

Raadsvoorstel

Onderwerp:	Coördinatiebesluit windpark Agro-Wind
Datum B&W Besluit:	18 december 2018
Vergaderdatum:	29 januari 2019
Registratienr.:	001-2019
Opsteller:	Mariëlle van der Hoff
Portefeuillehouder:	Wethouder P. van de Noort

Voorstel

Te besluiten om:

1. De coördinatieregeling, als bedoeld in artikel 3.30 lid 1 onder a en b van de Wet ruimtelijke ordening, van toepassing te verklaren voor te nemen besluiten die benodigd zijn voor de realisatie van windpark Agro-Wind.
2. De coördinatieregeling zich strekt tot de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van de volgende besluiten:
 - Wabo vergunning bouw, oprichten en in werking hebben van windturbines in strijdig gebruik met de ruimtelijke regels en onder voorwaarde van een goede ruimtelijke ordening;
 - vergunning/ontheffing Wet natuurbescherming;
 - Waterwetvergunning;
 - Overige, nog niet benoemde besluiten, passend binnen het project, waarvan B&W het voor de bevordering en het welslagen van de coördinatie het nodig vindt om deze al dan niet onderdeel te laten zijn van de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking.

Inleiding

In juli 2017 heeft de Vereniging High Tech Agro Campus (hierna: VHTAC) een principeverzoek gedaan voor een windproject van lokale ondernemers en grondeigenaren in Reusel-Zuid. De gemeenteraad heeft in de raadsvergadering van 19 december 2017 aangegeven een positieve grondhouding te hebben en verzoekt het college onder voorwaarden medewerking te verlenen aan de ontwikkeling van een windpark in het Zuiden van Reusel-De Mierden.

Op 14 maart 2018 heeft het college een positief principestandpunt ingenomen.

Op 11 januari 2018 heeft de provincie het bevoegd gezag overgedragen aan de gemeente.

Op 9 februari 2018 heeft de VHTAC de Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) aan de gemeenteraad aangeboden. Ook is toen gevraagd om de coördinatieregeling (op basis van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening) op de besluitvorming voor de noodzakelijke vergunningen van toepassing te verklaren.

In de raadsvergadering van 3 juli 2018 is een voorstel voorgelegd om de coördinatieregeling van toepassing te verklaren. De raad heeft toen besloten dit onderwerp van de agenda af te voeren.

Wij vinden het belangrijk dat u de keuze om de coördinatieregeling wel of niet van toepassing te verklaren, met gedegen kennis en achtergrond kunt maken.

Alvorens wij opnieuw een besluit aan u voor te leggen, leggen wij daarom hieronder nader uit wat de coördinatieregeling inhoudt.

De Gemeentelijke coördinatieregeling? Wat is het en hoe werkt het?

Achtergrond

Tijdens de voorbereiding voor het project Windpark Agro-Wind (hierna: het windpark) is de vraag naar voren gekomen om een toelichting te krijgen op de gemeentelijke coördinatieregeling (hierna: GCR). Hierna zullen wij kort de belangrijkste punten van de GCR bespreken en toelichten. Vanwege de leesbaarheid zijn verwijzingen naar de relevante wetsartikelen en uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) zoveel mogelijk in voetnoten opgenomen.



Wat is coördinatie en wat het is doel ervan?

Coördinatie is het gezamenlijk voorbereiden en bekendmaken van besluiten die nodig zijn om ruimtelijk beleid te kunnen verwezenlijken. Ook de eventuele rechtsgang erna wordt gezamenlijk afgewikkeld.

Het doel van gecoördineerde besluitvorming is het versnellen ervan om sneller tot realisatie van een project over te kunnen gaan.

Wettelijk kader

Het wettelijk kader voor het coördineren van besluitvorming voor ruimtelijke ontwikkelingen wordt gevormd door paragraaf 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Coördinatie kan op elk bestuursniveau. In dit voorstel wordt hoofdzakelijk in gegaan op de GCR, maar de (rechts)gevolgen zijn voor de rijkscoördinatieregeling (RCR) of de provinciale coördinatieregeling (PCR) niet wezenlijk anders, behalve dat de invloed van de lokale gemeenschap af neemt naarmate de coördinatie via provincie of Rijk plaatsvindt.

Coördinatie vergt een eigen besluit: het coördinatiebesluit

Coördinatie van besluitvorming op gemeentelijk niveau vergt een apart besluit van de gemeenteraad. Dit wordt een coördinatiebesluit genoemd.¹ De gemeenteraad kan in een coördinatiebesluit categorieën van gevallen aangeven waarin tot gecoördineerde besluitvorming wordt overgegaan. Bijvoorbeeld elk woningbouwproject van 10 of meer woningen. Ook is het mogelijk om voor één concreet project, zoals in het geval van het windpark, te besluiten dat alle besluitvorming wordt gecoördineerd. Tegen het vaststellen van het coördinatiebesluit staat geen zelfstandig beroep open bij de bestuursrechter.² Met andere woorden: Eens besloten kan er alleen op de inhoud van het project inspraak plaatsvinden, niet op het proces van de coördinatieregeling.

In welke gevallen is een coördinatiebesluit toegestaan?

In de wet is niet voorgeschreven wanneer coördinatie is toegestaan of niet. Dat is aan het oordeel van de gemeenteraad zelf. Het enige criterium is dat gecoördineerde besluitvorming wenselijk is voor de verwezenlijking van het gemeentelijke ruimtelijke beleid.³ Met andere woorden: coördinatie is toegestaan wanneer de gemeenteraad dat wenselijk acht.

De gemeenteraad kan een coördinatiebesluit uit eigen beweging nemen (ambtshalve) of op verzoek van een derde (bijvoorbeeld een ontwikkelaar).

Verskillende vormen van coördinatie: uitvoerings- en projectmodulen

De wet kent twee mogelijkheden voor coördinatie: de uitvoeringsmodule en de projectmodule.⁴

Uitvoeringsmodule

Als toepassing wordt gegeven aan de uitvoeringsmodule dan worden alle besluiten die nodig zijn voor de realisatie van het project gezamenlijk voorbereid en de besluitvorming afgestemd. Een uitvoeringsmodule wordt in jargon ook wel een 'mandje' genoemd. Naar analogie van een boodschappenmand, gaat het in een uitvoeringsmodule om een mand met verschillende besluiten.

- Het gaat in vrijwel alle gevallen om de omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen'. In veel gevallen is ook sprake van andere activiteiten die in deze omgevingsvergunning zijn opgenomen. Denk aan de activiteiten 'het uitvoeren van (graaf)werkzaamheden', 'het kappen van bomen' of 'het maken van een uitrit'.
- Ook andere besluiten kunnen mee worden gecoördineerd. Voor welke besluiten dat kunnen zijn, gelden geen beperkingen. Veel voorkomende vergunningen en ontheffingen zijn:
 - de vergunning krachtens artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming;
 - de ontheffingen op grond van de artikelen 3.5 en 3.10 van de Wet natuurbescherming;
 - de watervergunning als bedoeld in de Waterwet.

¹ De aanhef van het eerste lid van artikel 3.30 Wro.

² Het coördinatiebesluit staat namelijk vermeld op de zogenaamde 'negatieve lijst', oftewel de lijst van besluiten waartegen geen beroep mogelijk is. Zie artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

³ Aldus de aanhef van het eerste lid van artikel 3.30 Wro.

⁴ De uitvoeringsmodule wordt beschreven in het eerste lid van artikel 3.30 Wro onder a. De projectmodule in het eerste lid van dat artikel onder b.

Maar ook een evenementenvergunning op grond van de Algemene plaatselijke verordening (APV) kan bijvoorbeeld deel uitmaken van de uitvoeringsmodule.⁵

- Op elk moment bestaat de mogelijkheid om te besluiten vergunningen of ontheffingen toe te voegen of los te koppelen van de uitvoeringsmodule.⁶

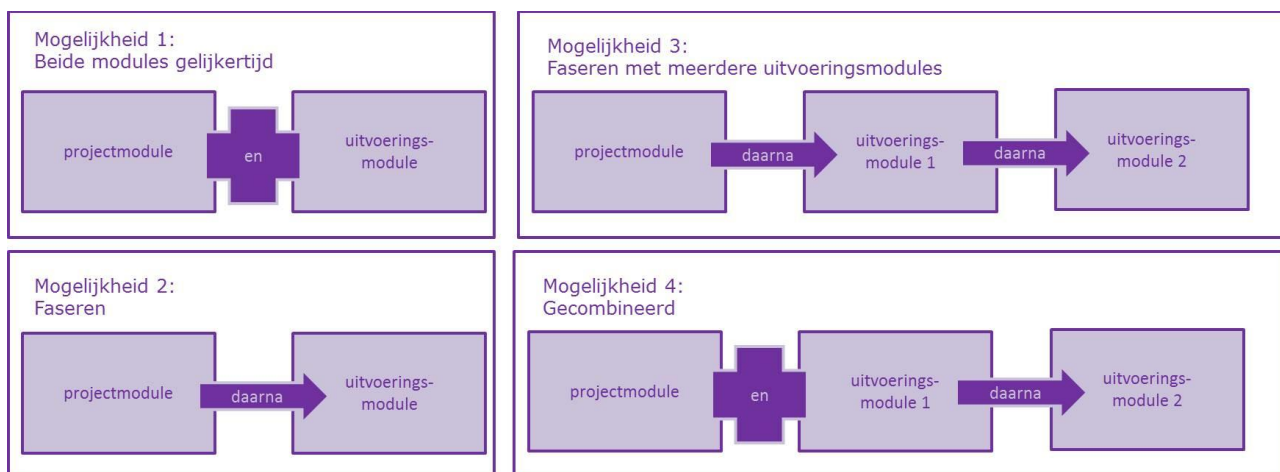
Projectmodule

Wordt de projectmodule toegepast dan worden één (of meer) uitvoeringsbesluiten gecoördineerd met een onderliggend ruimtelijk besluit op grond van de Wro. Het moet dus gaan om:

- een bestemmingsplan, of
- een wijzigings- of uitwerkingsplan, of
- een omgevingsvergunning voor afwijken van een bestemmingsplan.⁷

Mogelijkheden voor combineren en faseren

De wet maakt het mogelijk dat de project- en uitvoeringsmodule worden gecombineerd of zelfs gefaseerd. De vier mogelijkheden zijn schematisch weergegeven in figuur 1.



Figuur 1: Schematisch overzicht van mogelijke combinaties tussen de project- en uitvoeringsmodules

Voor het windpark Agro-Wind wordt gekozen voor mogelijkheid 1: de projectmodule en uitvoeringsmodule tegelijkertijd te laten verlopen.

Rechtsgevolgen: wat doet coördinatie?

Zoals hiervoor is aangegeven, houdt coördinatie in dat de voorbereidende procedure voor de besluitvorming voor alle gecoördineerde besluiten dezelfde procedure doorlopen, op hetzelfde moment. Dat geldt zowel voor het ruimtelijke besluit uit de projectmodule als voor de besluiten uit de uitvoeringsmodule, oftewel de 'mandjes'.

Gecoördineerde besluitvorming

Voor alle besluiten wordt van rechtswege de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.⁸ Dat houdt in dat alle besluiten gelijktijdig voor een periode van zes weken in ontwerp ter inzage worden gelegd en dat eenieder in die periode een zienswijze kenbaar mag maken tegen één of alle besluiten.⁹

⁵ In enkele artikelen van het Tijdschrift voor Bouwrecht (TBR) 2012, nr.5 p. 432 en TBR 2012, nr. 6, p. 610 worden meer voorbeelden gegeven. De casus waarbij een evenementenvergunning was opgenomen in de uitvoeringsmodule is te vinden in een recente uitspraak van de ABRvS 12 augustus 2015, no. 201407218/1/R4 (*Bestemmingsplan Nieuwe Rijn, Leiden*).

⁶ Kamerstukken II, 2004/05, 29 871, nr. 3, p. 55 en de uitspraak ABRvS 21 maart 2012, no. 201007818/1/R3 (*bestemmingsplan Kom Liempde, Boxtel*).

⁷ De omgevingsvergunning als bedoeld in het eerste lid van artikel 2.1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), waarbij toepassing wordt gegeven aan het eerste lid van artikel 2.12 onder a sub 3 van die wet.

⁸ Derde lid van artikel 3.31 Wro en artikel 3:12 van de Awb. Wordt ook een omgevingsvergunning gecoördineerd, dan gelden voor die vergunning ook de aanvullende bepalingen uit paragraaf 3.3 van de Wabo.

⁹ Aldus de aanhef van het derde lid van artikel 3.31 Wro onder d.

Bestuurlijke verplichtingen voor het college van burgemeester en wethouders

De feitelijke coördinatie van de besluitvorming gebeurt onder toezicht van het college van burgemeester en wethouders (hierna: B&W). De wet geeft B&W een inspanningsverplichting om de coördinatie tot een succes te maken.¹⁰

B&W hebben daarom een aantal bijzondere taken en bevoegdheden.

- B&W kunnen andere bestuursorganen verzoeken de medewerking te verlenen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is.¹¹
- B&W worden mede bevoegd om een aanvraag in te dienen voor een besluit dat deel uitmaakt van de uitvoeringsmodule.¹² Dat houdt in dat B&W ambtshalve een aanvraag mag doen voor een besluit, naast anderen (zoals een projectontwikkelaar).
- B&W bepalen de termijnen waarbinnen andere bevoegde gezagen hun (ontwerp)besluiten gereed moeten hebben.¹³

Daarnaast vindt de publicatie van de kennisgeving van het ontwerpbesluit en het toezenden van de definitieve besluiten, ook plaats door B&W. Daarbij gelden eveneens een aantal aanvullende verplichtingen:

- De kennisgeving van het ontwerpbesluit wordt, naast de gebruikelijke publicatie in een dag- en/of huis-aan-huisblad, ook in de Staatscourant gedaan en langs elektronische weg op www.ruimtelijkeplannen.nl¹⁴ Voor alle ontwerpbesluiten mag daarbij één gezamenlijke kennisgeving worden gemaakt.¹⁵
- De vaststelling van het ruimtelijke besluit uit de projectmodule en alle definitieve besluiten uit de betrokken uitvoeringsmodule, wordt gezamenlijk en gelijktijdig bekend gemaakt. Deze bekendmaking wordt eveneens in de Staatscourant en langs elektronische weg gedaan.¹⁶

Bestuurlijke verplichtingen andere betrokken bestuursorganen

Ook de betrokken bestuursorganen die het bevoegd gezag zijn voor de andere gecoördineerde besluiten moeten zich aan een aantal bijzondere bestuurlijke verplichtingen houden.

- Een bestuursorgaan dat bevoegd is op een aanvraag voor gecoördineerd besluit te beslissen, stuurt een afschrift van die aanvraag aan B&W.¹⁷
- Ook de (ontwerp)besluiten worden door de betrokken bestuursorganen aan B&W toegezonden ter publicatie.¹⁸ De besluiten worden namelijk niet zelf door het bestuursorgaan, maar door B&W gepubliceerd en toegezonden aan de aanvrager(s).¹⁹

Wordt ervoor gekozen om met meerdere uitvoeringsmodules te werken (in jargon: met meerdere mandjes), dan gelden deze bijzondere bestuurlijke verplichtingen voor alle modules afzonderlijk. Dus ook de besluiten behorende bij het tweede (en eventueel daarop volgende) mandje(s) worden met een ontwerpfase voorbereid.

Ongewijzigd blijven van inhoudelijke toetsingskaders

Zoals gezegd, betreft de coördinatie uitsluitend de procedurele afstemming tussen de besluiten. De inhoudelijke toetsingskaders voor de besluiten blijven ongewijzigd. Een omgevingsvergunning voor de activiteit 'milieu' wordt dus nog steeds beoordeeld aan de hand van de Wabo ook al worden gelijktijdig de ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming gecoördineerd.²⁰

Uiteraard zal een projectontwikkelaar of een gemeente die opteert voor coördinatie ook inhoudelijk zijn aanvragen moeten afstemmen.

¹⁰ Het eerste lid van artikel 3.31 Wro spreekt van "het bevorderen [van] een gecoördineerde voorbereiding".

¹¹ Tweede volzin van het eerste lid van artikel 3.31 Wro.

¹² Tweede lid van artikel 3.31 Wro.

¹³ Derde lid, onder e, van artikel 3.31 Wro en artikel 3:18 Awb. Ook de bevoegdheid om de beslistermijn eventueel te verlengen, komt op grond van het derde lid, onder g, van artikel 3.31 Wro bij B&W te liggen.

¹⁴ Derde lid, onder a, van artikel 3.31 Wro en artikel 3:12 Awb.

¹⁵ Derde lid, onder b, van artikel 3.31 Wro.

¹⁶ Artikel 3.32 Wro.

¹⁷ Laatste volzin van het eerste lid van artikel 3.31 Wro.

¹⁸ Derde lid, onder c en f, van artikel 3.31 Wro.

¹⁹ Derde lid, onder a en h, van artikel 3.31 Wro.

²⁰ De standaardoverweging van de ABRvS luidt: "De besluiten [...] zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 Wro. Deze besluiten hebben tegelijkertijd ter inzage gelegen. De beroepen tegen de desbetreffende besluiten dienen ieder binnen het eigen beoordelingskader te worden beoordeeld." ABRvS 24 december 2014, no. 201403173/1/R6 (*Huissensche Waarden, Lingewaard*) en ABRvS 1 juli 2015, no. 201407513/1/R6 (*Stationsgebied megabioscoop Jaarbeursterrein, Utrecht*).

Het sloopplan voor een omgevingsvergunning moet bijvoorbeeld wel corresponderen met de inventarisatie voor de ontheffingen op grond van de Wet natuurbescherming. Coördinatie door de gemeente "achter het loket" vergt ook afstemming en coördinatie bij de aanvrager "voor het loket". Goed vergunningenmanagement is dan ook onontbeerlijk.

Speciale aandacht voor de omgevingsvergunning voor bouwen: toets aan het gecoördineerde bestemmingsplan

Op de regel dat de inhoudelijke kaders niet wijzigen door coördinatie is één uitzondering, namelijk: wanneer een omgevingsvergunning voor de activiteiten 'bouwen' of 'aanlegwerkzaamheden' wordt gecoördineerd met een ruimtelijk plan, dan geldt het toekomstige ruimtelijke plan als toetsingskader en niet het bestaande bestemmingsplan. Anders zou de gevraagde omgevingsvergunning nooit gelijktijdig gepubliceerd kunnen worden met het ruimtelijk plan!²¹

Versnelling van de rechtsgang: gezamenlijke behandeling van beroepen in één instantie

Wellicht het belangrijkste argument om tot coördinatie over te gaan, zijn de versnellingsmogelijkheden die de wet biedt voor het behandelen van een tegen de gecoördineerde besluiten ingesteld beroep.

- Voor de behandeling van de beroepsschriften worden alle gecoördineerde besluiten van rechtswege aangemerkt als één besluit.²²
- Het is de ABRvS die als eerste en enige instantie over de beroepen oordeelt. Hoger beroep is niet mogelijk.²³
- De wet verplicht de ABRvS om binnen zes maanden na ontvangst van het verweerschrift van de overheidspartij(en) om uitspraak te doen.²⁴ Dit is echter een termijn van orde die niet rechtens afdwingbaar is. De ervaring leert dat de ABRvS zich wel inspant om die termijn zoveel mogelijk in acht te nemen.

Beoogd doel

Het doel van gecoördineerde besluitvorming is het versnellen ervan om sneller tot realisatie van een project over te kunnen gaan, zonder daarbij de zorgvuldigheid en draagvlak uit het oog te verliezen.

Argumenten

1.1. De coördinatieregeling versnelt, stroomlijnt en verbetert de besluitvorming.

De integrale afstemming van de vergunningen draagt bij aan een betere voorbereiding en leidt tot betere inhoudelijke besluitvorming. De uitvoerbaarheid van het plan wordt veel meer integraal beoordeeld. Het proces is minder diffuus voor alle betrokkenen en belanghebbenden. Er is sprake van één voorbereidingsprocedure en de afhandeling van beroepen gebeurt in één keer. Het is wel zo dat belanghebbenden maar op één moment de mogelijkheid wordt geboden om zienswijzen uit te brengen tegen de ontwerpbesluiten. Dit is een belangrijk punt van aandacht, zie verder het kopje "Vervolg".

De coördinatieregeling levert al gauw 1 a 2 jaar tijdswinst op.

1.2 De proceskosten vallen naar verwachting lager uit voor alle partijen.

Omdat partijen zich maar op één procedure hoeven te richten zullen de kosten voor adviseurs, juristen en griffierechten lager uitvallen. Dit geldt dus niet alleen voor initiatiefnemers en de gemeente maar zeker ook voor de belanghebbenden die willen procederen tegen de besluiten.

Consequenties

1.1. Indien de raad besluit om de coördinatieregeling niet toe te passen duurt de besluitvorming langer.

Indien de raad besluit om de coördinatieregeling niet van toepassing te verklaren betekent dat, dat de reguliere vergunnings- en vrijstellingsprocedures doorlopen worden. Hiermee wordt naar verwachting het traject van het windpark Agro-Wind verlengt met minimaal een jaar en wordt ook de indieningstermijn van aanvraag SDE subsidie in het najaar van 2019 niet gehaald.

²¹ Let wel: qua besluitvorming moet wel eerst het bestemmingsplan worden vastgesteld voordat B&W op de omgevingsvergunning beslissen. Dat gaat soms mis, zie ABRvS 23 mei 2012, no. 201109858/1/R1 (*Wormerland*): abusievelijk is eerst de omgevingsvergunning verleend voordat gecoördineerde bestemmingsplan is vastgesteld.

²² Het eerste lid van artikel 8.3 Wro.

²³ Artikel 2 van bijlage 2 van de Awb.

²⁴ Aldus het tweede lid van artikel 8.3 Wro.

Dit heeft financiële consequenties voor de initiatiefnemers. Pas bij vaststelling van de hoogte van de opengestelde SDE subsidie wordt duidelijk om welk bedrag het gaat.

1.2 Het kan voorkomen dat besluiten op een later moment toch buiten de coördinatie moeten worden gehouden.

Voorgesteld wordt voor windpark Agro-Wind de coördinatieregeling breed vast te stellen.

Toepassing van de coördinatieregeling leidt er echter niet toe dat de bundeling en parallelschakeling van procedures verplicht wordt. Indien ten aanzien van een of meer vergunningen blijkt dat de besluitvorming om enigerlei reden pas later kan worden afgerond dan de besluitvorming omtrent de andere benodigde vergunningen en besluiten, dan belemmert de regeling niet dat die vergunningen in een later stadium gecoördineerd worden behandeld of buiten toepassing van de coördinatie worden gelaten.²⁵ Indien dit zich voordoet zullen wij de raad en alle betrokken partijen hier uitvoerig over inlichten.

Financiën

Niet van toepassing.

Samen Doen

Voor dit project is een klankbordgroep opgericht om de omwonenden zoveel mogelijk bij het proces te betrekken.

Vervolg

Communicatie in dit proces is essentieel. Wanneer de besluitvorming voor ligt in de raad is er nadrukkelijk aandacht voor de wijze en momenten van inspraak. Dit is zeker belangrijk omdat voor belanghebbenden maar éénmaal de mogelijkheid bestaat om zienswijzen uit te brengen tegen de gecoördineerde besluiten. Wij zullen dit maximaal faciliteren.

Bijlagen

- Concept Raadsbesluit.

Het college van burgemeester en wethouders,

T. Thijs
secretaris (wnd.)

J. Eugster
burgemeester (wnd.)

²⁵ Kamerstukken II, 2004/05, 29 871, nr. 3, p. 55