waarbij de bewoners/gebruikers voor 40 jaar vast zitten aan fossiele brandstoffen waarvan de prijs zal stijgen met nadelige effecten op het besteedbaar inkomen van met name de zwaksten van de samenleving. Nu versneld ouderwetse projecten aanleggen zal de komende generatie duur komen te staan.

Voorkom de traditionele aanpak (en de traditionele fout)

In de traditionele aanpak in gebiedsontwikkeling is men vooral bezig projecten door wet- en regelgeving en door bezwaar- en beroepsprocedures heen te loodsen. De focus van markt en overheid is erop gericht om binnen de wettelijke normen te blijven. Een succesvol project in die visie is dan een project dat niet door belanghebbenden is tegengehouden, dat binnen de (milieu)normen is gebleven en vergunbaar is gebleken.

Om de kans op een positieve uitkomst te vergroten wordt bestuurlijk vooralsnog vooral geopteerd de huidige traditionele benadering te "verbeteren" door de excessen daarvan te bestrijden. Denk aan de bestuurlijke lus, de beperking van het belanghebbende begrip in de AWB en bundeling van vergunningen. Hoewel deze maatregelen een zeker effect zullen hebben, is het de vraag of deze oplossingen niet van zeer tijdelijke aard zullen zijn. Ons inziens bieden ze in ieder geval geen eindoplossing voor de door het kabinet geschetste problematiek van knellende regelgeving.

Er is brede consensus dat voor een verbetering van de milieukwaliteit en het bereiken van duurzame ontwikkelingen meer zal moeten worden gedaan dan de regels nu eisen. Indien we alles bij het oude laten zal de knelling tussen de aanzienlijke ontwikkel- en bouwopgave in Nederland enerzijds en de milieunormen anderzijds niet verminderen maar toenemen. Regelgeving zal dan altijd blijven knellen en projecten zowel in tijd als in geld blijven frustreren. De realisatie van grootschalige projecten zal dan ook met de invoering van de Crisis- en Herstelwet een onnodig moeilijke opgave blijven. Althans, als niet tegelijkertijd het tweede spoor van een innovatieve aanpak wordt bewandeld.

Innovatieve aanpak met gebruikmaking van bestaande wet- en regelgeving

Ruimtelijke ordening is bij uitstek de plaats waar de bekende drie-eenheid van People, Planet en Profit bij elkaar komen. Wonen en werken, fabriceren en recreëren, mobiliteit en ecologie, slopen en bouwen, vervuilen en saneren, we doen het allemaal in de ons gegeven ruimte. Vanwege de vele betrokken gemeenschappelijke en individuele belangen bij de planmatige inrichting van de ruimte, kennen de ruimtelijke orderingsprocedures inspraak, bezwaar en beroepsprocedures waarvan ook veelvuldig gebruik wordt gemaakt door belanghebbenden en die niet zelden tot aanpassing van reeds ontwikkelde plannen leiden met alle frustraties van dien. De een is gefrustreerd omdat hij zoveel tijd, geld en energie heeft moeten steken in het “vechten tegen het plan” de ander omdat het zoveel tijd, geld en energie kost om “de aanval op zijn plan” af te slaan.

Zouden we ons alleen focussen op het verkorten van dit vecht scenario (waardoor inderdaad minder tijd, geld en energie verspeeld zal worden) dan concluderen we de facto dat het niet effectief is te werken aan verdergaande samenwerking tussen overheid, markt, milieubeweging en burger. Dat zou een verkeerde conclusie zijn, want iedereen die zich in het onderwerp verdiept komt tot dezelfde conclusie.

Om met de woorden van de commissie Elverding te spreken:

“Een belangrijke aanbeveling is om te gaan werken met een brede verkenningsfase waarin bewoners, decentrale overheden en milieuorganisaties eerder en ruimer betrokken zijn, er sprake is van een gebiedsgewijze benadering” (Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten)

“procedures zijn niet overbodig, te strikt of te lang, ze moeten vooral professioneel worden gemanaged” (Habiforum, Drs. A.F. van de Klundert, Ruimte tussen overheid en markt)

“De kans op tegenstand kan aanzienlijk worden verminderd wanneer burgers en ondernemers hun gebiedskennis en ervaringsdeskundigheid kunnen inzetten in een interactief en transparant proces waarbij ook hun belangen expliciet meegewogen worden” (Prof. mr. Friso de Zeeuw, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, Doorbreek de impasse tussen milieu en gebiedsontwikkeling)”

Het Maastrichts Model laat zien dat een goede voorbereiding met belanghebbenden en gebruikmaking van bestaande wet- en regelgeving projecten versneld en toekomstbestendig maakt.

Het Maastrichts Model

Het A2-project in Maastricht is in Nederland (en mogelijk Europa) uniek in zijn soort. Kort als achtergrond: het project vindt zijn grondslag in allerlei problemen op het gebied van People, Planet en Profit die door de midden in de stad gelegen snelweg A2 worden veroorzaakt. Alhoewel het project is gestart als een Rijksinfrastructuurproject, is er al snel voor gekozen om het een integraal gebiedsontwikkelingsproject te maken waarvan niet alleen de infrastructuur, maar ook de wijk- en stadsontwikkeling alsook de natuur- en

milieuontwikkeling een integraal onderdeel zou worden. De ondertunneling van de snelweg als vliegwiel voor een integrale gebiedsontwikkeling dus waarin naast het Rijk, andere overheden en marktpartijen investeren. Rijk, provincie en gemeenten werken daarin op voorbeeldstellende wijze samen in een gezamenlijke projectorganisatie die als één partij communiceert met de markt en de burgers.

Voor het ontwikkelen en financieren van dit benodigde integrale plan is gekozen voor een duidelijke rolverdeling tussen markt en overheid. De overheden hebben zich beperkt tot het identificeren van de economische, de sociale en de milieu problemen, het (deels) financieren van het project, en het opstellen van een abstract en functioneel programma van eisen als oplossingsrichting (maar ook niet meer dan dat) voor door de markt te ontwikkelen plannen. Vervolgens is vanuit dat startpunt gekozen voor het aanbesteden van zowel de verdere integrale planontwikkeling, de uitvoering van het winnende integrale plan als de restfinanciering door de markt.

In de aanbestedingsvorm van de concurrentiegerichte dialoog is de markt alle ruimte geboden om ieder voor zich op basis van het programma van eisen een eigen integraal plan te maken dat uitvoerbaar is binnen het door de overheden beschikbaar gestelde budget. De marktpartij die de problemen met zijn plan het best weet op te lossen en de meeste waarde (sociaal, economisch en milieutechnisch) voor de toekomst van de stad weet te creëren, wint de aanbesteding en zal samen met de publieke projectorganisatie het plan gaan realiseren.

Snelheid en integraliteit in ontwikkeling en uitvoering van het project door:

- het betrekken van belanghebbenden (burgers, ondernemers, milieubeweging) bij de probleemidentificatie en het opstellen van het functioneel programma van eisen. Door belanghebbenden hierbij te betrekken kunnen zij de uitvraag aan de markt mee helpen definiëren en ook invloed hebben op de gunningcriteria van de aanbesteding;
- het beperken van de uitvraag aan de markt tot een functioneel (en dus abstract) programma van eisen zodat de overheid niet zelf de planontwikkeling hoeft te doen en de markt al vroeg in het proces kan betrekken met alle voordelen van dien (concurrentie op creativiteit, innovatie, financiële haalbaarheid van het plan);
- het vervlechten van de aanbestedingsprocedure met de Tracewetprocedure en de Bestemmingsplanprocedure waardoor niet alleen tijdswinst wordt geboekt maar de marktpartijen ook tussentijds bij het ontwikkelen van hun plan rekening kunnen houden met de input van belanghebbenden. Net als de betrokkenheid van belanghebbenden aan het begin van het proces bevordert dat het draagvlak en de vergunbaarheid van het winnende plan in de RO-procedures.
- Effectieve publieke uitvoeringsorganisatie die is opgetuigd door de vier betrokken publieke partijen (Het Rijk, de Provincie Limburg en Maastricht en Meerssen) waardoor elke datum in de projectplanning tot op heden gehaald heeft kunnen worden.

Budgetbeperking en maximale opbrengst per geïnvesteerde publieke euro wordt gegeneerd door:

- De beschikbare som door de publieke partijen tevoren gefixeerd is. Deze is nota bene onvoldoende voor de realisatie van het project, ja zelfs onvoldoende voor de realisatie van de voor de overheid te realiseren infrastructuur, en de markt betaalt de rest op basis van de terugverdien capaciteit in de opstalontwikkeling.
- Door betaling in natura (het overdragen van grondposities aan de markt waarvan zij met hun plan de waarde zelf kunnen vergroten) wordt de financiële waardecreatie voor een project met te weinig geld aan de markt overgelaten,
- Door risicoverdeling tussen markt en overheid op basis van "best for project" strategie, inhoudende dat een risico landt bij degene die het betreffende risico het best kan beheersen waardoor het totale risicoprofiel van het project kleiner wordt.
- Door ondanks scherpe risicoverdeling als overheid en markt samen te sturen op het zo min mogelijk aanspreken van elkaars risicoreserveringen in de verwachting dat de gemiddelde faalkosten op projecten van 5 a 10% van de projectwaarde daardoor aanzienlijk verminderd kunnen worden, met positief resultaat voor beiden.
- Door de markt in staat te stellen het functioneel programma van eisen aan te passen mits daarmee de toepisen die aan het plan gesteld zijn maar gehaald of verbeterd worden (voorbeeld: de eis van een tunnel met 2x3 rijstroken is door twee marktpartijen in de aanbesteding met toestemming gewijzigd in een dubbeldekstunnel met 2 lagen van 2x2 rijstroken)
- Contractueel ruimte te bieden zodat het ontwikkelingen in de tijd nog geïntegreerd kunnen worden in het contract als dat tot meerwaarde voor het plan leidt.

Dit project in Maastricht laat zien dat de concurrentiegericht dialoge als (nieuwe) aanbestedingsvorm werkt en uitvoerbaar is op grote projecten. De rolverdeling tussen overheid en markt is een scherpe: de een wordt primair aangesproken op zijn kaderstellend vermogen (de kaderstellende overheid) de ander op zijn creativiteit (de creatieve markt). Daarenboven betrekken beiden (zowel overheid als markt) de burger en de milieubeweging proactief bij de planvorming en maken daarbij gebruik van hun specifieke gebiedskennis en ervaringsdeskundigheid (de verlangende burger).

In deze rolverdeling wordt de focus primair gericht op het realiseren van een goede ontwikkeling. Een goed project wordt dan een project waarbij zowel de verlangende burger, de creatieve markt als de kaderstellende overheid van meet af aan invloed heeft gehad, dat door hun samen is ontwikkeld en waarbij zij zich allen betrokken voelen en door hen allen gedragen wordt.

Door de wijze waarop de gunningscriteria in de aanbesteding geformuleerd en gewaardeerd worden, kunnen overheid en burger samen sturen aan de output die het door de markt te ontwikkelen plan moet genereren. De elementen People, Planet en Profit kunnen dan samen in een project aan de voorkant gewogen en

gebalanceerd worden waarna de verdere uitwerking aan de markt kan worden overgelaten. De vervlechting van de aanbestedingsprocedure met de verschillende ruimtelijke ordeningsprocedures doet de rest.

Door betrokkenheid van voor Urgenda werkende transitiejuristen bij het project in Maastricht, weten we dat de overheden hier de facto als launching customer voor integrale gebiedsontwikkeling door markt en overheid hebben gefungeerd. Het is een eyeopener en leerproces voor markt en overheid geworden over de vele voordelen die een integrale aanpak van gebiedsontwikkeling te beiden heeft. In termen van snelheid, value for money, draagvlak, betere oplossingen en samenwerking.

Aanbeveling 1: Zorg ervoor dat infrastructuur projecten en andere sectorale projecten worden uitgebreid tot gebiedsontwikkelingsprojecten die op een integrale wijze worden benaderd conform het Maastrichtse Model. Dit komt de snelheid, kwaliteit en toekomstbestendigheid van de projecten ten goede.

Met gelijktijdige toepassing van de hierna te bespreken aanbeveling 2, zal de vervlechting en versnelling van procedures nog beter kunnen plaatsvinden omdat de uitkomst van de aanbestedingsprocedure daardoor nog vanzelfsprekender de uitkomst van de Ruimtelijke Ordeningsprocedures zal worden.

Cradle to Cradle als verbindende factor

In Maastricht is nog een additioneel element het benoemen waard. In 2007 zijn de bij het A2 project betrokken overheden bekend en geïnspireerd geraakt door het duurzaamheidsconcept Cradle to Cradle dat op meerdere buitenlandse projecten goede resultaten heeft laten zien in de afweging tussen economische, sociale en milieubelangen. Heel kort gezegd gaat het over het denken in kringlopen. Voor een beschrijving van het concept (dat we met deze korte aanduiding tekort doen) verwijzen we naar bijgaande studie van het Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf van het Rijk. Ook de Dienst Landelijk gebied, SenterNovem, Rijkswaterstaat en andere uitvoeringsorganisaties van het Rijk hebben inmiddels studies naar het concept verricht en de kracht ervan omarmd.

De marktpartijen in de aanbesteding in Maastricht hebben dit concept ook omarmd (vrijwillig, want geen onderdeel van de gunningscriteria) en verwerkt in hun plannen. De provincie en gemeentelijke overheden hebben dit concept inmiddels geïncorporeerd in hun beleid, evenals bijvoorbeeld de Kamer van Koophandel in Limburg en vele kleinere en grotere bedrijven in de regio. Terwijl het concept in gelijke zin omarmd is door milieuorganisaties in de regio. Het concept heeft dus een evidente verbindende waarde tussen de verschillende stakeholders in gebiedsontwikkeling, hetgeen van grote waarde is in het versnellen en verbeteren van processen en projecten.

Ook in andere gebiedsontwikkelingsprojecten waarbij Urgenda betrokken is, zoals in Haarlemmermeer, Almere, Driebergen Zeist, Texel, Venlo, heeft het concept een gelijksoortige positieve en verbindende uitwerking op de verschillende stakeholders. Om die reden heeft Urgenda het initiatief genomen om samen met een aantal ministeries en betrokken bedrijven in overleg te treden met de founding fathers van het concept om de weg vrij te maken voor een bredere toepassing van dit concept door stakeholders in

gebiedsontwikkeling. Daar verwachten wij veel van en zal van waarde zijn bij het aanjagen van een breder gebruik door gemeenteraden van de Interimwet Stad en Milieu.

Aanbeveling 2: stimuleer toepassing van het Cradle to Cradle concept als denkraam bij het opstarten van gebiedsontwikkelingsprojecten en bouw voort op de reeds door de verschillende uitvoeringsorganisaties van het Rijk uitgevoerde studie ter zake. Het blijkt een verbindend concept tussen de overheid, markt, milieubeweging en burger te zijn en daarmee een nuttig instrument voor het versnellen en verbeteren van plannen.

Meer gebruik van de Interimwet Stad en Milieu door aanbeveling 1 en 2

Toepassing van de aanbevelingen 1 en 2 geeft een nadere invulling aan het eerdere advies van de Evaluatiecommissie Stad en Milieu. Zij evalueerden de Interimwet Stad en Milieu (die onder bepaalde voorwaarden een flexibilisering van sectorale milieukwaliteitsnormen op bodem, geluid, lucht en externe veiligheid mogelijk maakt) en stellen dat een open dialoog, een open planproces waarbij bewonersgroepen, bedrijven, bronbeheerders, maatschappelijke belangenorganisaties en andere stakeholders in een vroegtijdig stadium betrokken worden bij de planontwikkeling, een belangrijke succesfactor is voor succesvolle toepassing van de planvorming en de besluitvorming onder de Interimwet. Vergelijkbare conclusies over de noodzaak van een open planproces zijn ook door de commissie Elverding getrokken ter versnelling van besluitvorming in infrastructurele projecten zodat onze aanbevelingen ook in dat licht kunnen worden gezien.

Bovenstaande aanbevelingen zouden het succes van de voorstellen van de commissie Elverding kunnen vergroten en zouden het drie stappen proces van de Interimwet kunnen verbeteren. Deze drie stappen zijn de volgende:

Stap 1: het in een zo vroeg mogelijk stadium van de ruimtelijke planvorming op lokaal niveau integreren van milieubelangen, in combinatie met het zoveel mogelijk treffen van brongerichte maatregelen;

Stap 2: het maximaal benutten van de ruimte die de bestaande regelgeving reeds biedt;

Stap 3; indien stap 1 en stap 2 is er de mogelijkheid om met het oog op zuinig en doelmatig ruimtegebruik en optimale leefkwaliteit, onder voorwaarden af te wijken van de wetgeving.

De mogelijkheid van stap 3 als een "measure of last resort" heeft er blijkens de evaluatiecommissie voor gezorgd dat gemeenten bovenbedoelde moeilijke herontwikkelingsopgaven überhaupt durven op te pakken; ook als er de verwachting is dat de herontwikkeling door toepassing van stap 1 en 2 mogelijk niet aan alle sectorale milieunormen kan voldoen. Het betreft immers vaak tijdrovende en kostbare ontwikkelingsprocessen die niet worden opgepakt als er geen uitzicht bestaat op een mogelijke ad hoc oplossing bij gebleken overschrijding van milieunormen. De evaluatiecommissie pleit er dan ook voor (ons inziens terecht) om de Interimwet en de mogelijkheid van stap 3 te handhaven ook al blijkt in de praktijk dat het nemen van stap 1 en 2 door slim te ontwerpen vaak tot oplossingen binnen de milieunormen leiden.

Ondanks deze bevindingen constateert de Evaluatiecommissie ook dat stap 3 (mocht men er aan toekomen) een zware procedure is waar veel gemeenten tegen op zien en hen alsnog doet besluiten het traject van stap 1 en stap 2 niet in te zetten. Wij menen dat door het opvolgen van de aanbevelingen 1 en 2 er voor gemeenten nog duidelijker zicht zou moeten zijn op het bereiken van oplossingen in moeilijke (her)ontwikkelingen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het oppakken van (her)ontwikkelingen waarbij wonen en bedrijvigheid in stadhavens, of wonen in de buurt van intensieve veeteelt gewenst is.

Door toepassing van aanbeveling 1 en 2 kan het effect dat met de Interimwet beoogde is in veel meer projecten worden bereikt. Gebiedsgericht werken met een integrale aanpak kan dan in Nederland een hogere vlucht nemen. Daarmee worden gemeenten geprikkeld meer ontwikkelingen te initiëren die nu niet of onvoldoende worden opgepakt vanuit de vrees dat men regeltechnisch toch vast gaat lopen.

Door toepassing van het Maastrichtse Model (aanbeveling 1) kan de markt in competitie worden uitgedaagd tot de door de Interimwet voorgestane aanpak. Daarbij zouden punten in de aanbesteding verdiend kunnen worden indien het ontwerp een stap 3 procedure weet te vermijden. Lukt dat niet, dan kan de stap 3 procedure onderdeel worden van de vervlechting van procedures. Door toepassing van het Cradle to Cradle concept (aanbeveling 2) in de aanbesteding neemt bovendien de kans aanzienlijk toe dat een stap 3 (en dus tijdsverlies en onzekerheid) overbodig zal zijn. Dat zullen we kort toelichten.

Wat het concept Cradle to Cradle duidelijk maakt is dat duurzame ontwikkeling tot op heden te statische benaderd wordt. Dat uit zich onder meer in een woud van voornamelijk sectorale regels en milieunormen. Daarmee is in de praktijk de norm de kwaliteit geworden (bijvoorbeeld de normen voor stoffen in het water) terwijl we de kwaliteit (schoon water) als norm zouden willen. Het Cradle to Cradle concept daagt partijen uit de leefkwaliteit als norm te nemen. Een dergelijk uitgangspunt leidt tot een hele benadering en ontwerpen van gebieden, gebouwen en producten. Door een andere benadering blijkt vervolgens veelal dat de gestelde milieunormen geen enkele belemmering hoeven te vormen voor in eerste instantie voor onmogelijk gehouden ontwikkelingen.

Het Cradle to Cradle concept als denken in kringlopen, probeert ook koppelingen te leggen tussen reststromen van productieprocessen van de een en de behoefte aan grondstoffen van de ander. Denk daarbij bijvoorbeeld aan warmte en koude uitwisseling van bedrijven en woningen, of van kassen aan bedrijven. Het kan echter ook gaan om concrete uitwisseling van materialen. Deze uitwisseling is niet altijd mogelijk op basis van bestaande (energie- of afvalstoffen) regelgeving.

Aanbeveling 3:

De evaluatie van de Interimwet in samenhang gezien met onze aanbevelingen 1 en 2, beveelt Urgenda aan om het gunstige effect van de Interimwet Stad en Milieu van toepassing te laten zijn op alle milieuregelgeving in gebiedsontwikkeling en deze wet niet alleen van toepassing te laten zijn op de sectorale

milieuregelgeving ter zake bodem, geluid, lucht en externe veiligheid. Vanwege het belang van de Interimwet stellen wij bovendien voor de beperkte werkingsduur ervan te veranderen in een onbeperkte.

Wij menen dat deze aanbevelingen, mede gelet op de waarborgen die de Interimwet behelst, de opstart van meer herontwikkelingsprojecten in het (binnen)stedelijk gebied zullen initiëren en daarmee een positieve bijdrage zullen leveren aan de doelstellingen van de Crisis- en Herstelwet. Bovendien kan op deze projecten dan tevens verdergaande innovatie en verduurzaming plaatsvinden, hetgeen ook de actieagenda van Urgenda ondersteunt. Aldus kan ook op bredere wijze met het Cradle to Cradle concept gewerkt worden en waar nodige geëxperimenteerd worden in onze icoonprojecten.

In de context van deze experimenten is het aanbevelenswaardig om, naar analogie aan de opzet van de voormalige Experimenteerwet, de minister van VROM in ieder geval de mogelijkheid te bieden om bepaalde (verdergaande) experimenten in gebiedsontwikkeling te coördineren. Daardoor kan in verschillende projecten op verschillende onderdelen geëxperimenteerd worden, hetgeen ook meerdere programma's van de overheid op het gebied van innovatie en duurzaamheid kan dienen.