

Gevraagd: Gids in Doolhof Wet- en Regelgeving

Handreiking voor ondernemers en
oplossingsrichtingen voor de overheid

Opdrachtgever: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

ECORYS-NEI
Regionale & Stedelijke Ontwikkeling

In samenwerking met:

Scheffer Advocaten / TerraFilius Advies B.V.

Drs. Ing. K.A.M. (Karolijn) van den Heuvel
Mr. M. (Monique) van Hal Scheffer
Mr. M. (Marco) van Basten
Dr.Ir. F.A.(Frans) van der Zee

Rotterdam, 30 juni 2004

ECORYS-NEI
Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
W www.ecorys.nl
K.v.K. nr. 24316726

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Geïntroduceerd: Gids in doolhof wet- en regelgeving agribusinesparken	17
I. Achtergrond en context	17
II. Vraagstelling, focus en afbakening	19
III. Aanpak	21
IV. Leeswijzer	23
Deel 1. Het doolhof doorgrond – Overzicht van en inzicht in de problematiek	25
I.1 Leeswijzer	26
I.2 Overzicht van relevante wet- en regelgeving	26
I.3 Inzicht in relevante wet- en regelgeving – juridische analyse	27
I.3.1 Planologie	27
I.3.2 Vergunningen	29
I.3.3 Grondverwerving	30
I.3.4 Beleidsvrijheid overheden	33
I.3.5 Samenhang wet- en regelgeving	34
I.4.1 Consequenties voor ondernemers	36
I.4.2 Conclusies	39
Deel 2. Gids in het doolhof – Handreiking voor ondernemers	41
II.1 Leeswijzer	42
II.2 Een adequaat antwoord op bestaande knelpunten?	42
II.3 Moderne werkmethode voor de ondernemer	43
II.4 De initiatieffase nader bekeken	45
II.5 Vergunningenplan en contracteringsplan	48
II.5.1 Vergunningenplan	48
II.5.2 Contracteringsplan	48
Deel 3. Gids in het doolhof – Rollen, knelpunten en oplossingsrichtingen overheid	51
III.1 Leeswijzer	52
III.2 Overheidsrollen	52
III.3 De overheid als wetgever	53
III.3.1 Harmonisatie, coördinatie en codificatie	55
III.3.2 Deregulering	56
III.4 De overheid als uitvoerder	58
III.6 De overheid als faciliterende en "verleidende" partij	60

<i>Deel 4. Het doolhof bewegwijzerd – nadere toelichtingen op onderdelen</i>	63
[1] - Wet- en regelgeving en beleidsvrijheid	64
[2] - Voorbeeld vergunningenplan	68
[3] - Aandachtspunten juridisch plan, vrij naar case 3	73
[4] - Overzicht doorlooptijd veel voorkomende procedures	75
[5] - De overheid als wetgever	76
[6] - De overheid als uitvoerder van wet- en regelgeving	82
[7] - De overheid als faciliterende en "verleidende" partij	84
[8] - Overzicht aanstaande wijzigingen in wet- en regelgeving	86
[9] - Beschrijving TerraFilius-systeem	92
<i>Deel 5. Case studies - inhoud en analyse juridische aspecten</i>	99
Case 1: Agro-industrieel complex De Zoete	100
Case 2: Glastuinbouw, opslag en transport in één complex	117
Case 3: Pilot project Intensieve Veehouderij (ABCTA-bundeling varkenshouderijen Overijssel)	130
Literatuur	133
Geraadpleegde personen	135
Onderzoeksverantwoording en woord van dank	137

Samenvatting

De Nederlandse agrosector op weg naar morgen. Heroriëntatie en innovatieve herstructurering van de Nederlandse agrosector staan momenteel prominent op de politieke agenda. Nu en niet morgen handelen is daarbij het devies, wil Nederland alert en concurrerend blijven op binnenlandse en buitenlandse markten. Het concept agribusinessparken is één van de manieren om die heroriëntatie en herstructurering gestalte te geven.

Centraal in het innovatieve concept agribusinessparken staat het samenbrengen van diverse schakels en functies binnen de agroketen, ofwel het *ruimtelijk clusteren* van activiteiten¹. Het samenbrengen van functies en het bundelen van goederenstromen in *agribusinessparken* betekent kostenreductie en daarmee efficiëntiewinst. Bundeling van kennis creëert bovendien een rijke voedingsbodem voor innovaties. Belangrijke ingrediënten voor de Nederlandse agrosector om de concurrentieslag ook in de toekomst goed te kunnen aangaan. Het mes snijdt bovendien aan twee kanten: niet alleen de bedrijven die zich op een agribusinesspark vestigen gaan erop vooruit, maar ook de maatschappij als geheel. Ruimtelijke concentratie van agro-activiteiten betekent immers ook effectiever werk kunnen maken van natuur, landschap en recreatie elders en daarmee van de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland. Prudente realisatie van agribusinessparken is daarmee een voorbeeld van een *'positive sum game'*.

Wat is er nodig om agribusinessparken te realiseren? De totstandkoming van agribusinessparken vergt verplaatsing en hervestiging van bedrijven en vraagt om slimme clustering van bedrijvigheid. Zaken die niet zonder risico zijn en bovendien initiatief en durf van potentiële betrokkenen vragen. Succesvolle realisatie van agribusinessparken vraagt om maatwerk: er bestaat geen standaardaanpak of recept voor realisatie. Wel kunnen een aantal sleutelfactoren voor succes² worden benoemd:

- een heldere en transparante regie;
- voldoende deskundigheid van betrokkenen;
- voldoende draagvlak;
- innovatieve en werkbare ideeën;
- transparante, overzichtelijke en eenduidige uniforme wet- en regelgeving;
- dito subsidieregelingen;
- balans tussen betrokken *stakeholders*, zowel in opzet- als implementatiefase, en;
- een open en creatief, innovatief klimaat waarin nieuwe ideeën en werkwijzen gedijen.

¹ Ruimtelijk clusteren is één van de drie pijlers van de Visie Agrologistiek – een beleidskader gecreeerd door de Ministeries van LNV en V&W met als doel te komen tot een duurzame, innoverende en vervoer efficiënte ontwikkeling van de sector agrologistiek.

² Ontleend aan: Agroproductieparken en het vigerend beleid: succesfactoren, knelpunten en oplossingsrichtingen (ECORYS, LEI en Alterra, 2003).

Rol wet- en regelgeving. Eén van de aspecten die de totstandkoming van agribusinessparken lijkt te bemoeilijken is de omvangrijke wet- en regelgeving, onder meer op het gebied van milieu, natuur en ruimtelijke ordening. Omvang, maar ook tijd is een belangrijk aspect in de problematiek van wet- en regelgeving. De huidige procedures duren veelal lang waardoor de totale doorlooptijd - van tekentafel tot realisatie - gemakkelijk kan oplopen. Tijd is echter geld. Dit geldt niet alleen voor de direct betrokkenen, maar ook voor de maatschappij als geheel. De concurrentie zit bepaald niet stil. Realisatie van agribusinessparken nu betekent concurrentievoordeel morgen. Met het stroomlijnen en het slechten van onnodige drempels en hobbels in wet- en regelgeving rond agribusinessparken is juist daarom ook haast geboden.³

Rol van de overheid: van ‘zorgen voor’ naar ‘zorgen dat’. In de realisatie van agribusinessparken heeft de overheid een duidelijke rol als meedenker en als facilitator, onder meer van het juridische proces. Dit past binnen het huidige streven van de overheid om te ‘zorgen dat’ in plaats van te ‘zorgen voor’. Actief meedenken en faciliteren betekent in relatie tot agribusinessparken bijvoorbeeld het zorgdragen voor een openplanprocedure – transparant en overzichtelijk voor zowel ondernemer als overheid. Maar ook het actief werk maken van het stroomlijnen van wet- en regelgeving: sturen op meer transparantie, meer samenhang en minder administratieve lasten. Zaken waar ondernemers, maar ook de overheid zelf mee gediend zijn. En die goed passen binnen het huidige streven van de rijksoverheid naar vermindering van de administratieve lasten, deregulering en minder uitvoeringslasten, *vide* de onlangs verschenen *Pakketbrief* (Ministerie van LNV, 2004). Stroomlijnen betekent niet het *rücksichtslos* snoeien in bestaande wet- en regelgeving – deze dient immers bepaalde belangen en doelen en is in die zin nuttig - maar het selectief, weloverwogen en verstandig heroverwegen en stroomlijnen daar waar mogelijk.

Handreiking voor ondernemers en overheid. De constatering dat er op juridisch vlak de nodige knelpunten en belemmeringen zijn die snelle en daadkrachtige realisatie van agribusinessparken in de weg lijken staan, roept vragen op en vraagt tevens om antwoorden en oplossingen:

- Om welke juridische knelpunten en belemmeringen gaat het concreet?;
- Welke oplossingen kunnen worden aangedragen die initiatiefnemers, ontwikkelaars en (potentiële) ondernemers van agribusinessparken in staat stellen toch tot realisatie van hun plannen te komen?;
- En wat kan de overheid – rijksoverheid en lagere overheden – doen om deze knelpunten en belemmeringen helpen weg te nemen, dan wel te verminderen?

³ Belemmeringen in wet- en regelgeving zijn overigens niet beperkt tot agribusinessparken, maar spelen sector- en ketenbreed. Zie bijvoorbeeld de onderzoeksuitkomsten van de WUR-werkgroep naar belemmeringen in wet- en regelgeving voor de veehouderij (WUR-werkgroep, 2004).

Gids in doolhof: drie delen. Deze ‘gids’ inventariseert de knelpunten en belemmeringen en biedt zicht op antwoorden en oplossingen. De titel ‘Gevraagd: Gids in Doolhof’ is, zoals de lezer inmiddels begrijpt, niet zonder reden gekozen. Deze gids wijst op drie manieren de weg in het huidige ‘doolhof’ van wet- en regelgeving:

1. **Overzicht en inzicht in knelpunten wet- en regelgeving agribusinessparken.** Welke knelpunten in wet- en regelgeving zijn te benoemen bij de ontwikkeling van agribusinessparken?;
2. **Handreiking ondernemers.** Welke praktische en werkzame oplossingen kunnen aan ondernemers worden aangereikt om op de bestaande knelpunten in wet- en regelgeving zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen anticiperen om het uiteindelijke doel - realisatie van agribusinessparken - dichterbij te brengen?;
3. **Handreiking overheid.** Hoe kan de overheid, in het bijzonder de rijksoverheid, faciliteren dat de diverse regelgeving op het gebied van onder andere milieu en ruimtelijke ordening geïntegreerd wordt toegepast bij de ontwikkeling van agribusinessparken?

Onderzoekopzet en afbakening. Om een zo handzaam, praktisch en bruikbaar mogelijk advies te bieden is gekozen voor een *casestudiebenadering*. Elke case is gezien vanuit de optiek van de ondernemer en de overheid / wetgever (*tweesporenaanpak*). Drie cases zijn aldus geanalyseerd:

- Case 1. Agro-industrieel complex De Zoete
- Case 2. Glastuinbouw, opslag en transport in één complex
- Case 3. Proefproject Integrale, gebiedsgerichte versterking van de varkenshouderij rond de A1 (Overijssel).

Case 1 en 2 zijn fictieve ‘*ideaaltypische*’ cases die zijn samengesteld op basis van kennis van de praktijk, plausibiliteit en publiekelijk beschikbaar materiaal. Case 3 is een bestaand pilot project: één van de negen projecten die door het Platform Agrologistiek zijn geselecteerd voor ondersteuning door de overheid. Uiteraard vormen de cases slechts een kleine greep uit de mogelijke combinatievormen van agro-industriële bedrijvigheid. Wel is zoveel mogelijk gestreefd naar representativiteit in den brede. Juridisch gezien zullen de procedures ook voor die andere combinatievormen – buiten de geanalyseerde cases - vergelijkbaar zijn. Verschillen zullen zich naar verwachting vooral toespitsen op specifieke richtlijnen, AMvB’s en vormen van pseudowetgeving. Overigens zijn de cases in het onderzoek slechts gebruikt als middel en niet als doel op zichzelf: niet de cases zelf staan op de voorgrond, maar de *lessen* die uit de analyse volgen. Deze zijn uit de cases gedestilleerd en vertaald in een *handreiking ondernemers* en een *handreiking overheid*. In de juridische analyse is alle mogelijk toepasselijke wet- en regelgeving betrokken behoudens wet- en regelgeving gericht op de dagelijkse bedrijfsvoering (bijv. Arbowetgeving, mineraalboekhouding) en wet- en regelgeving rond innovatie.⁴

⁴ Zie hiervoor *Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap*, beter bekend als het rapport van de Commissie Sorgdrager (werkgroep MDW, 2003) en *Innoveren tegen de wet? Een verkenning in negen verslagen* (CLM, 2002).

Planontwikkeling: naast juridische ook andere componenten van belang. De inhoud van de *gids* spitst zich toe op de juridische component van planontwikkeling. Andere componenten van planontwikkeling zijn uiteraard evenzeer van belang bij het realiseren van agribusinessparken: een creatief en degelijk ontwerp, nauwgezette kwaliteitsbewaking, een realistische financieel-economische onderbouwing en een constructieve samenwerking tussen alle betrokkenen. Het managen van dit alles vraagt bovendien om een goede en heldere regievoering. De realisatie van agribusinesspark is dan ook zeer gediend met een krachtige, richtinggevende initiatiefnemer met de juiste procesvaardigheden, zoals reeds is gememoreerd.

Agribusinessparken getypeerd ... Agribusinessparken worden niet in alle wet- en regelgeving gelijkelijk getypeerd. Soms is hun typering agrarisch of landelijk, soms vooral als stedelijk (typering als bedrijventerrein). Dit wordt deels veroorzaakt door het verschil in karakter tussen agribusinessparken. Dit verschil in typering heeft echter ook juridische consequenties. Zo is bijvoorbeeld de Wet Voorkeursrecht Gemeenten niet van toepassing indien de agrarische functie gehandhaafd blijft. De Landinrichtingswet is evenmin goed toepasbaar indien het gaat om een agribusinesspark. De Landinrichtingswet richt zich namelijk in hoofdzaak, zo niet volledig op maatregelen en voorzieningen ten behoeve van agrarische, natuur / landschappelijke, infrastructurele, recreatieve en cultuurhistorische waarden (zie artikel 5 van deze wet). Duidelijk mag zijn dat de realisering van een bedrijventerrein ondanks het agrarisch karakter daarvan daar niet onder valt. Het gaat hierbij immers om de realisering van een in hoofdzaak bedrijfsbestemming. Ook in beleid en bij bezwarenprocedures werkt het dubbele karakter door. In concurrentie met andere ruimteclaims worden agribusinessparken soms bestempeld als landelijk-agrarisch waarvoor nabij het stedelijk gebied geen plaats is. In andere beleidsdocumenten worden agribusinessparken vanwege de intensiteit en soms hoogbouw aangemerkt als meer stedelijk waardoor er geen plaats is in het landelijk gebied. De beste manier om dit dilemma te ondervangen is door de verschillende agribusinessparken als zelfstandig concept te behandelen en op zijn feitelijke merites te beoordelen.

Handreiking voor ondernemers: knelpunten wet- en regelgeving en consequenties

Hoeveelheid wetten en regels. Analyse van de voor agribusinessparken relevante wet- en regelgeving laat zien dat de initiatiefnemer(s) en ondernemers geconfronteerd worden met een grote hoeveelheid gecompliceerde wetten en regels. Het betreft onder meer:

- *Planologische procedures* (o.m. bestemmingsplan en bijbehorend archeologisch en biologisch onderzoek, habitattoets, milieu-effectrapportage (MER) en Watertoets);
- *Vergunningen* (Bouwvergunning, Milieuvergunning [in welk verband ook de MER-procedure aan de orde komt], Sloopvergunning, Monumentenvergunning, Vergunning krachtens de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, Natuurbeschermingswetvergunning, Gebruiksvergunning, en hun coördinatieplicht);
- *Grondverwerving* (Wet Voorkeursrecht en Onteigeningswet).

Omvang bemoeilijkt overzicht. De omvang van de toepasselijke wet -en regelgeving zorgt niet alleen voor een gevoel door de bomen het bos niet meer te kunnen zien. De kans dat een onderdeel daadwerkelijk over het hoofd wordt gezien is daarmee niet denkbeeldig.

Onvolkomen samenhang vergroot probleem. Naast de omvang zelf, is de ook samenhang tussen wetten en regels in sommige gevallen een probleem. Deze vergroot het gevoel door de bomen het bos niet meer te kunnen zien.

Onderzoek- en informatieplicht: tijd en geld. De wetten en regels kennen veelal afzonderlijk hun eigen onderzoek- en informatieplicht. Dit betekent voor de ondernemer dat verschillende procedures gevolgd moeten worden, sommige parallel aan elkaar, andere volgtijdelijk. De procedures en onderzoeken vergen niet alleen tijd, maar ook kosten.

Duur afzonderlijke procedures te overzien, maar totale doorlooptijd moeilijk voorspelbaar. Hoewel de formele proceduretijden in het algemeen te overzien zijn, kan de feitelijke proceduretijd die het project moet doorlopen langer uit pakken. Proceduretijden kunnen daarnaast oplopen door ingebouwde rechtsbeschermingsmomenten. De bestuursrechter neemt in veel gevallen niet alleen de bezwaren van reclamanten in ogenschouw, maar onderzoekt ook ambtshalve of er geen andere normen zijn geschonden. Ook dit kost tijd. Een lange projectdoorlooptijd levert echter knelpunten voor de ondernemer op: niet alleen is sprake van uitstel van investeringen en van opbrengstenderving, maar ook ontstaan meerkosten (bijvoorbeeld rentelasten bij grondaankoop).

Bovendien risico extra niet-begrote kosten. De initiatiefnemer en betrokken ondernemers kunnen bovendien worden geconfronteerd met aanvullende eisen die volgen uit de benodigde onderzoeken. Gedacht kan worden aan: bodemsanering, compensatie van natuur, aanvullend archeologisch onderzoek, eisen inzake beeldkwaliteit en eisen ten aanzien van te vestigen bedrijven. Voor de betrokkenen kunnen dit extra, onvoorziene kosten zijn, waardoor de financiële haalbaarheid van het project onder druk komt te staan.

Let op spanning tussen privaatrechtelijke overeenkomsten en publiekrechtelijke besluiten... Mogelijk knelpunt is ook de afstemming tussen privaatrechtelijke overeenkomsten met publiekrechtelijke besluiten. Deze besluiten kennen ieder een afzonderlijke dynamiek. Dit geldt met name de grondmarkt. Zolang publiekrechtelijk de ontwikkeling van het agribusinesspark niet gewaarborgd is doet een initiatiefnemer er verstandig aan de privaatrechtelijke overeenkomsten zoveel mogelijk af te stemmen op de publiekrechtelijke procedure, dan wel alternatieven achter de hand te hebben of het financieel risico in beeld en geaccepteerd te hebben.

... en op de beperkte beleidsvrijheid van (lagere) overheden. Als knelpunt kan bovendien worden aangemerkt dat de beleids- en beslisruimte van een overheidsorgaan doorgaans veel beperkter is dan die van bijvoorbeeld een marktpartij in het kader van de totstandkoming van een overeenkomst. Marktpartijen hebben bij het maken van afspraken en het opstellen van overeenkomsten een veel grotere vrijheid om hun eigen werkelijkheid te creëren. Immers, het Burgerlijk Wetboek bevat voor een belangrijk deel bepalingen waarvan door contractpartijen kan worden afgeweken. (Lagere) overheden daarentegen hebben te maken met grotendeels dwingend publiekrecht, met beleid van hogere overheidsorganen en met de wettelijk verankerde verplichting om in nagenoeg alle gevallen ook belangen van derden zorgvuldig te wegen. Ondernemers doen er derhalve

verstandig aan om zich een reëel beeld te vormen van de mogelijkheden die een overheidsorgaan heeft om mee te werken aan de totstandkoming van hun plan.

Deelafwegingen bemoeilijken totaaloverzicht. Door de grote hoeveelheid wetten en regels – die vragen om een veelheid aan deelafwegingen – is het voor de ondernemer moeilijk *doorlopend en continu* een goed totaaloverzicht over het project te hebben en te behouden. Een dergelijk overzicht wordt bovendien bemoeilijkt door de veelal traditionele werkwijze waarmee gewerkt wordt. Deze werkwijze komt er doorgaans op neer een project in verschillende thema's opgeknipt wordt en per thema de verschillende wetten en regels en hun procedures worden nagelopen. In sommige gevallen komt daar nog eens een gebrek aan samenhang tussen wetten en regels - en daarmee onduidelijkheid over te hanteren criteria - bovenop. Uitkomst en doorlooptijd van de verschillende procedures zijn daardoor onzeker waarmee het buitengewoon lastig wordt de totale doorlooptijd van het project in te schatten.

Onzekerheid over uitkomst procedures. De onzekerheden over de uitkomst van procedures zijn groot en de kosten voor onderzoek en compenserende en mitigerende maatregelen kunnen hoog zijn. Ook het gegeven dat de verschillende aspecten in veel gevallen tegelijkertijd in procedure moeten worden gebracht en dat de verschillende procedures al op zichzelf een reden kunnen zijn voor het mislukken van het project, maakt de uiteindelijke uitkomst van een project onzeker.

Handreiking voor ondernemers: oplossingen en aanbevelingen

- 'Bezint eer ge begint...', maar als ge begint pak het dan gestructureerd aan;
- Bewandel in plaats van een traditionele een 'moderne', *integrale en dynamische werkmethoediek*. Deze *gids* bevat daartoe het spoorboekje;
- Hanteer een 'levende' activiteiten- en tijdsplanning;
- Maak daarbij een onderscheid in vier *projectfasen*:
 - (1) Initiatieffase;
 - (2) Conditioneringsfase;
 - (3) Realiseringsfase;
 - (4) Beheersfase.
- Neem in de initiatieffase een go / no go-beslissing op grond van een zo objectief mogelijk *haalbaarheidsonderzoek* bestaande uit:

- Een krachtenveldanalyse in samenhang met een risico-analyse;
- Een communicatieplan;
- Een financieel plan;
- Een juridisch plan bestaande uit een vergunningenplan en een contracteringsplan.

- Werk het *vergunningen- en contracteringsplan* zo uit dat de bestuursrechtelijke procedures die qua tijd en inhoud het meest bepalend zijn, leidend zijn;

- Zorg voor een duidelijke relatie en samenhang tussen de genoemde plannen. Zorg voor het gemakkelijk kunnen *schakelen* van het ene naar het andere plan;
- Gebruik de plannen en de krachtenveldanalyse als *spoorboekje* voor de volgende fasen van het project;
- Zorg voor een actieve bewaking van de activiteiten- en tijdplanning en stuur zonodig tijdig bij.

En voorts....:

- Focus niet alleen op het eigen plan maar vooral ook op de context;
- Besef dat procedures geld en tijd kosten;
- Handel pro-actief, gestructureerd en zorg voor een goede communicatie;
- Treed vroeg in contact met de overheid en maak afspraken over termijnen en te volgen procedures.

Handreiking voor de overheid: knelpunten, oplossingen en aanbevelingen

Ook de overheid – rijksoverheid en lagere overheden – ziet zich geconfronteerd met een aantal knelpunten. Belangrijk is hierbij een onderscheid te maken naar de drie rollen van de overheid: als wetgever, uitvoerder, en als verleidende / faciliterende partij. Per rol worden de bestaande knelpunten uiteengezet en worden mogelijke oplossingen en aanbevelingen aangedragen om deze knelpunten effectief en tijdig te bestrijden.

De overheid als wetgever - knelpunten wet- en regelgeving en consequenties

De overheid als wetgever ziet zich vooral geconfronteerd met een gebrek aan samenhang tussen wetten en regels en een wildgroei in ‘pseudowetgeving’.

Gebrekkige samenhang die zich uit in onvolkomen afstemming tussen wetten, een gebrek aan innerlijke samenhang en inflexibiliteit. Een illustratie:

- ***Wet Ruimtelijke Ordening en Reconstructiewet.*** Tussen de Wet Ruimtelijke Ordening en de Reconstructiewet Concentratiegebieden is op één onderdeel sprake van onvoldoende samenhang. Dit betreft het geval dat op grond van een reconstructieplan realisering van een agrarische bestemming mogelijk is. In dat geval levert het reconstructieplan een directe bouwtitel op, zonder dat echter op basis van dat plan duidelijk wordt wat het ruimtelijke beslag van de toegestane bouw mag zijn (hoogte, breedte, etc);
- ***Wet Ruimtelijke Ordening en Wet Milieubeheer.*** Ook tussen de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet Milieubeheer bestaat op onderdelen een gebrek aan samenhang. Onduidelijk is in dit verband vooral hoe een positieve bestemming als bedrijventerrein zich verhoudt tot de verplichting om een milieuvergunning aan te vragen en de voorschriften die aan een milieuvergunning kunnen worden verbonden;
- ***(Pseudo)wetgeving stankoverlast.*** De (pseudo-) regels die zijn geformuleerd met betrekking tot stankoverlast werpen de volgende vragen op: hoe kan de stank die

dieren veroorzaken eenduidig worden genormeerd, en tot welke eenduidige afstandseisen moet dat leiden; hoe zit met de stanknormen van ammoniak bij verschillende typen stallen, etc;

- **Onvoldoende innerlijke systematiek en samenhang.** Bepaalde wet- en regelgeving vertoont onvoldoende innerlijke systematiek en innerlijke samenhang. Hierbij moet concreet worden gedacht aan wet- en regelgeving die uitsluitend technische normen bevatten, zonder dat er een bepaalde systematiek aan deze normering ten grondslag is gelegd. In het bijzonder kan hier als voorbeeld worden genoemd de (pseudo-) wet- en regelgeving ten aanzien van mestafzet en herstructurering van varkenshouderijen;
- **Inflexibiliteit – het voorbeeld van de Pachtwet.** De Pachtwet is een inflexibel instrument in verband met de starre termijnen en voorwaardenregeling. Hierbij moet concreet worden gedacht aan het feit dat een verkorting van de minimum wettelijke pachtermijnen steeds afzonderlijk toestemming moet worden gevraagd aan de Grondkamer. Ook de verplichte koopoptie die de pachter heeft maakt deze wet star en dwingt tot het vragen van afzonderlijke ontheffingstoestemming. Deze inflexibiliteit werkt nadelig voor alle betrokken partijen. Vooral in overgangssituaties en nieuwe ontwikkelingen zoals agribusinessparken.

Pseudowetgeving. Naarmate een wet meer het karakter van een raamwet heeft, lijkt de overheid – rijksoverheid zowel als lagere overheden - zich meer uitgenodigd tot een stroom van aanvullingen en beleidsaanwijzingen. Zo is rondom de Wet Milieubeheer een stroom aan beleidsaanwijzingen gecreëerd die als zeer groot en onsamenhangend moet worden gekenmerkt. Deze onsamenhangendheid komt vooral voort uit het feit dat de beleidsaanwijzingen zich los van elkaar richten op verschillende details. Bovendien komen deze beleidsaanwijzingen vaak tot stand op basis van een directe aanleiding, waardoor het groter verband, zoals de systematiek van de wet in formele zin, uit het oog wordt verloren.

De overheid als wetgever - oplossingen en aanbevelingen

Verbetering van de samenhang en mogelijk reductie van wetten en regels kan bereikt worden door harmonisatie, coördinatie en codificatie, en door deregulering. Ten aanzien van harmonisatie, coördinatie en codificatie kan bovendien nog een onderscheid gemaakt worden naar:

- (1) Het in overeenstemming brengen en afstemmen bestaande regelingen qua inhoud en systematiek, met behoud van de afzonderlijke regelingen;
- (2) Het bijeenbrengen bestaande geschreven en ongeschreven regelingen worden in één wettelijk kader;
- (3) Het tot stand brengen één overkoepelende wet voor een bepaald beleidsterrein.

Deregulering betreft het terugbrengen van overheidsbemoeienis door minder gedetailleerde wet- en regelgeving. Daarbij kan aan de orde zijn dat bepaalde (wettelijke) regelingen in hun geheel verdwijnen. De inzet van de genoemde instrumenten luistert nauw en vraagt om zorgvuldige afweging. Ten aanzien van de genoemde instrumenten kunnen de volgende observaties en aanbevelingen worden gedaan:

- **Methode nadere afstemming arbeidsintensief en lastig.** De methode waarbij de (wettelijke) regelingen qua inhoud en systematiek op elkaar worden afgestemd lijkt op zichzelf aantrekkelijk. Immers: de bestaande wettelijke kaders worden gehandhaafd. Daar staat echter tegenover dat deze methode tamelijk arbeidsintensief is en derhalve veel tijd zal vergen. De verschillen in doelstellingen van de verschillende regelingen kunnen maken dat afstemming tussen systematiek en inhoud lastig is;
- **Kaderwetten goede oplossing, maar ministerie-overstijgend en daardoor lastig.** Een goede oplossing is de totstandbrenging van kaderwetten (overkoepelende wetten) voor een bepaald beleidsterrein door middel van verruiming van wettelijke doelen en het samenbrengen (codificeren) van de tot dat beleidsterrein behorende wet- en regelgeving. Een moeilijkheid die kan ontstaan bij het opstellen van een kaderwet voor een beleidsterrein door middel van doelverruiming en het samenbrengen van meerdere wetten en / of regelingen is, dat een dergelijke wet de traditionele bevoegdheden van verschillende ministeries kan overstijgen. Dit kan lastig zijn. Immers, het is niet ondenkbaar dat een bepaald ministerie in het kader van de totstandkoming van een kaderwet terrein moet prijs geven aan een ander ministerie;
- **Huidige specialiteitsdenken verdient heroverweging.** Met name met het oog op harmonisatie en de totstandbrenging van kaderwetten voor beleidsterreinen is het wezenlijk dat er een heroverweging plaats vindt ten aanzien van inhoud en betekenis van het specialiteitsdenken, dat in een starre vorm in de praktijk veelal als een soort schild wordt gebruikt om vanuit een eigen eilandje te kunnen opereren. Dit leidt tot los van elkaar staande wet- en regelgeving en daarmee tot aanzienlijke problemen in de praktijk;
- **Parapluwetgeving geen wondermiddel.** Het verlenen van paraplu- of overkoepelende vergunningen waarin overkoepelende belangen voor meerdere vergunningplichtigen moeten worden afgedekt is een oplossing die circuleert. Deze tussenoplossing werkt echter lang niet in alle gevallen. Ook hier speelt het specialiteitsbeginsel een rol waardoor het buitengewoon lastig is om voorschriften aan een vergunning te verbinden waarin andere belangen dan die concreet door de betrokken wet of regeling worden beoogd zijn verwerkt. Bovendien levert deze tussenoplossing geen zicht op harmonisatie van wet- en regelgeving;
- **Effectieve korte termijn actie: breng regelgeving bijeen op website.** Een eerste stap die gezet kan worden is de meest relevante regelgeving bij de realisatie van agribusinessparken bij elkaar te zetten bijvoorbeeld op een website. Nu staan de diverse regelingen nog verspreid over divers ministeriële websites.

De overheid als uitvoerder - knelpunten wet- en regelgeving en consequenties

In haar rol als uitvoerder van wet- en regelgeving schiet de overheid vooral te kort op de elementen *tijd* en *kennis*. Daaraan liggen de volgende oorzaken ten grondslag:

- **Te weinig gespecialiseerde ambtelijke staf.** Een veelgehoorde reden is dat met name de lagere overheden, uitvoerders van wet- en regelgeving bij uitstek, beschikken over een te weinig gespecialiseerde ambtelijke staf;
- **Interpretatieverschillen.** Uit het onderzoek 'Strijdige Regels' van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat veel knelpunten meer voortkomen uit verschillende interpretaties of toepassing, dan uit de wet- en regelgeving zelf;
- **Omvang wet- en regelgeving.** Een andere, veelgehoorde reden is de omvang van de wet- en regelgeving, waardoor ook overheden – net als ondernemers – door de bomen het bos (soms) niet meer kunnen zien;

- **AWB: termijnen van orde in plaats fatale termijnen.** Een belangrijke reden is ook dat in de Algemene Wet Bestuursrecht een aantal termijnen zijn opgenomen, die ondanks hun cruciale belang voor de praktijk, het karakter van een termijn van orde hebben. Een termijn van orde is een termijn op de overschrijding waarvan geen directe sanctie bestaat. Dit is anders bij een fatale termijn: op de overschrijding van een dergelijke termijn staat een directe sanctie, zoals bijvoorbeeld in geval van een bouwvergunning. Indien een bouwvergunning niet binnen uiterlijk twaalf weken is verleend, dan wordt deze vergunning geacht van rechtswege te zijn verleend. De neiging bij vooral lagere overheden bestaat om in geval van een termijn van orde langer over een procedure te doen dan strikt noodzakelijk is. Hierdoor ontstaan vertragingen die een negatieve invloed kunnen hebben op de realisering door de ondernemer van een project. Daarbij moet concreet worden gedacht aan renteverliezen, zoals oplopende bouwrenten. Bovendien is het in geval van termijnen van orde voor een ondernemer lastig om in het kader van een project overeenkomsten af te sluiten waarin termijnafspraken zijn opgenomen; het ontbreekt in dat opzicht immers aan voldoende "houvast". In dit licht gezien is in het belang van de praktijk wanneer een aantal cruciale termijn die thans het karakter van een termijn van orde hebben, het karakter van een fatale termijn krijgen.

De overheid als uitvoerder - oplossingen en aanbevelingen

- Inventariseer capaciteits- en kennisleemtes en pak deze actief aan;
- Zorg voor voldoende capaciteit en kennis;
- Verwacht geen wonderen van raam- of parapluvergunningen (zie hierboven);
- Zet termijnen van orde om in fatale termijnen.

De overheid als faciliterende partij - knelpunten wet- en regelgeving en consequenties

Niet alleen langs de weg van *inhoud*, maar ook door *vorm en samenhang* van wet- en regelgeving kan de overheid optreden als *faciliterende en verleidende partij*. Coördinatie maar ook uitvoering van wet- en regelgeving zijn daarvoor bepalend. Dit vraagt om snelheid en duidelijkheid in besluitvorming, en om een goede communicatie: uitleg van de systematiek van wet- en regelgeving én uitleg over de samenhang met andere wet- en regelgeving.

De overheid als faciliterende partij - oplossingen en aanbevelingen

- Haak aan bij Wetsontwerp "Samenhangende besluiten" en zorg daarmee voor een betere afstemming tussen procedures;
- Let op aanscherping van de rol van 'Brussel' inzake staatssteun waardoor financiële steun als instrument meer dan voorheen bemoeilijkt wordt;
- Zorg als overheid voor het actief uitdragen van een nieuwe werkmethode voor ondernemers waarmee integraal, doelgericht en anticiperend gewerkt kan worden aan de totstandkoming van agribusinessparken;

Geïntroduceerd: Gids in doolhof wet- en regelgeving agribusinessparken

I. Achtergrond en context

Visie Agrologistiek en agribusinessparken. Met de *Visie Agrologistiek* hebben de Ministeries van LNV en V&W een beleidskader neergezet dat moet leiden tot een duurzame, innoverende en vervoersefficiënte ontwikkeling van de sector agrologistiek. Ruimtelijk clusteren is één van de drie pijlers van het beleid en omvat het samenbrengen van logistieke functies (distributie, handel en opslag) en andere schakels binnen de agroketen (productie en/of verwerking) in agribusinessparken. Het mes snijdt aan twee kanten: agribusinessparken leveren voor de betrokken bedrijven kostenreductie op, onder meer door het bundelen van goederenstromen, maar bieden tevens voor de maatschappij als geheel voordelen. Daarbij kan men denken aan vermindering van bijvoorbeeld verkeers- en geuroverlast door ruimtelijke concentratie van activiteiten, maar ook aan een effectievere realisatie van andere beleidsdoelen inzake natuur, landschap en recreatie en – meer algemeen - een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit van Nederland;

Gevraagd: omslag in denken en voortvarendheid. Uitgangspunt bij het concept agribusinessparken - afgekort ABP - is het samenbrengen van productie-, verwerkings- en logistieke activiteiten in regionaal agro-economische clusters. Realisatie van agribusinessparken vraagt om ruimtelijke clustering van functies en om verplaatsing van activiteiten naar bestaande of nieuwe gewenste locaties. Agribusinessparken vragen ook om een omslag in denken van de betrokken bedrijven. Immers, er wordt uitgegaan van gezamenlijke planvorming van agrarische en andere bedrijven in de agroketen. Samen - in plaats van alleen - op weg vraagt om overeenstemming tussen betrokkenen over hoe, wat en waar, over doelen en werkwijze. Juist ook in de tekentafel- en realisatiefase is afstemming tussen bedrijven, en tussen bedrijven en de overheid, noodzakelijk. Om te komen tot daadwerkelijke realisatie is bovendien een daadkrachtige professionele initiatiefnemer nodig die actief en voortvarend het proces van planvorming, inclusief de onderhandelingen met overheden en andere actoren, vorm geeft;

Gevraagd: een faciliterende en stimulerende overheid. Wat is hierbij de rol van de overheid? Overheden - gemeenten, provincie en rijk - kunnen helpen de totstandkoming van agribusinessparken te faciliteren en te stimuleren. Uiteindelijk zijn het uiteraard de marktpartijen zelf – ondernemers - die de overstap naar een andere locatie moeten maken. Eén van de aspecten die verplaatsing en hervestiging van bedrijven, en daarmee de totstandkoming van agribusinessparken, bemoeilijkt is de omvangrijke wet- en regelgeving. De hoeveelheid wet- en regelgeving - onder meer op het gebied van milieu en ruimtelijke ordening - werpt een drempel op voor potentiële geïnteresseerden. Niet alleen is er sprake van ondoorzichtigheid in wet- en regelgeving waardoor men door de bomen het bos niet meer kan zien. Maar ook de administratieve rompslomp die met deze

wet- en regelgeving gepaard gaat werkt belemmerend. Daarnaast is er sprake van snel wisselende wet- en regelgeving en duren procedures veelal lang, resulterend in onzekerheden die de bedrijfsvoering negatief beïnvloeden. Bovendien tekenen zich inconsistenties in wet- en regelgeving zelf af en zijn technologische of andere vernieuwingen nog niet altijd in wetgeving opgenomen omdat vaak met middel- in plaats van doelvoorschriften wordt gewerkt⁵;

Agribusinessparken: van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. Realisatie van agribusinessparken betekent een omslag van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. De overheid heeft daarin een duidelijke rol als meedenker en als facilitator. Van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat' betekent actief meedenken en faciliteren in het juridische proces. Daartoe behoort onder meer het zorgdragen voor een open plan procedure – transparant en overzichtelijk voor zowel ondernemer als overheid. Actief meedenken en faciliteren in het juridische proces betekent daarnaast actief werk maken van het stroomlijnen van wet- en regelgeving: sturen op meer transparantie, meer samenhang en minder administratieve lasten. Zaken waar ondernemers, maar ook de overheid zelf mee gediend zijn. Dit betekent niet het *rücksichtslos* snoeien in bestaande wet- en regelgeving – deze dient immers bepaalde belangen en doelen en is in die zin nuttig - maar het selectief, weloverwogen en verstandig heroverwegen en stroomlijnen daar waar mogelijk;

Geboden: sense of urgency. De discussie over heroriëntering van de Nederlandse landbouw – en breder het agrocomplex - wordt momenteel in volle hevigheid gevoerd. Daarin komen feitelijk drie kernvragen aan bod: *waar, wat en hoe?* Waar gaan we produceren (bestaande en nieuwe vestigingslocaties), op welke producten richten we ons (bulk, niche, biologisch) en hoe gaan we dat organiseren en inkleden (intensiteit van productie, inzet van kennis, innovatiegerichtheid). Het concept agribusinessparken past bij uitstek in deze discussie;

Tegelijkertijd moet geconstateerd worden dat de *sense of urgency* om te komen tot de daadwerkelijke realisatie van agribusinessparken groot is. De tijd om nog veel langer door te discussiëren is beperkt. Realisatie op korte termijn is nodig anders dreigen we de boot te missen. Ook daarom is de problematiek rond wet- en regelgeving relevant. Immers de doorlooptijd – de tijd van tekentafel tot ingebruikname van een agribusinesspark – is in belangrijke mate afhankelijk van het juridische traject dat moet worden bewandeld om tot realisatie te komen;

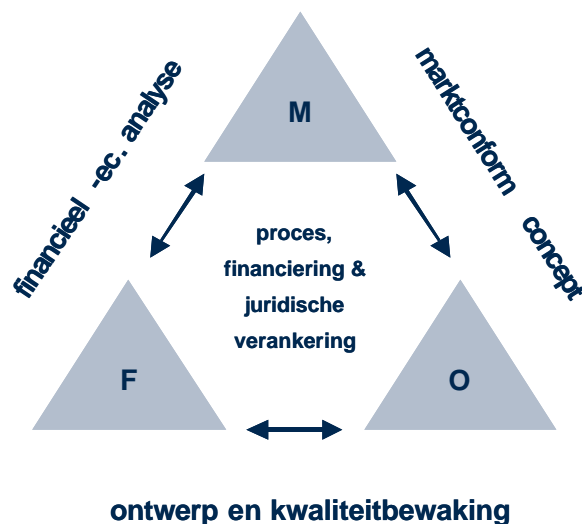
Van concept naar realisatie agribusinessparken: wet- en regelgeving als drempel
Realisatie van agribusinessparken betekent dat er een omslag moet plaatsvinden van 'zorgen voor' naar 'zorgen dat'. De overheid heeft daarin een duidelijke rol als meedenker en als facilitator. Dit geldt vooral ook het juridische proces. Centraal staan drie vragen: met welke wetten, regels en procedures krijgen initiatiefnemers van agribusinessparken te maken, welke knelpunten kunnen zij verwachten, en vooral ook: hoe lossen we deze knelpunten op?;

⁵ Eén van de uitkomsten van een recente inventariserende brainstorm van ECORYS en LEI over dit onderwerp (ECORYS, LEI en Alterra, 2003). Zie ook het rapport van de commissie Sorgdrager 'Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap in de landbouw' (MDW werkgroep, 2003).

Planontwikkeling: juridische component maar ook andere componenten. Deze gids gaat nader op deze drie vragen in. Het betreft de juridische component van de planontwikkeling. Uiteraard is dit niet de enige component die thuis hoort in het ontwikkelingstraject van een agribusinesspark. Figuur 1 brengt ook de andere componenten van de planontwikkeling in beeld. Naast een creatief en degelijk ontwerp, een nauwgezette kwaliteitsbewaking en een realistische financieel-economische onderbouwing vraagt realisatie van een agribusinesspark ook om een constructieve samenwerking tussen alle betrokkenen;

Nodig: krachtige, richtinggevende initiatiefnemer. Het managen van dit proces van samenwerking vraagt om een goede en heldere regievoering. De realisatie van agribusinesspark is dan ook zeer gediend met een krachtige, richtinggevende initiatiefnemer met de juiste procesvaardigheden.

Figuur 1 Agribusinessparken: drie componenten van planvorming



II. Vraagstelling, focus en afbakening

Onderzoeksvragen. Wet- en regelgeving wordt ervaren als een belangrijke drempel voor ondernemers om de overstap te wagen en zich te vestigen op agribusinessparken. Deze studie is erop gericht de mogelijkheden te onderzoeken om deze drempel te verlagen. Daarbij staan *drie vragen* centraal:

- (1) Welke knelpunten in wet- en regelgeving zijn te benoemen bij de ontwikkeling van agribusinessparken?;
- (2) Hoe kan de overheid, in het bijzonder de rijksoverheid, faciliteren dat de diverse regelgeving op het gebied van onder andere milieu en ruimtelijke ordening geïntegreerd wordt toegepast bij de ontwikkeling van agribusinessparken?;
- (3) Welke praktische en werkzame oplossingen kunnen aan ondernemers worden aangereikt om op de bestaande knelpunten in wet- en regelgeving zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen anticiperen om het uiteindelijke doel - realisatie van agribusinessparken - dichterbij te brengen?

Nadere afbakening. Welke knelpunten er op wet- en regelgevingsgebied zijn bij de ontwikkeling van agribusinessparken is globaal bekend uit eerder onderzoek (Expertisecentrum LNV, 2002). De huidige studie inventariseert – met als vertrekpunt deze eerdere studies – meer in detail wat deze knelpunten in concreto inhouden, hoe hun onderlinge samenhang is en hoe – niet onbelangrijk – een oplossing kan worden om deze knelpunten zoveel mogelijk weg te nemen. Ontwikkeling van agribusinessparken staat centraal, met name de belemmeringen in wet- en regelgeving die gepaard gaan met clustering en verplaatsing van bedrijven.

Dit onderzoek richt zich *niet* op die wet- en regelgeving die gericht is op de dagelijkse bedrijfsvoering (bijvoorbeeld de Arbowetgeving, de mineraalboekhouding). Deze problematiek is namelijk niet uniek voor de ontwikkeling van agribusinessparken, maar raakt de gehele sector. Ook de wet- en regelgevingsproblematiek die gekoppeld is aan innovatie wordt in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Hiervoor wordt verwezen naar de rapporten *Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap*, beter bekend als het rapport van de Commissie Sorgdrager (zie werkgroep MDW, 2003) en *Innoveren tegen de wet? Een verkenning in negen verslagen* van het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM, 2002).

Voor wie? Dit rapport is in principe geschreven voor *twee groepen gebruikers*: initiatiefnemers en (potentiële) ondernemers van agribusinessparken, en de overheid.

Initiatiefnemers en (potentiële) ondernemers agribusinessparken. Doel is enerzijds een *handreiking* aan initiatiefnemers en ontwikkelaars van agribusinessparken te bieden om – gegeven de *bestaande* wet- en regelgeving – zo goed mogelijk het uiteindelijke doel – realisatie van een agribusinesspark te kunnen bereiken. Ook (potentiële) ondernemers agribusinessparken behoren tot de doelgroep. Vandaar ook de keuze voor de titel ‘gids in doolhof wet- en regelgeving’. Daarin staat niet alleen de wet- en regelgeving zelf centraal, maar ook de wijze hoe daar mee om te gaan, inhoudelijk en procedureel.

Overheden. Tegelijkertijd beoogt de studie de overheid – de betrokken ministeries bij de Visie Agrologistiek en lagere overheden – *inzicht* te geven in de bestaande wet- en regelgevingsproblematiek en mogelijke *oplossingen* om de bestaande drempels in wet- en regelgeving te verlagen en zo mogelijk te slechten. Ook hier is de titel ‘gids in doolhof

wet- en regelgeving' toepasselijk, maar meer in toekomstgerichte zin. Geïntegreerde toepassing van wet- en regelgeving staat daarin centraal

III. Aanpak

Door wie? Het onderzoek bouwt voort op de bij ECORYS-NEI en Scheffer Advocaten aanwezige kennis en ervaring op het gebied van locatieontwikkeling, (industriële) bedrijventerreinen, wet- en regelgeving, economie en landbouw, en beweegt zich op het snijvlak van economie, landbouw en agribusiness, recht en beleid. Een belangrijk hulpmiddel bij het inventariserende deel van het onderzoek vormde het TerraFiliussysteem, een geautomatiseerd systeem met daarin opgeslagen de huidige wet- en regelgeving en dwarsverbanden.

Hoe? Uitgangspunt is een zo handzaam, praktisch en bruikbaar mogelijk advies voor de twee doelgroepen, initiatiefnemers ABP en de overheid. Daartoe is een case studie benadering en een tweesporenaanpak gehanteerd.

Benadering: case studies. De keuze voor de case studie benadering is ingegeven door de wens het onderzoek een zo realistisch en concreet mogelijke invulling te geven, waarmee het concept agribusinessparken in de breedte en diepte zoveel mogelijk recht gedaan wordt. De cases zijn opgesteld vanuit het perspectief van initiatiefnemers en ondernemers van een agribusinesspark.

Drie cases zijn onder de loep genomen: twee 'ideaaltypische' cases en op verzoek van het Platform Agrologistiek een *bestaande case* - één van de negen (pilot)projecten die door de ministeries van LNV en V&W worden ondersteund. Bij het samenstellen van de cases is gestreefd naar een zo representatief mogelijk beeld van belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving. Daarbij passeren zowel bestuursrechtelijke aspecten als privaatrechtelijke aspecten met een direct raakvlak met het bestuursrecht de revue.

De volgende cases zijn onderzocht:

- Case 1. Agro-industrieel complex De Zoete
- Case 2. Glastuinbouw, opslag en transport in één complex
- Case 3. Proefproject Integrale, gebiedsgerichte versterking van de varkenshouderij rond de A1.

Case 1, het Agro-industrieel complex De Zoete, omvat een verwerkend bedrijf uit de akkerbouwketen, alsmede de functies distributie en transport. Het project heeft onder meer als doel het verminderen van transportkilometerskosten, het gebruik van restenergie, clustering van bedrijven en een betere landschappelijke inpassing.

Case 2, Glastuinbouw, opslag en transport in één complex, betreft een duurzaam multifunctioneel agrarisch bedrijventerrein op basis van een modulair concept in een gebied gelegen nabij de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Case 3, het Proefproject Integrale, gebiedsgerichte versterking van de varkenshouderij rond de A1 (Overijssel) is een bestaand pilot project, ingediend door ABCTA en Dumeco

(zie Ministerie LNV, 2003). Beoogd wordt een clustering van activiteiten in de varkenssector, met als doel een aanzienlijke reductie van de logistieke kosten. Een belangrijk onderdeel is de verplaatsing van productiecapaciteit van minder optimale locaties naar landbouwontwikkelingsgebieden via een ‘gezinsbedrijven plus formule’.

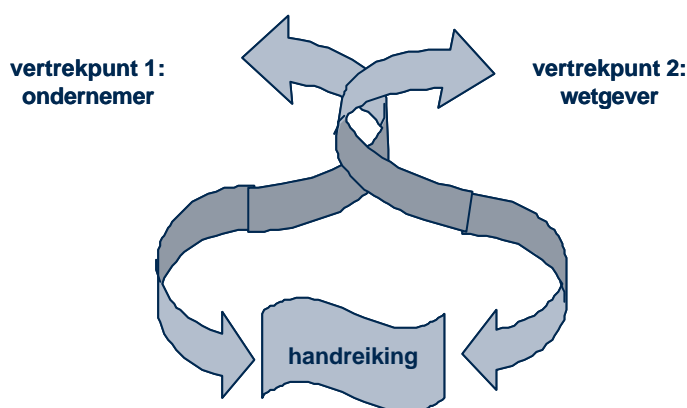
Hoewel met twee cases en één pilot project de representativiteit grotendeels gewaarborgd is, is het tegelijkertijd duidelijk dat de cases slechts een kleine greep uit de mogelijke combinatievormen van agro-industriële bedrijvigheid.⁶ Juridisch gezien zullen de procedures ook voor deze andere verschijningsvormen naar verwachting grotendeels vergelijkbaar zijn. De verschillen zullen zich vooral toespitsen op specifieke richtlijnen, AMvB's en vormen van *pseudowetgeving*. Het maatwerk zit hem dan ook vooral in de verschillen.

Aanpak: Twee sporen, twee brillen. De aangedragen oplossingen moeten bruikbaar zijn voor de ondernemer, maar moeten tegelijkertijd ook recht doen aan de bredere verantwoordelijkheid van rijk, provincies en gemeenten ten aanzien van andere belangen. Daarom zijn problematiek en oplossingen afwisselend door twee brillen gezien aan de hand van een tweesporenaanpak.

Spoor 1. De ondernemer

Binnen spoor 1 bekijkt de bestaande wet- en regelgeving vanuit het perspectief van de ondernemer. Welke juridische belemmeringen kunnen potentiële betrokkenen bij een agribusinesspark zoal tegenkomen is hier de leidende vraag. En welke oplossingen worden door deze groep als meest gewenst ervaren? Voor ondernemers werkt geïntegreerde toepassing van wet- en regelgeving en het oplossen van knelpunten daarbinnen drempelverlagend en kostenreducerend. Ook rechtszekerheid en (zicht op) continuïteit zijn belangrijke aspecten.

Figuur 2 Tweesporenaanpak



⁶ Aangezien het rapport als doel heeft om een praktisch advies c.q. handreiking te geven, is de status van het rapport uitdrukkelijk niet zodanig dat de inhoud daarvan op enigerlei wijze een bindende werking zou kunnen hebben. De inhoud van het rapport behelst slechts de visie van de opstellers van dat rapport. Een en ander betekent dat noch de ondernemer noch de overheid op welke wijze dan ook rechten en / of verplichtingen aan het rapport kunnen ontleenen.

Spoor 2. De wetgever

Binnen spoor 2 richt zich op de wet- en regelgeving bezien vanuit het perspectief van de wetgever. Spoor 2 start met de via spoor 1 gegenereerde lijst van belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving. Door de bril van de wetgever is vervolgens gekeken en beoordeeld welk wetgevingsniveau (gemeente, provincie, rijk) het meest geëigende niveau voor verandering is en welke mogelijke en uitvoerbare oplossingen er voor de betreffende belemmering zijn. Inconsistenties en mogelijk strijdige wetgeving zijn daarbij eveneens in beschouwing genomen. Het streven naar transparantie (door de bomen het bos kunnen zien) en administratieve lastenverlichting (verminderen papieren rompslomp) zijn bij het zoeken naar oplossingen kernwoorden.

IV. Leeswijzer

Modulaire opbouw. Om de verschillende groepen gebruikers – variërend van initiatiefnemers van agribusinessparken tot betrokken overheden, van geïnteresseerde leken tot geïnvolveerde specialisten - optimaal te kunnen bedienen is gekozen voor een rapportstructuur in vijf delen:

- *Het doolhof doorgrond* – overzicht van en inzicht in de problematiek;
- *Gids in het doolhof* – ondernemershandreiking;
- *Gids in het doolhof* – oplossingsrichtingen overheid;
- *Het doolhof bewegwijzert* – nadere toelichtingen op onderdelen;
- *Case studies* - uitwerking op inhoud en juridische aspecten

Niet de *cases* zelf staan op de voorgrond, maar de *lessen* die uit de analyse van de cases volgen. De rapportagestructuur is zodanig dat alle delen als zelfstandig en afgerond geheel kunnen worden beschouwd. Tegelijkertijd zijn er schakelingen tussen de delen aangebracht. Zo kan men gemakkelijk springen – ‘hoppen’ - van de ondernemershandreiking naar bijvoorbeeld het oplossingsdeel voor de overheid, en kan men van ‘*breed en overzicht*’ schakelen naar ‘*diep en inzicht*’. Kortom een modulaire structuur met voor elk wat wils.

Disclaimer

De variatie tussen projecten die men in de praktijk aantreft is omvangrijk. In het rapport is gekozen voor de ‘grootste gemene deler’. Dit betekent dat niet alle mogelijke feitelijke verschillen uit de praktijk zijn betrokken in het rapport. Hierdoor zal de inhoud van het rapport niet altijd en niet voor alle onderdelen één op één in de praktijk kunnen worden overgenomen. De praktische gebruiker van het rapport doet er dan ook verstandig aan steeds na te gaan en zich bewust te zijn welke feiten en omstandigheden zijn project of positie uniek maken. Hoe dit kan wordt in de delen 2 en 3 uiteen gezet.

Deel 1. Het doolhof doorgrond – overzicht van en inzicht in de problematiek

De cases vormen de ammunisie voor een inventarisatie van knelpunten in de bestaande wet- en regelgeving. Deze worden in deel 1 in beeld gebracht. Niet alleen de afzonderlijke wetten en regels zelf, maar vooral de samenhang zijn hier interessant. Voor elke case is dan ook bepaald of en in hoeverre de op die case toepasselijke wet- en regelgeving onderlinge samenhang vertoont of juist een tegenstrijdige of belemmerende

werking heeft. Daarbij is gebruik gemaakt van het TerraFiliussysteem, een geautomatiseerd systeem waarmee dwarsverbanden kunnen worden geïnventariseerd en geanalyseerd. De resultaten van deze exercitie vormen de opstap voor verdere analyse.

Deel 2. Gids in het doolhof – handreiking voor ondernemers

In deel 2 is beschreven welke oplossingen voor ondernemers het meest geëigend en effectief zijn om om te gaan met de geconstateerde knelpunten, met als einddoel de daadwerkelijke realisering van agribusinessparken dichterbij te brengen. Deze handreiking bestaat uit een praktisch advies voor de ondernemer waarin beschreven staat hoe hij of zij om kan gaan met de bestaande wet- en regelgeving.

Deel 3. Gids in het doolhof – rollen, knelpunten en oplossingsrichtingen overheid

In deel 3 staat de overheid in haar hoedanigheid van wetgever, uitvoerder en verleidende en faciliterende partij centraal. Deel 3 – te zien als handreiking voor de overheid - geeft daarmee behalve knelpunten ook oplossingsrichtingen aan. Deze oplossingsrichtingen bestaan enerzijds uit korte termijn praktische adviezen en anderzijds meer fundamentele en lange termijn acties.

Deel 4. Het doolhof bewegwijzerd – nadere toelichtingen op onderdelen.

Deel 4 bevat een nadere uitdieping van zaken die reeds in de delen 1 t/m 3 aan de orde kwamen. Deel 4 is bij uitstek geschikt voor diegenen die op zoek zijn naar de krenten in de pap en daarbij ook nog eens het naadje van de kous willen weten.

Deel 5. Case studies - uitwerking op inhoud en juridische aspecten

Deel 5 bevat een nadere uitwerking per *case study* van zowel inhoudelijke aspecten (hoe ziet de case er uit, welke wet- en regelgeving is in beschouwing genomen) en juridische analyse.

Deel 1. Het doolhof doorgrond – Overzicht van en inzicht in de problematiek

I.1 Leeswijzer

In dit eerste deel *Het doolhof doorgrond – overzicht van en inzicht in de problematiek* worden de contouren van de problematiek uiteen gezet. Deel 1 start met een *overzicht* van relevante wet- en regelgeving, d.w.z. wet- en regelgeving waarmee men als initiatiefnemer of ontwikkelaar in het wordingstraject van een agribusinesspark vroeger of later in aanraking komt (paragraaf I.2). Maar een overzicht alleen biedt nog weinig houvast. Het gaat immers om de eisen en handelingen die die wetten en regels voor ondernemers met zich mee brengen en vooral ook de samenhang daartussen, zowel inhoudelijk als in de tijd. Dit nadere inzicht wordt geboden in paragraaf I.3. De cases – de gestileerde praktijk - leveren hiervoor de ammunitie. Voor elke case is bepaald of en in hoeverre de op die case toepasselijke wet- en regelgeving onderlinge samenhang vertoont of juist een tegenstrijdige of belemmerende werking heeft. Daarbij is gebruik gemaakt van het TerraFiliussysteem, een geautomatiseerd systeem waarmee dwarsverbanden kunnen worden geïnventariseerd en in beeld kunnen worden gebracht. De resultaten van deze exercitie zijn gebruikt als opstap voor een nadere analyse van bestaande bottlenecks. In paragraaf I.4 worden de consequenties voor ondernemers in beeld gebracht die als gevolg van de knelpunten in wet- en regelgeving kunnen ontstaan. Deel 1 sluit af met een aantal pregnante conclusies.

I.2 Overzicht van relevante wet- en regelgeving

Welke wetten en regels komen initiatiefnemers en (potentiële) ondernemers van agribusinessparken in de praktijk tegen? Een overzicht:

- Wet op de Ruimtelijke Ordening (waaronder streek- en bestemmingsplan);
- Woningwet, waaronder de wettelijke bepalingen ten aanzien van de verlening van de verschillende soorten bouwvergunning;
- Wet Milieubeheer;
- Besluit Milieueffectrapportage 1994;
- Europese Vogelrichtlijn;
- Europese Habitatrichtlijn;
- Flora- en Faunawet;
- Natuurbeschermingswet 1998;
- Monumentenwet 1988;
- Wet op de Waterhuishouding;
- Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren;
- Wegenverkeerswet;
- Wegenwet;
- Besluit Administratieve Bepalingen Verkeer;
- Wet Geluidhinder;
- Gemeentelijke Bouwverordening;
- Wet Bodembescherming;
- Meststoffenwet;
- Asbestverwijderingsbesluit;
- Landinrichtingswet;
- Wet Voorkeursrecht Gemeenten;
- Onteigeningswet;
- Reconstructiewet.

Ook van toepassing is de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (nader uitgewerkt in AMvB's)⁷. Daarnaast is er de sectorale wetgeving, veelal neergelegd in besluiten (zie ook deel V, case 2):

- Besluit Glastuinbouw (BG);
- Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer (BBT);
- Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer (BOT);
- Lozingsvoorschriften uit de circulaire Agrarische Afvalwaterstromen;
- Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B;
- Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer;
- Besluiten voortvloeiend uit de Bestrijdingsmiddelenwet 1962;
- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

And last but not least hebben initiatiefnemers en ondernemers te maken met diverse beleidsnota's en voornemens van de gemeente en provincie en plaatselijke of provinciale verordeningen. Een voorbeeld daarvan is de provinciale wegenverordening.

I.3 Inzicht in relevante wet- en regelgeving – juridische analyse

I.3.1 Planologie

Agribusinesspark betekent meestal bestemmingswijziging. In veel gevallen zal allereerst de bestemming van het voor het agribusinesspark beoogde terrein dienen te worden gewijzigd: industrie in plaats van agrarisch, intensieve veehouderij in plaats van agrarisch. Het *bestemmingsplan* is het belangrijkste plan in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), omdat dit plan de burger rechtstreeks bindt. Wijziging van het *streekplan* is niet nodig omdat zowel de provincie als de gemeente de mogelijkheid hebben om gemotiveerd van het bestemmingsplan af te wijken, tenzij het een concrete beleidsbeslissing in het streekplan betreft.

Bestemmingsplan actueel of niet? Indien het bestemmingsplan actueel is (dat wil zeggen jonger dan 10 jaar) dan is de mogelijkheid om voorafgaand aan de wijziging van het bestemmingsplan een vrijstellingsprocedure te volgen op basis van artikel 19 lid 1 van de WRO. Is het vigerende bestemmingsplan ouder dan 10 jaar dan zal een volledige herzieningsprocedure doorlopen moeten worden. De vrijstellingsprocedure duurt in aanleg 9 maanden, de herzieningsprocedure een jaar. De gehele procedure duurt vaak langer als gevolg van bezwaar- en beroepsprocedures (circa 1 jaar extra ten opzichte van bovengenoemde proceduretijd) en als gevolg van de gemeentelijke inspraakverordening die vaak aanvullend op de wet nog voor – of samenspraak regelt (circa 6 maanden extra ten opzichte van bovengenoemde proceduretijd). Daarnaast gaat tijd verloren omdat niet alle stappen altijd aansluitend worden uitgevoerd. Soms is immers extra tijd nodig voor het optimaliseren van het plan, aanvullend onderzoek of extra overleg. Al met al kan de planologische proceduretijd oplopen tot circa 3 jaar.

⁷ Zie bijvoorbeeld het Ontwikkelingsplan Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert (gemeente Nederweert).

Nader onderzoek in het kader van de bestemmingsplanprocedure. Bij de bestemmingsplanprocedure is een reeks onderzoeken nodig in verband met de bescherming van archeologische monumenten, natuur, waterberging en milieu. In concreto gaat het om:

Archeologisch en biologisch onderzoek. Onderzoek dat verricht moet worden betreft archeologisch onderzoek (Monumentenwet, Verdrag van Valetta) en onderzoek naar het voorkomen van beschermde dieren en planten (Habitatrichtlijn, de Vogelrichtlijn, de Flora- en Faunawet of de Natuurbeschermingswet). De uitkomsten van deze onderzoeken zijn cruciaal voor de mogelijkheid of onmogelijkheid om een agribusinesspark te realiseren. Hoe lang archeologisch en biologisch onderzoek in beslag zullen nemen is moeilijk op voorhand te zeggen. Met name als naar aanleiding van ontdekkingen nader onderzoek nodig is, kan het tijdbeslag oplopen. Bij de Monumentenwet zit er nog een addertje onder het gras. Ook al is nergens de onderzoeksverplichting vastgelegd, dan nog geldt bij de uitvoering van het project dat de archeologische waarde altijd beschermd moet worden totdat nader onderzoek heeft plaats gevonden. Dit kan in een laat stadium de realisatie ernstig vertragen. Bij onzekerheid over de duur van archeologisch onderzoek en procedures kan men bijvoorbeeld overeenkomst te sluiten met de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek, inhoudend dat een onderzoek en eventuele opgravingen binnen een bepaalde periode kunnen worden afgerond.

Milieu-effectrapportage. In sommige gevallen is een Milieu-effectrapportage (MER) nodig. Welke gevallen dat zijn staat vermeldt in het Besluit milieu-effectrapportage 1993. In geval van inrichtingen wordt vaak de productiecapaciteit als maatstaf gehanteerd om te beoordelen of een MER nodig is. In het geval van case 1 De Zoete is bijvoorbeeld een MER nodig bij een (suiker)productie van meer dan 12.500 ton per dag, voor glas geldt de grens van 100 hectare (bruto). Voor een bedrijventerrein ligt de grens bij 150 hectare (bruto). Tussen de 90 en 150 hectare bruto bedrijventerrein en tussen de 50 en 100 hectare glas moet het bevoegd gezag beoordelen of een MER noodzakelijk is. De MER kan gekoppeld worden aan het bestemmingsplan of aan de milieuvergunning. Dit is afhankelijk van de situatie. In het geval van De Zoete (waar geen MER nodig is voor het terrein) lijkt koppeling aan de milieuvergunning het meest efficiënt. In het algemeen heeft de MER door de extra stappen (waaronder onderzoek) die genomen moeten worden een vertragend effect op de doorlooptijd. Een volledige MER-procedure kan al snel een jaar in beslag nemen.

Watertoets. Sinds enkele jaren is ook de Watertoets verplicht. De watertoets is met ingang van 1 november 2003 wettelijk verankerd in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Het Besluit regelt een verplichte waterparagraaf in de toelichting bij ruimtelijke plannen en een uitbreiding van het vooroverleg op grond van artikel 10 Bro. Dit leidt in veel gevallen tot aanvullende eisen met betrekking tot waterberging en daarmee kosten waarmee de ondernemer rekening moet houden.

Consequenties. Het is niet uit te sluiten dat de oprichting van een agribusinesspark definitief wordt geblokkeerd als gevolg van de bovenstaande onderzoeksresultaten of dat de kosten te hoog worden, bijvoorbeeld in verband met het treffen van voorzieningen om beschermde soorten of waarden te ontzien. Een andere onzekerheid waarmee de ondernemer kan worden geconfronteerd is het punt dat het bestuursorgaan in het kader van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel tot en met de bezwaarfase tot een voor

hem negatief oordeel kan komen. Ook dit is een vorm van onzekerheid, die weliswaar terecht in het juridische systeem is “ingebakken”, maar in de praktijk lastig te hanteren kan zijn. De nadelen die specifiek aan deze onzekerheid kleven, zouden voor een deel kunnen worden ondervangen door meer fatale beslistermijnen in te voeren. Hierdoor kan worden voorkomen dat een ondernemer onnodig lang in een soms wurgende onzekerheid zit.

I.3.2 Vergunningen

Algemeen

Bouwvergunning. In de meeste gevallen zal een bouwvergunning aangevraagd moeten worden. Deze vergunning vindt zijn grondslag in de Woningwet. De bouwvergunning moet in principe verleend worden als deze in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan (en overige wettelijke eisen) en moet geweigerd worden indien het ingediende bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan (en overige wettelijke eisen). De procedure bedraagt in aanleg 13 weken maar kan door bezwaar- en beroepsprocedures met zo'n 1,5 jaar verlengd worden. Deze termijn is relatief lang als men nagaat dat de gemeente relatief weinig ruimte heeft voor een belangenafweging. Het knelpunt zit hier echter meer bij de rechterlijke macht dan bij de wetgevende en uitvoerende overheid.

Andere vergunningen. Daarnaast moet vaak een reeks aan andere vergunningen worden aangevraagd die afhankelijk zijn van de aard van de activiteiten en de uitgangssituatie.

Genoemd worden:

- Milieuvergunning;
- Sloopvergunning;
- Monumentenvergunning;
- Vergunning krachtens de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater;
- Natuurbeschermingswetvergunning;
- Gebruiksvergunning.

Via deze vergunningenprocedures beoordeelt het bevoegd gezag of de aanvraag voldoet aan allerhande wettelijke eisen. Achter de vergunningen schuilt dus nog een woud aan regelgeving hetgeen het beste geïllustreerd wordt door case 2 (zie deel 5 van deze studie). Daarnaast zijn mogelijk besluiten nodig ten aanzien van wegen die bij de wegbeheerder moeten worden aangevraagd. Bij de milieuvergunning is het van belang om te bekijken wie het bevoegd gezag is (Ministerie van VROM, provincie of gemeente). Dit is geregeld in artikel 8.1 en 8.2 van de Wet Milieubeheer.

Coördinatieplicht. Tussen een aantal wettelijke regelingen geldt een coördinatieplicht. Positief gevolg van deze coördinatieplicht is dat de gecoördineerde besluiten niet strijdig met elkaar zijn. Nadeel is dat de langste procedure de totale doorlooptijd bepaalt. In het geval dat een milieuvergunning nodig is, neemt de doorlooptijd circa 2 jaar in beslag.

Besluiten. Een aantal besluiten kan rechtstreeks van toepassing zijn op de te ondernemen activiteit. Zonder volledigheid na te streven kunnen worden genoemd:

- Asbestverwijderingsbesluit;
- Bouwverordening (waaronder bepalingen voor bouwen op verontreinigde grond);
- Bouwbesluit (waaronder bepalingen ten aanzien van brandveiligheid in de gebruiksvergunning).

Onderzoeksplicht. In het kader van deze vergunningen en regelingen geldt vaak een onderzoeksplicht. Het resultaat hiervan kan zijn dat de bouwvergunning geweigerd moet worden of dat aanpassingen nodig zijn aan het plan voldaan zodat voldaan wordt aan de wettelijke eisen. In dit laatste geval gaat dit bijna altijd gepaard met kosten voor de ondernemer.

Consequenties. Ook bij dit thema kan geconcludeerd worden dat de uitkomst van de diverse procedures lastig is in te schatten. Significanter dan bij de planologie en de daarmee gepaard gaande onderzoeken is dat de veelheid en verscheidenheid in regelgeving tot ondoorzichtigheid en daardoor tot ernstige vertraging in de procedure kan leiden.

I.3.3 Grondverwerving

Moment van grondverwerving. Grondbezit is cruciaal bij de ontwikkeling van agribusinessparken. Geen grondbezit of meewerkende partij betekent dat het plan niet door kan gaan. Een probleem bij de grondverwerving is dat hier al vroegtijdig mee dient te worden aangevangen en dat, zoals bij de eerdere thema's is aangegeven, de uitkomst van andere, gelijktijdig lopende procedures allerminst zeker is. Het is daarom goed mogelijk dat er in het grondverwervingstraject al onomkeerbare stappen zijn gezet op het moment dat uit anderen hoofde blijkt dat het project niet haalbaar is. Het is echter ook niet mogelijk om pas met de grondverwerving te beginnen nadat alle andere procedures zijn doorlopen omdat deze andere procedures ook een lange looptijd (kunnen) hebben.

'Escape' mogelijk? Bij vroegtijdige verwerving van gronden is het dan ook wellicht raadzaam om ook te onderzoeken of een andere bestemming van de grond mogelijk is voor het geval dat het project op zich niet wordt gerealiseerd. Een privaatrechtelijke optie op de grond zoals in de case De Zoete kan een deel van de onzekerheid wegnemen. Nadeel is echter dat de optietermijn vaak veel korter is dan de doorlooptijd van de publiekrechtelijke procedures. In deel 2 wordt nader op ingegaan op de relatie publiekrechtelijke procedures en privaatrechtelijke overeenkomsten.

In relatie tot grondverwerving zijn er meerdere mogelijkheden. Allereerst is er natuurlijk de mogelijkheid dat de projectontwikkelaar / ondernemer(s) de grond zelf minnelijk verwerft / verwerven.

Niet minnelijke verwerving: Wet Voorkeursrecht Gemeenten. Kan de ondernemer de grond niet minnelijk verwerven dan is er een mogelijkheid om dit via de gemeente te doen. De gemeente kan dan de Wet Voorkeursrecht Gemeenten van toepassing verklaring. Het doel van deze wet is, te regelen dat gemeenten voorrang kunnen krijgen met betrekking tot onroerend goed, ter ondersteuning van hun aankoopbeleid. Deze wet biedt de gemeente de mogelijkheid gronden aan te kopen, mits de eigena(a)ren van deze

grond bereid is/zijn om tot verkoop over te gaan (zie hierna onder Onteigeningswet). Vervolgens kan de gemeente het terrein verkopen aan een projectontwikkelaar, die het terrein ontwikkelt en de kavels vervolgens aan bedrijven verkoopt.

Deze wet geldt echter niet voor de aankoop van gronden die in de toekomst eveneens een agrarische bestemming krijgen. Gelet op het feit dat het hier gaat om een bedrijventerrein in de agrarische sfeer zou kunnen worden gesteld dat voor een deel van een dergelijk terrein geen sprake is van een strikte agrarische bestemming. Voor het deel van het terrein waar zich daadwerkelijk agrariërs zullen vestigen geldt dit echter weer niet, waardoor het lastig is om vast te stellen of in geval aan een agribusinesspark een voorkeursrecht kan worden gevestigd voor het (gehele) terrein.

Toepassing betekent wijziging bestemmingsplan. Aandachtspunt bij de toepassing van het voorkeursrecht betekent echter ook dat het bestemmingsplan gewijzigd moet worden en een vrijstellingsprocedure ingevolge art. 19 WRO niet volstaat.

Onteigening. Als uiterste middel heeft de gemeente de mogelijkheid om de grond te onteigenen. In geval van onteigening dienen de ondernemer en het betrokken overheidsorgaan rekening te houden met het feit dat commerciële doorverkoop – bijvoorbeeld aan een ontwikkelaar – problemen kan geven. In een dergelijk geval zal de gemeente zelf als ontwikkelende partij moeten optreden. Dankzij deze twee instrumenten zal de grondverwerving weliswaar de nodige tijd in beslag nemen (bij onteigening moet gerekend moet worden op minimaal een half jaar), maar uiteindelijk geen obstakel hoeven te vormen om het agribusinesspark te verwezenlijken.

Wanneer inzet Wet Voorkeursrecht en Onteigeningswet? Zowel bij de Wet Voorkeursrecht als bij de Onteigeningswet zal de gemeente moeten beoordelen of het wenselijk c.q. noodzakelijk is deze relatief zware instrumenten in te zetten. In het algemeen ligt het toepassen van beide instrumenten politiek gevoelig en moet er duidelijk sprake zijn van meerwaarde voor de gemeente. De gemeente is hiertoe nooit verplicht en zal dus de voor- en nadelen tegen elkaar afwegen. Als ondernemer is het dus van belang de voordelen voor de gemeente (bijvoorbeeld herontwikkeling vrijkomende locatie) in beeld te brengen en te communiceren.

Een partij wil niet meewerken. Wat nu? In beide gevallen (Wet Voorkeursrecht en Onteigeningswet) kan de ondernemer/ ontwikkelaar en gemeenten te maken hebben met een partij die niet mee wil werken aan een plan. In sommige gevallen kan dan onteigend worden maar wanneer de eigenaar zich beroept op zelfrealisatie is dit vaak niet mogelijk. Of daadwerkelijk sprake is van zelfrealisatie kan alleen per case beoordeeld worden. Zelfrealisatie kan in principe alleen worden geblokkeerd in het geval dat blijkt dat de grondeigenaar die zelfrealisering claimt geen enkel ontwikkelrisico draagt en/of wanneer het bestemmingsplan globaal is zodat onvoldoende kan worden vastgesteld of de grondeigenaar daadwerkelijk in staat zal zijn om de beoogde bestemming te verwezenlijken. Een feitelijke belemmering kan wellicht gelegen zijn in de complexiteit van de nieuwe ontwikkeling, tezamen met de benodigde hoge financiële investeringen. Aandachtspunt is dat bij het toepassen van respectievelijk de Wet Voorkeursrecht gemeente en de Onteigeningswet om zelfrealisatie te voorkomen in de praktijk andere eisen gesteld worden aan het bestemmingsplan. In het algemeen is een soepele uitvoering van de Wet Voorkeursrecht gemeenten gebaat bij een globaal bestemmingsplan. Voor een

soepele uitvoering van de Onteigeningswet in het kader van tegengaan zelfrealisatie is juist een gedetailleerd bestemmingsplan wenselijk.

Herinrichtingsplan als optie? Een herinrichtingsplan in het kader van de Landinrichtingswet zou hier wellicht een mogelijkheid kunnen zijn, ware het niet dat deze wet zich richt op landelijke gebieden. Strikt juridisch gezien gaat het voor het onderdeel agribusinesspark niet om de (her-) inrichting van een (landbouw)gebied, maar om de realisering en inrichting van een bedrijventerrein. Nu de Landinrichtingswet zich niet richt op de realisering en inrichting van een bedrijventerrein, mist naar alle waarschijnlijkheid deze wet de toepassing voor het gehele gebied. De omstandigheid dat het hier gaat om een bedrijventerrein dat is gericht op de agrarische sector doet hier niets aan af, nu de functies niet (uitsluitend) kunnen worden aangemerkt als agrarisch. Aandachtspunt blijft het prijsverschil tussen de huidige waarde van de vrijkomende percelen en gebouwen (glas en transport) en de beoogde bestemming (natuur, extensieve landbouw). Voor financiering van de verplaatsing naar het agribusinesspark is naar verwachting juist een bestemming met een hogere grondwaarde (bijvoorbeeld woningen) nodig. Reguliere overheidssubsidies zijn naar verwachting onvoldoende. Dit is echter geen juridisch knelpunt maar een financieel en beleidsinhoudelijk knelpunt.

Zakelijke rechten. Bij grondverwerving en locatie-ontwikkeling moet ook rekening gehouden worden met aanwezige zakelijke rechten, zoals bijvoorbeeld de pijpleiding van een oliemaatschappij in de case van De Zoete. Bij de planvorming moet de ontwikkelende partij rekening houden met het feit dat een partij met een zakelijk recht beperkingen kan opleggen aan een ontwikkeling. Dit kan consequenties hebben voor de bebouwing. Vaak, maar niet altijd, is dit opgenomen in het bestemmingsplan.

Pachtwet bemoeilijkt ontwikkeling ABP. Alhoewel de Pachtwet niet aan de orde komt in de twee cases kan het zijn dat de ontwikkeling van een agribusinesspark bemoeilijkt wordt door het bepaalde in de Pachtwet. De Pachtwet is geschreven vanuit de gedachte dat de pachter (ondernemer) rechtsbescherming behoeft. Deze rechtsbescherming is echter zover doorgetrokken, dat de Pachtwet een uitermate rigide wet is die haar doel (deels) voorbij schiet. Zo heeft de te vergaande rechtsbescherming tot gevolg dat in geval van herontwikkeling van een agrarische gebied in een andere bestemming, de ondernemer in afwachting van de daadwerkelijke realisering van de herontwikkeling niet op basis van een tijdelijk pachtcontract van bijvoorbeeld 1 of 2 jaar op de te herontwikkelen locatie zijn bedrijfsvoering kan voortzetten. Een pachtovereenkomst heeft immers een wettelijke looptijd van 6 jaar (los land) of 12 jaar (hoeve). Hierdoor ziet de ondernemer zich veelal gedwongen om vroegtijdig zijn bedrijfsactiviteiten te staken in afwachting van de realisering van een nieuwe locatie elders. Dit is niet alleen financieel nadelig voor de ondernemer zelf, maar ook voor de ontwikkelaar, die daardoor aanzienlijke renteverliezen kan lijden. Duidelijk mag zijn, dat dit laatste van invloed kan zijn op de prijzen die de ontwikkelaar bereid is te betalen voor een te herontwikkelen agrarisch gebied, waardoor er uiteindelijk voor de ondernemer weer minder financiële middelen beschikbaar komen voor de inrichting van de nieuwe locatie, bijvoorbeeld op een agribusinesspark. De praktijk (zie onder andere de inmiddels ingezette herontwikkeling van het Westland) vraagt dan ook dringend om een wijziging van de Pachtwet zodanig dat in geval van herontwikkeling van agrarische gebieden tijdelijke pacht mogelijk is voor bijvoorbeeld een periode van 1 of 2 jaar.

I.3.4 Beleidsvrijheid overheden

Bij bovengenoemde procedures is het steeds van belang om te bepalen wat de beleidsvrijheid is van het bevoegde gezag (in veel gevallen de gemeente). De mate van beleidsvrijheid is van invloed op de uitkomst en duur van bovengenoemde procedures. Deze beleidsvrijheid biedt gemeente, respectievelijk de provincie de mogelijkheid om een belangenafweging te maken. De relatie wet- en regelgeving en beleid is echter te complex en vergt meer informatie omtrent het beleid om per case specifieke uitspraken te kunnen doen. In algemene zin kan wel het een en ander worden gezegd. In deel 4 wordt in onderdeel [1] uitgebreider ingegaan op de complexe relatie tussen wet- en regelgeving en beleid.

Bindend of niet-bindend beleid? Het meest belangrijke onderscheid dat hier kan worden gemaakt is het verschil tussen bindend en niet-bindend beleid. De vraag of beleid bindend is wordt in grote lijnen door drie vragen bepaald:

- Is het beleid vooraf op schrift gesteld en bekend gemaakt?;
- Wordt het beleid consequent en consistent toegepast?;
- Heeft het overheidsorgaan dat het beleid maakt dan wel heeft gemaakt op grond van de relevante wet- en regelgeving vrijheid om dat beleid te maken en zo, ja hoe ver strekt deze vrijheid?;

Indien beleid bekend is gemaakt, bijvoorbeeld door publicatie in een krant of blad of door middel van toezending, dan is dat beleid in beginsel bindend, tenzij het overheidsorgaan niet bevoegd was / is om dat beleid te maken. De vraag of en in hoeverre een bestuursorgaan bevoegd is om beleid te maken hangt op de eerste plaats af van de relevante wet- en regelgeving. De toegestane beleidsvrijheid verschilt van wet tot wet en van regel tot regel.

Wetgeving met relatief veel beleidsvrijheid

Wet op de Ruimtelijke Ordening. Zo laat de Wet op de Ruimtelijke Ordening aan de gemeente een redelijk ruime beleidsvrijheid daar waar het gaat om de invulling van het bestemmingsplan en om de vraag of al dan niet toepassing moet worden gegeven aan artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In haar afweging bij het verzoek tot bestemmingswijziging kan de gemeente haar eigen beleid meenemen en heeft zij de plicht om andere belangen bij haar afweging te betrekken. Deze beleidsvrijheid van de gemeente kan echter worden beperkt door beleid van een ander, lager overheidsorgaan. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan provinciaal ruimtelijk beleid door middel van onder meer het streekplan. Hoewel de gemeente de mogelijkheid heeft om gemotiveerd in het bestemmingsplan van het streekplan af te wijken, indien het tenminste geen concrete beleidsbeslissing betreft, moet de ondernemer rekening houden met het feit dat dit in het streekplan geformaliseerde provinciaal beleid toch weer terugkeert op het moment dat de provincie (GS) goedkeuring moet verlenen aan het bestemmingsplan c.q. de toepassing van een artikel 19 WRO-procedure.

Beleid rijksoverheid vis-à-vis lagere overheden. De gemeente en provincie zijn bij het uitvoeren van hun bevoegdheid gebonden aan rechtspraak over dit onderwerp en kunnen gebonden zijn aan het beleid van de rijksoverheid. Met name dit laatste zal in het kader van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, zoals deze wet er nu uitziet, aan de orde zijn.

Dit beleid kan allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld: circulaires, ‘brieven’ en brochures. Dit beleid is in de regel gericht op de lagere overheden en op de wijze waarop door een lager overheidsorgaan uitvoering moet worden gegeven aan wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om de beleidsvrijheid die een lager overheidsorgaan heeft bij de uitvoering van wet- en regelgeving. Dit betekent dat de rijksoverheid niet alleen via wet- en regelgeving zelf maar ook via haar beleid de vrijheid van lagere overheden om zelfstandig beleid te maken beperkt. Deze beperking kan op twee manieren vorm krijgen:

- De rijksoverheid beperkt de beoordelingsruimte van de lagere bestuursorganen bij de toepassing van wet- en regelgeving. De rijksoverheid geeft daarbij als het ware een instructie hoe de gemeente in de praktijk een bepaalde regel moet uitleggen;
- De rijksoverheid geeft aan hoe groot de beleidsruimte is die lagere overheden hebben bij de uitvoering van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij met name om het maken van eigen beleid door de lagere overheden.

De beoordeling van de vraag of en in hoeverre een lagere overheid zich heeft gehouden aan de beleidsregels van de rijksoverheid komt in beginsel uitsluitend indirect aan de orde door middel van toetsing door de rechter in het kader van een ingediend beroepschrift. Deze toetsing zal steeds marginaal zijn.

Wet- en regelgeving met beperkte of geen beleidsruimte

Naast wet- en regelgeving, die de nodige ruimte biedt voor beleidsvrijheid, bestaat er ook een aanzienlijke hoeveelheid wet- en regelgeving die deze ruimte beperkt of helemaal niet biedt. Het gaat daarbij vooral om wet- en regelgeving die ziet op vergunningen- en toestemmingsprocedures, zoals de bouwvergunning. Het gaat hier om zogenaamde gebonden beschikkingen waarbij in beginsel geen ruimte is voor beleidsafwegingen. Ook ten aanzien van de voorschriften die aan een bouwvergunning kunnen worden verbonden is de beleidsvrijheid beperkt of niet aanwezig. Deze voorschriften moeten namelijk passen binnen de wettelijke systematiek. Hooguit heeft de gemeente hier de vrijheid om een keuze te maken tussen de voorschriften die wel binnen de wettelijke systematiek passen. Een milieuvergunning is een voorbeeld van een vergunning die weliswaar niet kan worden gerekend tot de categorie van de gebonden beschikkingen, maar waar zoveel beperkingen bestaan dat de beleidsruimte ook hier als beperkt moet worden aangemerkt.

I.3.5 Samenhang wet- en regelgeving

In de voorgaande paragrafen zijn per thema de belangrijkste knelpunten en struikelblokken per thema weergegeven. De samenhang - of waar van toepassing het ontbreken daarvan - tussen deze thema's is het onderwerp van deze paragraaf.

Verskillende typeringen van agribusinessparken in bestaande wet- en regelgeving.

Opvallend is dat agribusinessparken in sommige wet- en regelgeving vooral gezien worden als agrarisch of landelijk en bij andere wet- en regelgeving vooral als stedelijk (typering als bedrijventerrein). Dit wordt deels veroorzaakt door het verschil in karakter tussen agribusinessparken. Dit verschil is ook terug te vinden in de drie behandelde cases. Zo is case 1 – het agro-industrieel complex De Zoete - duidelijk een voorbeeld van een meer stedelijk gerichte ontwikkeling, terwijl case 3 - het pilot project intensieve varkenshouderij - meer een voorbeeld is van een agrarische ontwikkeling. Case 3 – een combinatie van glastuinbouw, opslag en transport - is echter een goede illustratie van een agribusinesspark met een gemengd karakter.

Juridische consequenties van verschillende typeringen agribusinessparken. Deze verschillende beelden hebben echter ook juridische consequenties. Zo is bijvoorbeeld de Wet Voorkeursrecht Gemeenten niet van toepassing indien de agrarische functie gehandhaafd blijft (bijvoorbeeld bij case 3 intensieve veehouderij en bij case 2 glastuinbouw). De Landinrichtingswet is weer niet (of zeer beperkt) van toepassing wanneer het karakter als bedrijventerrein wordt omschreven, ondanks de agrarische aard. Ook in beleid en bij bezwarenprocedures werkt het dubbele karakter door. In concurrentie met andere ruimteclaims worden agribusinessparken soms bestempeld als landelijk agrarisch waarvoor nabij het stedelijk gebied geen plaats is. In andere beleidsdocumenten worden agribusinessparken vanwege de intensiteit en soms hoogbouw aangemerkt als meer stedelijk waardoor er geen plaats is in het landelijk gebied. De beste manier om dit dilemma te ondervangen is door de verschillende agribusinessparken als zelfstandig concept te behandelen met haar stedelijke en landelijke karaktertrekken en op haar feitelijke merites te beoordelen.

Samenhang MER, bestemmingsplanprocedures en vergunningverlening. De milieu-effectrapportage is soms gekoppeld aan de bestemmingsplanprocedure en soms aan de vergunningverlening. De samenloop is echter afhankelijk van de complexiteit en de aanwezige informatie (uitgewerkt) in een vroegtijdig stadium. Een te uitgewerkt bouwplan, dat echter niet aan alle formele eisen voldoet en weinig rekening houdt met andere belangen kan echter weer vertragend werken door de bezwaren. Afstemming en optimalisatie is dus maatwerk.

Spanning tussen privaatrechtelijke overeenkomsten en publiekrechtelijke besluiten. Mogelijk knelpunt is de afstemming tussen privaatrechtelijke overeenkomsten met publiekrechtelijke besluiten. Deze besluiten kennen ieder een afzonderlijke dynamiek, met name de grondmarkt. Zolang publiekrechtelijk de ontwikkeling van het agribusinesspark niet gewaarborgd is doet een ondernemer c.q. ontwikkelaar er verstandig aan de privaatrechtelijke overeenkomsten zoveel mogelijk af te stemmen op de publiekrechtelijke procedure, dan wel alternatieven achter de hand te hebben of het financieel risico in beeld te hebben en geaccepteerd te hebben.

Artikel 19 WRO en bouwvergunningprocedure. De mogelijkheid bestaat om met toepassing van artikel 19 WRO bouwvergunning te verlenen in gevallen waarin het bouwplan niet past binnen het geldende bestemmingsplan. Het volgen van deze procedure, indien mogelijk, verkort de totale proceduretijd.

Vorm bestemmingsplan van belang bij keuze inzet op Voorkeursrecht of onteigening.

De vorm van het bestemmingsplan - globaal of gedetailleerd - is mede afhankelijk van de keuze of de gemeente inzet op toepassing van de Wet Voorkeursrecht Gemeente (bij voorkeur een globaal bestemmingsplan) of op de Onteigeningswet (bij voorkeur gedetailleerd) om gronden te verwerven.

Parallele procedures voorkeursrecht, onteigening en bestemmingswijziging. De procedures van de Wet Voorkeursrecht gemeente en onteigeningsprocedure kunnen door de gemeente parallel aan de procedure tot wijziging van de bestemming van het terrein worden gevoerd. Indien de Wet Voorkeursrecht wordt toegepast volstaat een vrijstellingsprocedure van het bestemmingsplan (artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening) niet.

Onduidelijke of ontbrekende samenhang tussen wetten

Wet Ruimtelijke Ordening en Wet Milieubeheer. In de praktijk wordt het als een probleem ervaren dat een positieve bestemming in het bestemmingsplan geen garantie geeft voor het verkrijgen van een milieuvergunning. Dit probleem is een gevolg van het specialiteitsbeginsel op grond waarvan het onder andere niet mogelijk is om op basis van de huidige WRO de milieuaspecten van een bestemming te regelen.

Natuurwetgeving. De samenhang van de huidige natuurwetgeving kan meer dan nu al het geval is worden verbeterd. Daarbij moet met name worden gedacht aan het onderwerp gebiedsbescherming zoals neergelegd in de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet. Hierbij moet concreet worden gedacht aan de mogelijkheid dat gebieds- en soortenbescherming door middel van een aanpassing van deze wetten verder op elkaar worden afgestemd, waarbij als uitgangspunt denkbaar is dat de gebiedsbescherming de soortbescherming volgt.

I.4.1 Consequenties voor ondernemers

Wat zijn de belangrijkste consequenties voor de initiatiefnemer / ontwikkelaar en de (potentiële) ondernemers van de bovenstaande bevindingen? Ofwel, welke concrete knelpunten volgen hieruit en aan welke oplossingen kan men denken? De veelheid aan wetten en regels en de bijbehorende procedures vragen veel van de betrokkenen. Niet alleen moeten kosten gemaakt worden om te voldoen aan de onderzoeks- en informatieplicht. Het traject zelf vraagt om een lange adem, zonder garanties op uiteindelijk succes. Toch is het door een slimme inkleding van het proces mogelijk de realisatie van het agribusinesspark dichterbij te brengen. Daarbij worden een aantal *tools* aangereikt, maar wordt ook van de overheid het een en ander gevraagd. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op:

- de hoeveelheid regels en de bijbehorende onderzoeks- en informatieplicht;
- de extra kosten die voortvloeien uit aanvullende eisen;
- de duur van de procedures, en;
- de onzekerheid over de uitkomst van de procedures.

Hoeveelheid regels en onderzoek- en informatieplicht

De hoeveelheid regels en de daarbij behorende onderzoeks- en informatieplicht vormen een belangrijk knelpunt voor initiatiefnemers en (potentiële) ondernemers en daarmee voor de realisatie van agribusinessparken:

- Elk onderzoek brengt kosten met zich mee. Vanuit het oogpunt van de ondernemer is het wenselijk deze kosten zo laag mogelijk te houden. Nut en noodzaak van de onderzoeken zijn niet altijd even helder. Bovendien is met deze onderzoeken vooral in de voorfase van bijvoorbeeld het bestemmingsplan veel tijd gemoeid, waardoor deze voorfase als onnodig lang wordt ervaren;
- Iedere regeling op zich kent weer haar eigen onderzoeksverplichtingen, informatiebehoefte en procedures. Dit brengt soms onnodige administratieve lasten met zich mee;
- De ondernemer ziet door de bomen het bos niet meer. Dit brengt administratieve lasten met zich mee om uit te zoeken welke regelingen van toepassing zijn;
- Doordat het bos van met name pseudowetgeving zo omvangrijk en ondoorzichtig is, is de kans aanwezig dat de ondernemer een regeling mist. Dit kan weer gevolgen hebben voor de proceduretijd (bezwaar- en beroepsprocedure) met als uiterste gevolg dat een procedure op nieuw moet worden gedaan;
- Onderzoeken leiden vaak tot vertraging;
- Onderzoeken kunnen informatie opleveren waardoor de gemeente of provincie medewerking /goedkeuring aan de plannen onthoudt.

Hoeveelheid regels en onderzoek- en informatieplicht - oplossing?

Alhoewel erkend wordt dat deze regels uitingen zijn van belangen en eisen waarmee rekening gehouden moet worden bij de uitvoering van een project, kan juist aan het probleem van de *hoeveelheid* iets gedaan worden zonder aantasting van belangen of eisen. Hier is de overheid aan zet. Het betreft de volgende punten:

- **Bundeling van regelingen.** Een aantal regelingen heeft betrekking op min of meer hetzelfde onderwerp, maar is desondanks niet gebundeld. Bundeling van regelingen en daarmee samenhangende vergelijkbare onderzoeken draagt bij aan helderheid en overzichtelijkheid en is kostenbesparend;
- **Aanpak van pseudowetgeving.** Momenteel is de tendens bij de overheid om te decentraliseren. Dit uit zich in raamwetgeving waarbinnen andere overheden of burgers hun beleid of werkzaamheden kunnen uitvoeren. In de praktijk zie je echter dat deze raamwetgeving wordt aangevuld met diverse pseudowetgeving. De pseudowetgeving die bestaat met betrekking tot de toepassing van artikel 19, lid 2 en lid 3 (provinciale richtlijnen, die per provincie verschillend kunnen zijn) en met betrekking tot de nieuwe Woningwet (o.a. gemeentelijke bouwverordeningen).

Extra kosten als gevolg van aanvullende eisen

De initiatiefnemer / ontwikkelaar en betrokken ondernemers kunnen worden geconfronteerd met aanvullende eisen die volgen uit de benodigde onderzoeken of beleid. Gedacht kan worden aan:

- Bodemsanering;
- Compensatie van natuur;
- Aanvullende archeologisch onderzoek;
- Eisen inzake beeldkwaliteit;
- Eisen ten aanzien van te vestigen bedrijven.

Knelpunt voor de betrokkenen kunnen extra, onvoorziene en niet begrote kosten zijn, waardoor de financiële haalbaarheid van het project onder druk kan komen te staan.

Extra kosten als gevolg van aanvullende eisen - oplossing?

Een goede en tijdige analyse van de juridische omgeving en het krachtenveld door betrokkenen kan hulp bieden een goede inschatting van deze potentiële extra kosten te maken. Om dit zo gestructureerd mogelijk te doen dient door de initiatiefnemer/ontwikkelaar en betrokken ondernemers een krachtenveld- en risicoanalyse wordt opgesteld. Deze kan vervolgens worden doorvertaald in een financieel plan. In deel 2 wordt nader ingegaan op vorm en inhoud van deze *tools*.

Lange proceduretijden

Hoewel de formele proceduretijden in het algemeen te overzien zijn, kan de feitelijke proceduretijd die het project moet doorlopen langer uitpakken. In het voorgaande zijn daarvoor een aantal oorzaken aangestipt. Een lange projectdoorlooptijd levert de volgende knelpunten voor de ondernemer op:

- **Uitstel investeringen en opbrengstderiving.** De lange proceduretijd heeft als gevolg dat ondernemers de investeringen langer moeten uitstellen dan vanuit bedrijfseconomisch oogpunt wellicht gewenst is;
- **Meerkosten.** In geval van grondaankoop lopen gedurende de proceduretijd de rentelasten op zonder dat daar opbrengsten tegen overstaan.

Lange proceduretijden - oplossing?

Hoewel lange proceduretijden wellicht niet te voorkomen zijn, kan een degelijke krachtenveld- en risicoanalyse de initiatiefnemer / ontwikkelaar en betrokken ondernemers inzicht geven in de te verwachten doorlooptijden. Beide onderdelen kunnen bovendien gekoppeld worden aan een individueel financierings- en contracteringsplan. Deel 2 gaat hierop nader in.

Lange procedure, maar uitkomst onzeker

De uitkomst van de procedures is onzeker voor de ondernemer. Knelpunten voor de ondernemer in dit geval kunnen zijn:

- **Bedrijfscontinuïteit.** Niet doorgaan van de plannen kan gevolgen hebben voor de continuïteit van het bedrijf en heeft een negatieve invloed op de bedrijfsvoering;
- **Verder uitstel investeringsbeslissingen.** Waarschijnlijk heeft de ondernemer een aantal investeringsbeslissingen uitgesteld tot de nieuwe locatie. Dit kan een negatief effect hebben op de bedrijfsvoering. Bovendien zal wellicht opnieuw naar een nieuwe vestigingsplaats uitgekeken moet worden;

- **Wegvallen toekomstperspectief.** De beoogde bedrijfseconomische voordelen van clustering van bedrijven, bijvoorbeeld transportkostenvoordelen door nabijheid bij snelweg en/of bij elkaar kunnen niet benut worden. Dit heeft bedrijfseconomische consequenties;
- **Reeds gedane investeringen nemen geen keer.** Reeds gedane investeringen in met name grond kunnen niet ten gelde gemaakt worden. Dit is zeker een knelpunt als de grond is gekocht voor een hogere grondwaarde dan de huidige bestemming.

Geen garanties. Er kunnen uiteraard geen garanties over de uitkomst van de procedures voor de ondernemer worden gegeven. Er moet immers door het bevoegd gezag (vaak de gemeente) een afweging gemaakt worden tussen belangen. Deze afweging kan uiteindelijk ook nog getoetst worden door de rechter. In sommige gevallen is er geen sprake van een belangenafweging, zoals bij de Vogel- en Habitatrichtlijn. In dat geval moet de locatiekeuze op voorhand worden aangepast.

Lange procedure, maar uitkomst onzeker - oplossing?

Hoewel geen garantie over de uitkomst zelf kan worden gegeven, kan men wel trachten een zo scherp mogelijk beeld van die onzekerheid en bepalende factoren daarin te krijgen. Met andere woorden, ook hier geldt dat een krachtenveld- en risico-analyse aanbevelenswaardig is. Zie verder deel 2.

I.4.2 Conclusies

Hoeveelheid wetten en regels. Analyse van de voor agribusinessparken relevante wet- en regelgeving laat zien dat de initiatiefnemer(s) en ondernemers geconfronteerd worden met een grote hoeveelheid gecompliceerde wetgeving die in sommige gevallen maar weinig samenhang kent. Bovendien is de kans dat een onderdeel over het hoofd gezien wordt niet denkbeeldig.

Toetsing door de rechter. Ook is geconcludeerd dat er veelvuldig rechtsbeschermingsmomenten in de verschillende van toepassing zijnde wetten zijn opgenomen en dat de bestuursrechter in veel gevallen niet alleen de bezwaren van reclamanten in ogenschouw neemt, maar ook ambtshalve onderzoekt of er geen andere normen zijn geschonden.

Onzekerheid over uitkomst. Deze deelconclusies leiden tot de eindconclusie dat de onzekerheden over de uitkomst van procedures groot zijn en de kosten hoog kunnen zijn voor onderzoek en compenserende en mitigerende maatregelen. Ook het gegeven dat de verschillende hiervoor behandelde thema's in veel gevallen tegelijkertijd in procedure zullen moeten worden gebracht en dat de verschillende procedures al op zichzelf een reden kunnen zijn voor het mislukken van het project, maakt dat de uiteindelijke uitkomst van een project bijzonder onzeker is.

Veelheid aan afwegingen. Ook de veelheid aan afwegingen die gemaakt moeten worden maken het moeilijk om een goed totaaloverzicht van het project te krijgen. Met een traditionele werkwijze waarbij een project in verschillende thema's wordt opgedeeld en vervolgens de verschillende wetten worden nagelopen is het moeilijk om volledig te zijn en alle van toepassing zijnde regelgeving op te sporen en juist te interpreteren. Ook zorgt in sommige gevallen een gebrek aan samenhang voor onduidelijkheid over de te hanteren

criteria. Mede daardoor is de uitkomst en de doorlooptijd van de verschillende procedures die gevoerd moeten worden onzeker. Dit maakt het buitengewoon lastig om de doorlooptijd van het project in te schatten.

Beleidsvrijheid. Aan de hand van de analyse over de beleidsvrijheid van overheden blijkt dat de beleids- en beslisruimte van een overheidsorgaan veel beperkter is dan die van bijvoorbeeld een marktpartij in het kader van de totstandkoming van een overeenkomst. Marktpartijen hebben bij het maken van afspraken en het opstellen van overeenkomsten zowel intern als extern een veel grotere vrijheid om hun eigen werkelijkheid te creëren. In dit verband kan er op worden gewezen dat het Burgerlijk Wetboek voor een belangrijk deel bepalingen bevat waarvan door contractpartijen kan worden afgeweken.

(Lagere) overheden daarentegen hebben te maken met grotendeels dwingend publiekrecht, met beleid van hogere overheidsorganen en met de overigens wettelijk verankerde verplichting om in nagenoeg alle gevallen ook belangen van derden zorgvuldig te wegen. Dit verschil vloeit voort uit het feit dat overheidsorganen functioneren binnen een democratisch bestel en in dat verband niet alleen een zware maatschappelijke taak hebben maar ook aan zware maatschappelijke controle zijn onderworpen, op grond waarvan de overheden terecht aan dwingende kaders zijn onderworpen. Ondernemers doen er derhalve verstandig aan om zich een reëel beeld te vormen van de mogelijkheden die een overheidsorgaan heeft om mee te werken aan de totstandkoming van hun plan. Het in dat verband vergelijken van een overheidsorgaan met een marktpartij is niet alleen onterecht maar gezien de bijzondere positie van een dergelijk orgaan in zowel juridisch als in politiek opzicht ook onjuist.

Op het onderwerp beleidsvrijheid en consequenties wordt dieper ingegaan in deel 4, onderdeel [1].

Oplossingen. Een deel van de bovengenoemde knelpunten is te ondervangen door de overheid. Een deel zal door de werkwijze van de ondernemer zelf ondervangen moeten worden. In deel 2 wordt de ondernemer een werkmethode aangereikt die inmiddels heeft bewezen praktische waarde te hebben. Deze werkmethode kan de ondernemer steunen om zijn weg te vinden in het woud van wet- en regelgeving en daar waar mogelijk te sturen in de wereld van bestuursorganen en het bestuursrecht. In ieder geval is de werkmethode bedoeld om risico's en onnodige vertragingen in een project te beperken. In deel 3 wordt nader ingegaan op de verbeteringen die door de overheid - vooral de rijksoverheid - ter hand kunnen worden genomen.

Deel 2. Gids in het doolhof – Handreiking voor ondernemers

II.1 Leeswijzer

In dit tweede deel *Gids in het doolhof – handreiking voor ondernemers* wordt beschreven welke oplossingen voor ondernemers het meest geëigend en effectief zijn om om te gaan met de geconstateerde knelpunten, met als einddoel de daadwerkelijke realisering van agribusinessparken. Deze handreiking is een praktisch advies voor de ondernemer waarin beschreven staat hoe hij of zij om kan gaan met de bestaande wet- en regelgeving.

Achtereenvolgens worden in beeld gebracht:

- de knelpunten en barrières die de initiatiefnemer/ontwikkelaar en (potentiële) ondernemers in de praktijk tegenkomen (paragraaf II.2);
- een uitwerking van een geëigende werkmethode om de knelpunten en barrières overzichtelijk en hanteerbaar te maken (paragraaf II.3);
- een uitwerking van de cruciale initiatieffase van deze moderne werkmethode (paragraaf II.4), en;
- een toelichting op twee cruciale producten, te weten het vergunningenplan en het contracteringsplan (paragraaf II.5).

Disclaimer. De variatie tussen projecten die men in de praktijk aantreft is omvangrijk. In het rapport is gekozen voor de ‘grootste gemene deler’. Dit betekent dat niet alle mogelijke feitelijke verschillen uit de praktijk zijn betrokken in deze handreiking. De aangedragen oplossingen en aanbevelingen kunnen daardoor mogelijk niet altijd en niet voor alle onderdelen één op één in de praktijk worden overgenomen. De praktische gebruiker van het rapport doet er dan ook verstandig aan steeds na te gaan en zich bewust te zijn welke feiten en omstandigheden zijn project of positie uniek maken.

II.2 Een adequaat antwoord op bestaande knelpunten?

In deel 1 zijn vier groepen knelpunten onderscheiden waarmee initiatiefnemer(s) en (potentiële) ondernemers geconfronteerd worden in hun acties om een agribusinesspark te realiseren. Het ging daarbij om:

- de hoeveelheid regels en de bijbehorende onderzoeks- en informatieplicht;
- de extra kosten die voortvloeien uit aanvullende eisen;
- de duur van de procedures, en;
- de onzekerheid over de uitkomst van de procedures.

Knelpunten kunnen deels worden opgelost door stroomlijning en vereenvoudiging van bestaande wetten en regels, en de bijbehorende procedures en onderzoeken. Deels echter kunnen de geconstateerde knelpunten ook met een *verandering van werkmethode* door ondernemers zelf actief worden bestreden. Waar concentreren de problemen zich nu in de praktijk?

Timing. De ondernemer ziet zich door de traditionele werkmethode geconfronteerd met een relatief ongeordende brij aan wet- en regelgeving, die qua omvang aanzienlijk kan zijn. Dit maakt het lastig om de termijnen en dan met name de totale doorlooptijd van het project in te schatten. Ook de volgtijdelijkheid van de verschillende handelingen en het

belang van deze volgtijdelijkheid (timing) voor het project komen onvoldoende uit de verf.

Onvoorspelbaarheid. De uitkomsten van de verschillende procedures, die moeten worden doorlopen, blijft voor het overgrote deel van de doorlooptijd van het project moeilijk voorspelbaar. Dit maakt een haalbaarheidsonderzoek en het maken van juiste (procedure-)keuzen aan het begin en lopende het project moeilijk. Dit punt is voor een deel ook aan de orde ten opzichte van de overeenkomsten die moeten worden gesloten. Met name afspraken die worden bepaald door de uitkomsten van bestuursrechtelijke procedures worden geraakt door dit probleem.

Onduidelijkheid over beslis- en keuzemomenten. De vele beslis- en keuzemomenten in het kader van de diverse procedures worden niet volledig helder. Laat staan dat duidelijk wordt wat het uiterste moment is waarop bepaalde beslissingen moeten worden genomen. Ook concreet te nemen acties kunnen moeilijk worden ingeschat en in de tijd worden geplaatst.

Onvoldoende sturing door ‘traditionele’ werkmethoediek. De vorenstaande problemen hebben tot gevolg dat de ondernemer geen dan wel onvoldoende sturing heeft in het project. Hierdoor kan het in de praktijk vaak ervaren gevoel ontstaan "overgeleverd" te zijn aan slechte wet- en regelgeving en onvoldoende functionerende overheden. Zoals blijkt uit deel 1 is dit gevoel ten dele terecht. Naar onze mening komt echter het overgrote deel van het probleem voort uit de traditionele werkmethoden, die als te weinig efficiënt en effectief moeten worden gekenmerkt.

Naar een ‘moderne’ werkmethoediek. Aan de hand van onze ervaringen met de ‘traditionele’ werkmethoden is naar onze mening een andere ‘moderne’ werkmethoediek nodig waarin meer oog is voor de samenhang tussen wet- en regelgeving en de projectplanning. Gezien de onzekerheden in doorlooptijden van diverse procedures en het feit dat wet- en regelgeving kan veranderen, is behoefte aan een dynamisch, en bij voorkeur geautomatiseerd, systeem. Het TerraFilius systeem waarmee de twee ideaaltypische cases zijn geanalyseerd is hiervan een voorbeeld. Meer informatie over dit systeem vindt u in deel 4.

II.3 Moderne werkmethoediek voor de ondernemer

De kern van de ‘moderne’ werkmethoediek is een flexibele aanpak waarbij zoveel mogelijk integraal en simultaan geanticipeerd wordt op de eisen die wet- en regelgeving aan de totstandkoming van agribusinessparken. ‘Pro-actief’, ‘zaak in eigen hand’ en ‘samen op de bok’ zijn kernwoorden die bij deze moderne werkmethoediek horen.

In de moderne werkmethoediek wordt een project opgedeeld in vier opeenvolgende fasen met bijbehorende producten:

- Initiatiefase;
- Conditioneringsfase;
- Realiseringsfase;
- Beheerfase.

Fase I. Initiatiefase: haalbaarheidsonderzoek en vergunningen- en contracteringsplan

Haalbaarheidsonderzoek en opstellen spoorboekje. In deze fase wordt de haalbaarheid vastgesteld van het project dat de ondernemer voor ogen staat. De resultaten van de verschillende analyses en plannen die in het kader van de haalbaarheid worden uitgevoerd respectievelijk worden opgesteld dienen tevens als spoorboekje voor het verdere vervolg van het project. Kern van het spoorboekje is het opstellen van een vergunningen- en contracteringsplan. In het kader van dit onderzoek is met name de initiatiefase van belang. Deze fase wordt in de volgende paragrafen dan ook nader uitgewerkt.

II. Conditioneringsfase: indienen aanvragen, procedures in werking en actieve bewaking

Indienen vergunningenaanvragen en start bestemmingsplanprocedure. In de conditioneringsfase dienen de vergunningenaanvragen te worden ingediend, de bestemmingsplanprocedure in werking te worden gesteld en de overeenkomsten te worden opgesteld conform het opgestelde spoorboekje.

Bewaking juistheid en tijdigheid acties. In deze fase zal het project haar definitieve juridische vorm krijgen. Dit betekent dat de ondernemer in deze fase uiterst scherp zal moeten waken over de juistheid en de tijdigheid van de acties die hij en de betrokken bestuursorganen dienen te ondernemen. Een bewakingsinstrument door middel van een ‘levende’ activiteiten- en tijdplanning is daarbij onvermijdelijk.

‘Levende’ activiteiten- en tijdplanning. Met een ‘levende’ activiteiten en tijdplanning wordt bedoeld dat bij wijzigingen in één procedure de planning zelfstandig moet kunnen laten zien of dat al of niet gevolgen heeft voor de totale planning. In de praktijk wordt in de regel gebruik gemaakt van een starre stavenplanning of een planning op basis van een spreadsheet. Dergelijke plannings kunnen niet zelfstandig de gevolgen doorrekenen indien zich wijzigingen voordoen. Dit laatste heeft als belangrijk nadeel dat er op een zeker moment wordt gewerkt met plannings die achterhaald zijn. Duidelijk mag zijn dat dit verstrekende gevolgen voor de praktijk kan hebben. Dit blijkt ook uit recente ervaringen opgedaan in een aantal grote tot zeer grote projecten.

III. Realisatiefase: bewaking naleving vergunningen en overeenkomsten

Gedurende de realisatiefase wordt daadwerkelijk uitvoering aan het project gegeven aan de hand van de vergunningen en overeenkomsten die gedurende de conditioneringsfase zijn gegenereerd. In deze fase is het van wezenlijk belang dat de juiste en tijdige naleving van de vergunningen en de overeenkomsten op stringente wijze wordt bewaakt. Dit om te voorkomen dat er ernstige risico's ontstaan ten aanzien van meerwerk, juridische conflicten met de wederpartij(en), schadeclaims en bestuursdwang in het kader van de handhaving van de vergunningen door de overheid. Een juiste en tijdige naleving van de

overeenkomsten en vergunningen bepaalt voor een wezenlijk deel het uiteindelijke succes van een project.

IV. Beheersfase

De beheersfase is aan de orde na realisering van het project. Ook gedurende deze fase is het van wezenlijk belang dat stringent wordt gewaakt op de juiste en tijdige naleving van vergunningen en overeenkomsten. Alleen hierdoor kan een langjarig succes van het project worden gewaarborgd.

II.4 De initiatiefase nader bekeken

In de initiatiefase wordt de haalbaarheid vastgesteld van het project dat de ondernemer voor ogen staat. De resultaten van de verschillende analyses en plannen die in het kader van de haalbaarheid worden uitgevoerd respectievelijk worden opgesteld dienen tevens als spoorboekje voor het verdere vervolg van het project. Aan de hand van het pilot project Intensieve Veehouderij (case 3) wordt een en ander geïllustreerd. Bij deze fase horen de volgende producten:

- Een krachtenveldanalyse;
- Een communicatieplan;
- Een financieel plan;
- Een juridisch plan.

Krachtenveldanalyse

In de krachtenveldanalyse worden alle betrokken belangen benoemd met de bijbehorende actoren. De belangen die in het kader van de krachtenveldanalyse aan de orde komen zijn niet alleen juridisch, maar met name ook maatschappelijk, economisch en financieel van aard. Hiervoor wordt eerste een scan gemaakt van het plangebied en omgeving vergelijkbaar met de beschrijving van de cases (zie deel 4).

Scan. Voor een scan van het plangebied en zijn omgeving moeten twee vragen beantwoord worden. Ten eerste is er de vraag “Wat is er aanwezig in het plangebied (woningen, wegcapaciteit, natuurgebieden, ondergrondse leidingen, etc.)? De tweede vraag is “Tot welke krachten kan dit leiden?”. In de krachtenveldanalyse komen met andere woorden alle betrokken elementen van een project bij elkaar samen en worden deze elementen met elkaar in verband gebracht. In het geval van case 3 – het pilot project intensieve veehouderij - zullen bijvoorbeeld het tijdbeslag van de vele juridische procedures in beeld moeten worden gebracht en zullen de gevolgen daarvan vervolgens moeten worden betrokken in de projectplanning en in het financiële plan (tijd is geld).

Zicht op verbanden en wisselwerking. Alleen door zaken met elkaar in verband te brengen ontstaat er een volledig en helder beeld van de juridische acties, het tijdbeslag, het financiële beslag en de risico's in het project. Daarnaast is het voor de ondernemer zinvol om de meerwaarde van het project voor de gemeente in beeld te brengen. Dit vergemakkelijkt vaak de samenwerking en kan leiden tot afspraken over termijnen (zie ook onder Communicatieplan). Wat nog belangrijker in deze fase is, is de onderlinge wisselwerking tussen de genoemde onderdelen in beeld te brengen. Een deel van de acties

wordt nader uitgewerkt in een communicatieplan, financieel plan en juridisch plan zodat op een zo optimaal mogelijke wijze de regie gevoerd wordt over een project.

Communicatieplan

Communicatie speelt een wezenlijke rol in het welslagen van een project. Met name het vooroverleg met de betrokken bestuursorganen is daarbij wezenlijk. Zo zal projectleider in ieder geval vooroverleg moeten hebben met de provincie en met de betrokken gemeente(n). Een dergelijk vooroverleg zal onder andere betrekking moeten hebben op onderwerpen als de situering van het terrein of de terreinen, het ruimtelijk beslag (hoogte, lengte en breedte), milieu, verwerving van gronden en de herontwikkeling van de gronden die achterblijven.

Het belang van vooroverleg is helder: de ondernemer kan een betere inschatting van de situatie maken en is daardoor meer in staat tot het maken van afgewogen keuzes. Voorts kan een tijdige samenspraak met de betrokken bestuursorganen leiden tot meer begrip en medewerking bij de bestuursorganen zelf. Bovendien kan de ondernemer het vooroverleg benutten om tijdafspraken met de betrokken bestuursorganen te maken. Deze tijdafspraken kunnen zien op onder andere de termijnen waarbinnen de bestuursorganen bepaalde beslissingen nemen of handelingen verrichten. Mogelijke tijdafspraken kunnen zich bovendien richten op de fasering van het project per afzonderlijk deel.

Financieel plan

In het financieel plan worden de financiële randvoorwaarden en mogelijkheden aangegeven. Tot de financiële mogelijkheden kunnen in het pilot project Intensieve Veehouderij de opbrengsten uit een mogelijke herontwikkeling van de gronden die achterblijven en mogelijke subsidieregelingen gerekend worden. Met betrekking tot de mogelijkheid van subsidie kan met het oog op de herontwikkeling van de terreinen die achterblijven kan in het pilot project onder meer worden gedacht aan het Besluit Milieusubsidie en het Besluit Ontwikkeling van Landschappen, ook wel de Kaderregeling Subsidiëring Natuurprojecten genaamd. Zoals hiervoor aangegeven, is er sprake van een wezenlijke wisselwerking tussen de juridische procedures, het daarbij behorende tijdbeslag en de uiteindelijke financiële uitkomsten van het project. Telkens zal dan ook een dwarsverband moet worden gelegd tussen deze elementen alvorens een reële planning kan worden opgesteld.

Juridisch plan

Vergunningen- en contracteringsplan. Het juridisch plan bestaat uit twee verschillende onderdelen: het vergunningen- en het contracteringsplan. Beide plannen hangen nauw met elkaar samen en bepalen met elkaar een wezenlijk deel van de timing en de dynamiek in een project. Bepalend voor een goede sturing in een project is de vaststelling van de juiste volgtijdelijkheid in de verschillende keuzes, acties en juridische handelingen. Bij de uitwerking van het juridisch plan zijn de volgende twee uitgangspunten essentieel:

Maak een raamwerk van cruciale bestuursrechtelijke procedures. Allereerst wordt de samenhang tussen de bestuursrechtelijke procedures die qua tijd en inhoud het meest bepalend zijn voor de eerste sturing in het project in beeld gebracht, het raamwerk. In case 3 - het pilot project intensieve veehouderij - gaat het daarbij met name om het bestemmingsplan en de bouwvergunningprocedures, al dan niet in coördinatie met de milieuvergunningprocedures. Vervolgens worden alle andere relevante procedures

daaraan gekoppeld. Het is van wezenlijk belang dat het tijdbeslag van de verschillende juridische procedures op detailniveau in de planning wordt verwerkt en dat daarbij de bijbehorende feitelijke en juridische acties nauwkeurig in beeld worden gebracht. Alleen op deze wijze ontstaat er een reëel beeld van het totale tijdbeslag van het project en daarmee van de financiële uitkomsten. In deel 4 worden in het onderdeel "Voorbeeld Vergunningenplan" de meest bepalende procedures nader uitgewerkt. In het onderdeel "Overzicht doorlooptijd veel voorkomende procedures" is een indicatie gegeven van de procedures die in ieder geval nog gecheckt moeten worden en ingevoerd. Deze lijst moet aangevuld worden met projectspecifieke wet- en regelgeving.

Maak samenhang tussen bestuursrechtelijke procedures & uitkomsten en het wanneer van bindende afspraken duidelijk. Vervolgens is het van belang om de samenhang tussen de bestuursrechtelijke procedures en de uitkomsten enerzijds en het moment van het maken van bindende afspraken anderzijds, helder in beeld te brengen. Wat in de praktijk vaak gebeurt is, dat de ondernemer door enthousiasme gedreven eerst begint met het sluiten van overeenkomsten. In die overeenkomsten worden allerlei verplichtingen aangegaan, zoals de koop/verkoop van gronden, bebouwingsdichtheid, de verdeling van subsidiegelden en de termijn waarop bepaalde zaken moeten verricht. Ook worden er in het kader van de contractering keuzes gemaakt, zoals met wie wordt er samengewerkt, hoe wordt deze samenwerking ingestoken, waar komt het project definitief te liggen, hoe ziet de invulling van het terrein er uit, wanneer wordt er verkocht etc.

Deze verplichtingen en keuzes worden in het kader van de 'traditionele' werkmethode gemaakt zonder dat er voldoende zicht bestaat op de uitkomst van de verschillende bestuursrechtelijke procedures. Dit leidt in de praktijk tot situaties waarbij de ondernemer zich zelf op voorhand al volkomen "klem" manoeuvreert, bijvoorbeeld door de bestaande locatie al te verkopen terwijl er onvoldoende zicht op een bouwvergunning voor een nieuwe locatie bestaat of door zich te verplichten een bedrijventerrein te projecteren grenzend aan een natuurgebied of aan een woningbouwlocatie.

Ontbindende of opschortende voorwaarden biedt onvoldoende soelaas. In de praktijk wordt nog al eens gedacht dat de hierboven geschetste problematiek volledig kan worden opgelost door in betreffende overeenkomst ontbindende of opschortende voorwaarden op te nemen. Dit is echter niet zonder meer het geval, want:

- Ontbindende en / of opschortende verplichtingen kunnen in beginsel niet alle aangegane verplichtingen ongedaan maken. Bovendien is het maar de vraag of het instrumentarium van ontbindende en opschortende voorwaarden geschikt is om eenmaal gemaakte keuzes met een min of meer definitief karakter ongedaan te maken. Gelet op praktijkervaringen, moet daar ernstig aan getwijfeld worden;
- Door tijdverloop of door andere omstandigheden van het geval kan een beroep op een ontbindende en / of opschortende voorwaarde onrechtmatig zijn.

Onmogelijkheid bijbuigen bestuursrechtelijke procedures. Een andere, onjuiste notie, die in de praktijk leeft is dat de bestuursrechtelijke procedures kunnen en zelfs moeten worden "bijgebogen" zodat aansluiting wordt gevonden bij de door de ondernemer gemaakte keuzes en aangegane verplichtingen. Daarbij wordt geheel dan wel nagenoeg geheel over het hoofd gezien dat het bestuursrecht -anders dan het privaatrecht- merendeels dwingend recht is, zodat geen, dan wel slechts beperkte, ruimte is voor

"bijbuigen". In de regel wordt deze ruimte slechts gevonden daar waar het gaat om de mogelijkheid om procedure termijnen te versnellen

Oplossing 1: Wachten tot afwikkeling meest bepalende bestuursrechtelijke procedures.

Dé manier waarop de ondernemer deze moeilijkheden kan voorkomen is door met het aangaan van verplichtingen en het maken van "harde" keuzes te wachten totdat de meest bepalende bestuursrechtelijke procedures zijn afgewikkeld. Reëel is dit echter in de regel niet, omdat dan zou moeten worden gewacht totdat deze bestuursrechtelijke procedures volledig zijn afgewikkeld en dat kan betekenen dat de rest van het project gedurende een langere periode volkomen stil ligt.

Oplossing 2. De slimmere optie: Vergunningenplan en contracteringsplan! Een andere mogelijkheid die wel soelaas kan bieden is dat de ondernemer eerst een vergunningenplan uitwerkt op basis van de meest bepalende procedures, zich daardoor meer inzicht verschaft in de mogelijke uitkomsten van deze procedures en vervolgens een contracteringsplan opstelt, waarbij hij rekening houdt met de bevindingen van het vergunningenplan.

II.5 Vergunningenplan en contracteringsplan

II.5.1 Vergunningenplan

Het raamwerk van een vergunningenplan omvat de bestemmingsplanwijziging en de bouwvergunning. Daaraan kunnen gekoppeld vervolgens de relevante procedures gekoppeld worden. Het vergunningenplan komt in grote lijnen neer op de volgende acties en besluiten:

- Overleg met gemeente over de planning van de procedures;
- Ontwikkelen plan en alternatieven;
- Beoordelen voorstellen voor wijzigingen op met name bedrijfseconomische/financiële consequenties;
- Besluiten wel of niet door te gaan op basis van de aanpassingsvoorstellen van de gemeente;
- Bewaken procedurele en afgesproken termijnen.

In deel 4 wordt een nadere uitwerking van het raamwerk van een vergunningenplan gegeven (onderdeel [2] "Voorbeeld vergunningenplan") en wordt een overzicht van relevante procedures verschaft (onderdeel [8] "Overzicht doorlooptijd veel voorkomende procedures"). In het "Voorbeeld vergunningenplan" wordt tevens aangegeven wat mogelijke (logische) contractmomenten zijn zonder al te veel financiële risico's.

II.5.2 Contracteringsplan

Aan de hand van bevindingen in het kader van het vergunningenplan kan de ondernemer overgaan tot de opstelling van een contracteringsplan. In het geval van pilot project intensieve veehouderij kan daarbij voor de volgende insteek worden gekozen:

- ***Vòòr goedkeuring bestemmingsplan: sluiten intentieovereenkomst.*** Tot het moment waarop de Provinciale Planologische Commissie haar goedkeuring heeft gehecht aan

de wijziging van het bestemmingsplan, kan hooguit een intentieovereenkomst worden gesloten met de betrokken partijen. In deze intentieovereenkomst kan uitsluitend worden opgenomen, dat partijen gezamenlijk onderzoeken of en in hoeverre het in eerste instantie gedachte plan haalbaar is. Daarbij is het van belang dat wordt afgesproken hoe de haalbaarheid objectief wordt vastgesteld. Een element van de objectieve haalbaarheid zal daarbij in ieder geval moeten zijn dat de provinciale planologische commissie goedkeuring hecht aan de wijziging van het bestemmingsplan;

- ***Na goedkeuring bestemmingsplan: sluiten samenwerkingsovereenkomst.*** Nadat de Provinciale Planologische Commissie haar goedkeuring heeft gehecht aan de wijziging van het bestemmingsplan kan met de diverse betrokken partijen een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten, met dien verstande dat in de samenwerkingsovereenkomst vooralsnog open dient te worden gelaten:
 - definitieve keuzes en afspraken met betrekking tot de locatie, de inrichting (waaronder bebouwingsdichtheid) van de locatie;
 - "harde termijnen"; vooralsnog kan er alleen worden gewerkt met voorlopige termijnen;
 - definitieve financiële afspraken: ook deze dienen een voorlopig karakter te hebben).

Inhoud samenwerkingsovereenkomst. In de considerans van de samenwerkingsovereenkomst dient uitdrukkelijk te worden opgenomen dat het bestemmingsplan nog in procedure is en dat ook de bouwvergunning nog niet onherroepelijk is. Wat wel in de samenwerkingsovereenkomst kan worden opgenomen is de organisatie van de samenwerking en de verdeling van de activiteiten die nog dienen te plaats te vinden. Verder kan in de samenwerkingsovereenkomst worden opgenomen dat na het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan en de bouwvergunning partijen zullen overgaan tot het sluiten van een realiseringsovereenkomst. In dit stadium kunnen ook voorlopige koop/verkoopovereenkomsten worden gesloten met betrekking tot de grond die achterblijft en de grond die nieuw verworven moet worden;

- ***Bestemmingsplan en bouwvergunning onherroepelijk? Sluit realiseringsovereenkomst.*** Nadat het bestemmingsplan en de bouwvergunning onherroepelijk zijn geworden kan de ondernemer overgaan tot het sluiten van een realiseringsovereenkomst met de betrokken partijen. In dat stadium kunnen ook definitieve koop- en verkoopovereenkomsten worden afgesloten c.q. worden overgegaan tot eigendomstransport;
- ***Aanbesteding en contractering aannemer.*** Nadat de samenwerkingsovereenkomst is gesloten en de koop- en verkoopovereenkomsten definitief zijn geworden kan worden overgegaan tot aanbesteding en contractering van de aannemer.

Deel 3. Gids in het doolhof – Rollen, knelpunten en oplossingsrichtingen overheid

III.1 Leeswijzer

In dit derde deel *Gids in het doolhof – rollen, knelpunten en oplossingsrichtingen overheid* staat de overheid centraal, in haar hoedanigheid van wetgever, uitvoerder en verleidende en faciliterende partij. Deel 3 – te zien als handreiking voor de overheid – geeft daarmee behalve knelpunten ook oplossingsrichtingen aan. Deze oplossingsrichtingen bestaan enerzijds uit korte termijn praktische adviezen en anderzijds meer fundamentele en lange termijn acties. Elke van de drie bovengenoemde rollen kent zo zijn eigen knelpunten, en daarmee ook zijn eigen oplossingen. Gekozen is voor een analyse per rol. Uiteraard – en gelukkig – is er sprake van een zekere samenhang tussen de rollen.⁸ Deel 3 biedt naast een korte schets van de drie genoemde rollen (paragraaf III.2), voor elke rol een overzicht van knelpunten en problemen en geëigende oplossingen en aanbevelingen (paragrafen III.3 t/m III.6).

III.2 Overheidsrollen

De overheid in de rol van wetgever. Deze rol komt het sterkste tot uitdrukking bij de rijksoverheid. De rijksoverheid is niet alleen nauw betrokken bij het initiatief tot een bepaalde wet in formele zin en de opstelling daarvan, maar is bovendien in het kader van de wetgeving in formele zin dé producent bij uitstek van een aanzienlijke hoeveelheid aan beleidsregels door middel van circulaire, richtlijnen, normen, brochures en aanbevelingen. Ook lagere overheden, zoals provincies en gemeenten, zijn betrokken bij wetgeving, met dien verstande dat deze overheden uitsluitend direct betrokken zijn bij wetgeving in materiële zin, zodat hun rol als wetgever minder bepalend is dan die van de rijksoverheid. Deze meer beperkte rol van de lagere overheden wordt onderstreept door het feit dat de productie van beleid in het kader van wetgeving door deze overheden een relatief bescheiden omvang heeft. De productie van beleid door lagere overheden richt zich in hoofdzaak op de uitvoerende taak van dergelijke overheden.

De overheid in de rol van uitvoerder. Wet- en regelgeving dient te worden uitgevoerd door overheden en dan met name door lagere overheden, zoals provincie en gemeenten. De wijze waarop overheden omgaan met het aspect uitvoering is minstens even wezenlijk als de inhoud, samenhang en de systematiek van de wet- regelgeving zelf. Immers, de invulling die een overheidsorgaan geeft aan een bepaalde wet of regeling bepaalt tezamen met de inhoud en systematiek van die wet of regeling het totale product waarmee de justitiabele (de belanghebbende burger, in casu de ondernemer/ agrariër) wordt geconfronteerd.

De overheid in de rol van faciliterende en "verleidende" partij. Niet alleen door de inhoud, maar ook door de vorm en samenhang van wet- en regelgeving kan de overheid optreden als faciliterende en verleidende partij. Daarbij moet met name worden gedacht aan *coördinatie*. Daarnaast is ook de wijze waarop de overheid uitvoering geeft aan wet- en regelgeving bepalend voor de rol als faciliterende en "verleidende" partij. Bij de uitvoering zijn zaken als snelheid en duidelijkheid in de besluitvorming wezenlijk. Ook

⁸ Een zekere mate van overlap en daarmee herhaling van problemen en oplossingen is daarmee onvermijdelijk. De indeling in rollen doet echter het meest recht aan de problematiek en zijn mogelijke oplossingen.

de wijze waarop de overheid communiceert over wet- en regelgeving is van belang. Met betrekking tot dit laatste moet met name worden gedacht aan de uitleg ten aanzien van de systematiek van de betrokken wet- en regelgeving zelf als ook aan de uitleg ten aanzien van de samenhang met andere wet- en regelgeving. Uit het vorenstaande volgt, dat de rol van de overheid als faciliterende en ‘verleidende’ partij voor een groot deel samenvalt met de rollen als wetgever en als uitvoerder.

III.3 De overheid als wetgever

De problematiek in beeld

De hoeveelheid wet- en regelgeving zorgt ook voor de wetgever voor problemen. Deze problemen komen met name tot uitdrukking in de samenhang en het doorzicht van bestaande wet- en regelgeving toepasselijk op agribusinessparken. Deze coherentie en transparantie staat onder druk, zoals ook in andere delen van deze studie reeds aan de orde kwam.⁹

Onvolkomen afstemming, gebrek aan innerlijke samenhang en inflexibiliteit. Bepaalde wet- en regelgeving is veelal los van elkaar ontstaan en is niet in alle gevallen in voldoende mate op elkaar afgestemd. We illustreren dit met een aantal relevante voorbeelden:

- ***Wet Ruimtelijke Ordening en Reconstructiewet.*** Tussen de Wet Ruimtelijke Ordening en de Reconstructiewet Concentratiegebieden is op een onderdeel sprake van onvoldoende samenhang. Dit betreft het geval dat op grond van een reconstructieplan realisering van een agrarische bestemming mogelijk is. In dat geval levert het reconstructieplan een directe bouwtitel op, zonder dat echter op basis van dat plan duidelijk wordt wat het ruimtelijke beslag van de toegestane bouw mag zijn (hoogte, breedte, etc);
- ***Wet Ruimtelijke Ordening en Wet Milieubeheer.*** Ook tussen de Wet Ruimtelijke Ordening en de Wet Milieubeheer bestaat op onderdelen een gebrek aan samenhang. Onduidelijk is in dit verband vooral hoe een positieve bestemming als bedrijventerrein zich verhoudt tot de verplichting om een milieuvergunning aan te vragen en de voorschriften die aan een milieuvergunning kunnen worden verbonden;
- ***(Pseudo)wetgeving stankoverlast.*** De (pseudo-) regels die zijn geformuleerd met betrekking tot stankoverlast werpen de volgende vragen op: hoe kan de stank die dieren veroorzaken eenduidig worden genormeerd, en tot welke eenduidige afstandseisen moet dat leiden; hoe zit met de stanknormen van ammoniak bij verschillende typen stallen, etc;
- ***Onvoldoende innerlijke systematiek en samenhang.*** Bepaalde wet- en regelgeving vertoont onvoldoende innerlijke systematiek en innerlijke samenhang. Hierbij moet concreet worden gedacht aan wet- en regelgeving die uitsluitend *technische normen* bevatten, zonder dat er een bepaalde systematiek aan deze normering ten grondslag is

⁹ De omvang van de wet- en regelgeving is zelfs zodanig dat gezien de tijd beschikbaar voor het onderzoek, de inzichtelijkheid van het onderzoek en de reikwijdte daarvan het ondoenlijk bleek om alle relevante wet- en regelgeving (in detail) met betrekking tot het onderzoek te bespreken.

gelegd. Als voorbeeld kan hier worden genoemd de (pseudo-) wet- en regelgeving ten aanzien van mestafzet en herstructurering van varkenshouderijen;

- **Inflexibiliteit – het voorbeeld van de Pachtwet.** De Pachtwet is een inflexibel instrument in verband met de starre termijnen en voorwaardenregeling. Hierbij moet concreet worden gedacht aan het feit dat een verkorting van de minimum wettelijke pachtermijnen steeds afzonderlijk toestemming moet worden gevraagd aan de Grondkamer. Ook de verplichte koopoptie die de pachter heeft maakt deze wet star en dwingt tot het vragen van afzonderlijke ontheffingstoestemming. Deze inflexibiliteit werkt nadelig voor alle betrokken partijen. Vooral in overgangssituaties en nieuwe ontwikkelingen zoals agribusinessparken.

Op zoek naar oplossingen

In de praktijk zijn de genoemde problemen regelmatig gesignaleerd. Tevens zijn er ook verschillende oplossingen aangedragen om de problematiek te verlichten:

- Harmonisatie, coördinatie en codificatie;
- Deregulering;
- Privatisering en zelfregulering.

Herijking wet- en regelgeving. In lijn met het huidige kabinetsbeleid zijn verschillende ministeries momenteel bezig met een herijking van bestaande wet- en regelgeving. Dit gebeurt onder inzet van de middelen harmonisatie, coördinatie, codificatie en deregulering. Gewezen wordt naar het project Herijking VROM-regelgeving van het ministerie van VROM, het project Strijdige regels van het ministerie van Economische Zaken en het project vermindering Administratieve lasten van het ministerie van Financiën. Ook bij het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is een traject gestart om tot herijking van de regels over te gaan.

Deregulering

Deregulering betekent het terugbrengen van de overheidsbemoeienis door minder gedetailleerde wet- en regelgeving uit te vaardigen. Daarbij kan aan de orde zijn dat bepaalde (wettelijke) regelingen in zijn geheel verdwijnen.

Harmonisatie, coördinatie en codificatie

Deregulering wordt in de praktijk nogal eens verward met harmonisatie, coördinatie en codificatie (en vice versa). Er kunnen drie manieren worden onderscheiden waarop harmonisatie, coördinatie en codificatie gestalte kunnen krijgen:

- de (wettelijke) regelingen op zich zelf blijven bestaan, maar worden qua inhoud en systematiek nader in overeenstemming met elkaar gebracht;
- De bestaande geschreven en ongeschreven regelingen worden in één wettelijk kader bijeengebracht;
- Er wordt één overkoepelende wet voor een bepaald beleidsterrein tot stand gebracht.

De verschillende methoden van harmonisatie, coördinatie en codificatie kunnen naast elkaar worden gehanteerd. In de navolgende paragrafen worden zowel harmonisatie, coördinatie, codificatie als deregulering nader toegelicht.

Privatisering en zelfregulering. Bij privatisering of zelfregulering worden taken die normaal gesproken door de overheid worden uitgevoerd overgeheveld naar private marktpartijen. Hoewel privatisering door een aantal auteurs wordt gezien als een mogelijkheid om wet- en regelgeving terug te dringen, is privatisering met name is bedoeld om de overheidstaak als zodanig te ontlasten en niet om de hiervoor gesignaleerde problemen ten aanzien van wet- en regelgeving op te lossen en wordt om die reden niet verder behandeld.

III.3.1 Harmonisatie, coördinatie en codificatie

De methode van harmonisatie, coördinatie en codificatie bieden afzonderlijk van elkaar, maar vooral ook in samenhang met elkaar een goede mogelijkheid om te komen tot evenwichtige en overzichtelijke wet- en regelgeving. Er is niet één oplossing voor de geconstateerde problematiek. Wel kunnen een aantal handreikingen geboden worden hoe de problematiek effectief kan worden ‘getackeld’. Algemene aanbevelingen daarbij zijn:

- **Methode nadere afstemming arbeidsintensief en lastig.** De methode waarbij de (wettelijke) regelingen qua inhoud en systematiek op elkaar worden afgestemd lijkt op zichzelf aantrekkelijk. Immers: de bestaande wettelijke kaders worden gehandhaafd. Daar staat echter tegenover dat deze methode tamelijk arbeidsintensief is en derhalve veel tijd zal vergen. De verschillen in doelstellingen van de verschillende regelingen kunnen maken dat afstemming tussen systematiek en inhoud lastig is;
- **Kaderwetten goede oplossing, maar ministerie-overstijgend en daardoor lastig.** Een goede oplossing is de totstandbrenging van kaderwetten (overkoepelende wetten) voor een bepaald beleidsterrein door middel van verruiming van wettelijke doelen en het samenbrengen (codificeren) van de tot dat beleidsterrein behorende wet- en regelgeving. Een moeilijkheid die kan ontstaan bij het opstellen van een kaderwet voor een beleidsterrein door middel van doelverruiming en het samenbrengen van meerdere wetten en / of regelingen is, dat een dergelijke wet de traditionele bevoegdheden van verschillende ministeries kan overstijgen. Dit kan lastig zijn. Immers, het is niet ondenkbaar dat een bepaald ministerie in het kader van de totstandkoming van een kaderwet terrein moet prijs geven aan een ander ministerie;
- **Huidige specialiteitsdenken verdient heroverweging.** Met name met het oog op harmonisatie en de totstandbrenging van kaderwetten voor beleidsterreinen is het wezenlijk dat er een heroverweging plaats vindt ten aanzien van inhoud en betekenis van het specialiteitsdenken, dat in een starre vorm in de praktijk veelal als een soort schild wordt gebruikt om vanuit een eigen eilandje te kunnen opereren. Dit leidt tot los van elkaar staande wet- en regelgeving en daarmee tot aanzienlijke problemen in de praktijk;
- **Parapluwetgeving geen wondermiddel.** Het verlenen van paraplu- of overkoepelende vergunningen waarin overkoepelende belangen voor meerdere vergunningplichtigen moeten worden afgedekt is een oplossing die circuleert. Deze tussenoplossing werkt echter lang niet in alle gevallen. Ook hier speelt het specialiteitsbeginsel een rol waardoor het buitengewoon lastig is om voorschriften aan een vergunning te verbinden waarin andere belangen dan die concreet door de betrokken wet of regeling worden beoogd zijn verwerkt. Bovendien levert deze tussenoplossing geen zicht op harmonisatie van wet- en regelgeving;
- **Effectieve korte termijn actie: breng regelgeving bijeen op website.** Een eerste stap die gezet kan worden is de meest relevante regelgeving bij de realisatie van agribusinessparken bij elkaar te zetten bijvoorbeeld op een website. Nu staan de diverse regelingen nog verspreid over divers ministeriële websites.

Aanbevelingen voor aanpassing bestaande wet- en regelgeving

Naast deze algemene aanbevelingen zijn er ook een aantal meer specifieke aanbevelingen te doen. Deze hebben betrekking op bestaande concrete wetgeving.

Wet Ruimtelijke Ordening en Reconstructiewet. Tussen de Wet Ruimtelijke Ordening en de Reconstructiewet Concentratiegebieden is sprake van onvoldoende samenhang. Dit komt tot uitdrukking in het geval dat op grond van een reconstructieplan onder omstandigheden realisering van een agrarische bestemming mogelijk is. In dat geval levert het reconstructieplan een directe bouwtitel op, zonder dat echter op basis van dat plan duidelijk wordt wat het ruimtelijke beslag van de toegestane bouw mag zijn (hoogte, breedte, etc).

Milieuregelgeving. Met betrekking tot milieuregelgeving op het gebied van stank is codificatie en ook harmonisatie noodzakelijk. Ook op het gebied van geluidzoning en het welzijn van dieren is codificatie en harmonisatie gewenst.

Natuurwetgeving. Met het oog op de aangekondigde wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 geldt dat deze wet weliswaar een aanzet is in de richting van een kaderwet, maar dat deze wijziging helaas niet ver genoeg gaat daar waar het de gebiedsbescherming betreft waardoor de Flora- en Faunawet op zich zelf blijft staan. Dit laatste zal zaken als eenduidigheid, samenhang en toepasbaarheid van de betrokken wet- en regelgeving in de praktijk niet bevorderen. Samenvoegen van beide wetten blijft de voorkeur houden vanuit oogpunt van harmonisatie en codificatie.

Harmonisatie natuur- en milieuwetgeving en Wet Ruimtelijke Ordening. Harmonisatie tussen de verschillende wet- en regelgeving op het gebied van natuur / milieu enerzijds en de Wet Ruimtelijke Ordening anderzijds is echter buitengewoon lastig, gezien de ver uiteenlopende doelstellingen.

Aanpassing Pachtwet. De praktijk (zie onder andere de inmiddels ingezette herontwikkeling van het Westland) vraagt dan ook dringend om een wijziging van de Pachtwet zodanig dat in geval van herontwikkeling van agrarische gebieden ook in geval van een hoeve zonder voorafgaande toestemming van de Grondkamer tijdelijke pacht mogelijk is voor bijvoorbeeld een periode van 1 of 2 jaar.

III.3.2 Deregulering

Deregulering, maar vooral van "pseudowetgeving". Deregulering is een begrip waarbij vooral moet worden gedacht aan het terugbrengen van de bemoeienis van de overheid met betrekking tot de detailuitwerking van wet- en regelgeving. In de praktijk komt de gedetailleerde bemoeienis van de overheid met name tot uitdrukking in een aanzienlijke stroom van aanvullingen door middel van vooral besluiten, alsmede in een forse hoeveelheid beleidsaanwijzingen op basis van richtlijnen, circulaires, besluiten, brochures et cetera. De hier bedoelde middelen worden ook wel aangeduid als "pseudowetgeving".

De beleidsaanwijzingen kunnen betrekking hebben op (1) de interpretatie van wet- en regelgeving, (2) de beoordelingsruimte die het uitvoerende bestuursorgaan heeft en (3) technische aanwijzingen. Voor het laatste moet met name worden gedacht aan de

technische normering in het kader van de milieuwetgeving (bijvoorbeeld hoe moet geluid en / of stank worden gemeten), de technische normering in het kader van mestafzet en de ook weer technische normering in het kader van herstructurering van varkenshouderijen.

Raamwetten en het probleem van pseudowetgeving. Naar mate de betrokken wet in formele zin meer het karakter van een raamwet heeft, lijkt de overheid -en dan in het bijzonder de rijksoverheid- zich meer uitgenodigd te voelen om een stroom van aanvullingen en beleidsaanwijzingen op gang te brengen. Zo is rondom de Wet Milieubeheer een stroom aan vooral beleidsaanwijzingen (pseudowetgeving) gecreëerd die als zeer groot en onsamenhangend moet worden gekenmerkt (zie hiervoor de opmerkingen ten aanzien van stank). Deze onsamenhangendheid komt vooral voort uit het feit dat de beleidsaanwijzingen binnen een door het specialiteitsdenken toch al beperkt gebied zich los van elkaar richten op verschillende details. Bovendien komen deze beleidsaanwijzingen vaak tot stand op basis van een directe aanleiding, waardoor het groter verband, zoals de systematiek van de wet in formele zin, uit het oog wordt verloren.

Pseudowetgeving kent verschillende oorzaken:

- ***Sturingsbehoefte rijk.*** De behoefte om ondanks het feit dat het om een raamwet gaat sterk te sturen in de praktijk. Er is dus geen sprake van deregulering. Een pikant detail daarbij is dat de beleidsaanwijzingen veelal niet democratische gelegitimeerd zijn, waardoor de beleidsaanwijzingen het karakter kunnen krijgen van een ongecontroleerde machtsuitoefening;
- ***Informatievoorziening.*** De behoefte om de praktijk (lagere overheden en burgers) te steunen en te informeren. Regelgeving is niet de manier om te informeren en werk zelfs vaak contraproductief. Voor communicatie en kennisoverdracht zijn andere middelen meer geëigend. Bij opstellen van wet- en regelgeving is het van belang om aandacht te besteden aan de communicatie waarbij een doorkijk wordt gemaakt naar de uitvoering van de wet- en regelgeving;
- ***Reparatiewetgeving.*** De behoefte om via beleidsaanwijzingen lacunes en andere gebreken in de betrokken raamwet te repareren. Reparatie via beleidsaanwijzingen komt met name de samenhang en eenduidigheid niet ten goede en wordt daarom afgeraden;
- ***Oplossen probleem door regels zonder concreet zicht op oplossing.*** De behoefte en het idee dat vrijwel ieder maatschappelijk probleem door een (nieuw) regeltje kan worden opgelost. Zonder een concrete oplossing in zicht heeft het opstellen van regels in het algemeen geen effect en vergroot alleen de stroom regelgeving;
- ***Deregulering leidt (soms) tot meer regels.*** De behoefte om te dereguleren als zodanig leidt soms tot meer regelgeving. Een voorbeeld daarvan is de Woningwet waarbij een poging tot het dereguleren van het bouwvergunningstelsel heeft geleid tot aanzienlijk veel besluiten die de toepassing van de wet aanzienlijk compliceren.

Conclusies en aanbevelingen

- **Pseudowetgeving geen oplossing maar oorzaak problemen.** De rijksoverheid is geneigd om in geval van een raamwet aanzienlijke hoeveelheden aanvullingen en beleidsaanwijzingen - pseudowetgeving - te formuleren. Ook de lagere overheden zijn geneigd tot dergelijke pseudowetgeving die in plaats van oplossing vaak de oorzaak van problemen is;
- **Terughoudendheid geboden bij nieuwe (pseudo-) wet- en regelgeving.** Deregulering betekent vooral dat de overheid uiterste zuinigheid zal moeten betrachten bij de totstandbrenging van nieuwe (pseudo-) wet- en regelgeving. Deze zuinigheid houdt in dat alleen in geval van dwingende noodzaak -er is geen andere oplossing meer denkbaar- tot extra (pseudo-) wet- en regelgeving mag worden overgegaan;
- **Harmonisatie, coördinatie en codificatie is oplossing.** Voor reeds bestaande onsamenhangende (pseudo-) wet- en regelgeving geldt dat harmonisatie, coördinatie en codificatie de aangewezen weg is.

III.4 De overheid als uitvoerder

Tekortschieten tijd en kennis. Uit de behandelde cases komt naar voren dat bij uitvoering van wet- en regelgeving de elementen tijd en kennis bij de uitvoerende overheid van essentieel belang zijn. Hieraan schort het.

Oorzaken. Voor de oorzaken van dit tekortschieten zijn uiteenlopende oorzaken en redenen aan te geven:

- **Te weinig gespecialiseerde ambtelijke staf.** Een veelgehoorde reden is dat met name de lagere overheden, uitvoerders van wet- en regelgeving bij uitstek, beschikken over een te weinig gespecialiseerde ambtelijke staf;
- **Interpretatieverschillen.** Uit het onderzoek 'Strijdige Regels' van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat veel knelpunten meer voortkomen uit verschillende interpretaties of toepassing, dan uit de wet- en regelgeving zelf;
- **Omvang wet- en regelgeving.** Een andere, veelgehoorde reden is de omvang van de wet- en regelgeving, waardoor ook overheden – net als ondernemers – door de bomen het bos (soms) niet meer kunnen zien;
- **AWB: termijnen van orde in plaats fatale termijnen.** Tot slot is een belangrijke reden dat met name in de Algemene Wet Bestuursrecht een aantal termijnen zijn opgenomen, die ondanks hun cruciale belang voor de praktijk, het karakter van een termijn van orde hebben;
- **Vertraging procedures.** Een deel van de vertraging in procedures wordt veroorzaakt door de afhandeling van bezwaar en beroep door de rechterlijke macht.

Oplossingen

Voor de juiste aanpak van problemen dient vooral ook naar de oorzaken te worden gekeken. De volgende oplossingen kunnen de overheid in haar rol als uitvoerder van wet- en regelgeving versterken:

Zorg voor voldoende capaciteit en kennis. De problematiek met betrekking tot de bezetting en het kennisniveau van de uitvoerende overheid mag - hoe lastig deze problematiek ook is - geen geldige reden zijn voor het tekortschieten van de uitvoerende overheid. Dit is een zaak die de organisatie van de overheid zelf raakt en waarvan de burger/ondernemer niet de dupe mag worden. Hier zit ook iets dubbels in: een belanghebbende burger/ ondernemer die te laat zijn bezwaarschrift indient wegens onkunde en/of tijdgebrek kan op geen enkele genade van de overheid en de rechtelijke macht hoeft te rekenen. De overheid mag zich daarom op haar beurt niet verschuilen achter het argument van onderbezetting en kennisgebrek. De overheid zal er zelf voor moeten zorgen dat deze problemen - hoe lastig dan ook - worden opgelost met name door de inzet van verbeterde hulpmiddelen.

Middels het Platform Agrologistiek zou onderzocht kunnen worden in hoeverre het capaciteit- en kennisprobleem bij realisatie van agribusinessparken speelt bij gemeenten en provincies. Gestart kan worden met overheden die betrokken zijn bij de verschillende pilots.

Pas interpretatie en toepassing Landinrichtingswet aan. Een voorbeeld waar de reikwijdte van de wet in eerste instantie onvoldoende is om de ontwikkeling van agribusinessparken mogelijk te maken is de Landinrichtingswet. In strikte zin past de ontwikkeling van agribusinesspark, ondanks zijn agrarische karakter, niet onder deze wet. Indien men echter de problematiek van vrijkomende locaties, de financiële problematiek en de herstructurering van een groter gebied meeweegt lijkt dit instrument uitermate geschikt kan zijn voor de ontwikkeling van agribusinessparken. Hierdoor kan bijvoorbeeld de Ruimte-voor-Ruimteregeling toegepast worden binnen het plangebied. Om de interpretatie in goede banen te leiden is het verstandig om hier een expliciet besluit van te maken en dit te communiceren.

Zet termijnen van orde om in fatale termijnen. Aan te raden is om nader te onderzoeken of een aantal beslistermijnen uit de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB) omgezet kunnen worden van termijnen van orde naar fatale termijnen. Het gaat daarbij concreet om de beslistermijn ten aanzien van een aanvraag en ten aanzien van een bezwaarschrift. In het algemeen worden termijnen korter (tussen 4 en 12 weken) en ontstaat er duidelijkheid over de doorlooptijd. Bij het ministerie van VROM is inmiddels een initiatief gestart om bij alle wet- en regelgeving volledig aan te sluiten bij de AWB-procedures.

Parapluvergunning als oplossing? Op dit moment wordt in de praktijk veel gesproken over de mogelijkheid van het aanvragen van zogenaamde 'raam- of parapluvergunningen' als oplossing. Dit is een vergunning waarbij voor meerdere bedrijven op één bedrijfsterrein één overkoepelende milieuvergunning wordt aangevraagd. Dit zou zowel de betrokken ondernemers als de overheid in haar rol als uitvoerder ten goede komen.

Een achterliggende gedachte bij dat laatste is dat de ambtelijke capaciteit minder belast en effectiever ingezet zou kunnen worden.

De verwachting ten opzichte van een raamvergunning zijn in de regel te optimistisch. Om met succes een raamvergunning te kunnen aanvragen en toepassen moet namelijk aan nogal wat eisen worden voldaan, te weten:

- **Toch aanvullende eisen ...** De Wet Milieubeheer en de daarop gebaseerde rechtspraak gaan er vanuit dat een inrichting een zekere begrenzing kent. Indien bundeling mogelijk is op een aantal onderdelen zal altijd nog per bedrijf aanvullende eisen gesteld worden;
- **Wie draagt de gevolgen van milieubelasting?** Een ander probleem dat zich voordoet bij een raamvergunning is dat de bedrijven -zeker wanneer zij qua organisatie, bedrijfsproces en techniek weinig homogeen zijn- indirect via de raamvergunning de gevolgen moeten (mee)dragen van de milieubelasting die niet door het bedrijf zelf maar door een andere bedrijf op het terrein wordt veroorzaakt. Praktijkervaring leert dat bedrijven dit in de regel niet doen;
- **Centrale organisatie als vergunningbeheerder.** Verder is het in geval van een raamvergunning van belang, dat er een centrale organisatie is die de vergunning beheert. Dit kan, in de vorm van bijvoorbeeld een parkmanager, kosten met zich meebrengen;
- **Inperking flexibiliteit.** Tot slot kan een raamvergunning de flexibiliteit van een bedrijfsterrein behoorlijk inperken. Zo zal van meet af aan duidelijk moeten zijn welke bedrijven exact op het terrein zullen worden gehuisvest met alle nadelige gevolgen van dien.

Al met al moet en de mogelijkheden die een raammilieuvergunning biedt niet te positief worden beoordeeld, temeer niet nu een dergelijke vergunning de nodige inflexibiliteit in de exploitatie van een bedrijventerrein kan opleveren. Voor gezamenlijke voorzieningen biedt een raamvergunning wel een oplossing.

III.6 De overheid als faciliterende en "verleidende" partij

Niet alleen door de *inhoud*, maar ook door de *vorm en samenhang* van wet- en regelgeving kan de overheid optreden als faciliterende en verleidende partij. *Coördinatie*, maar ook de wijze waarop de overheid uitvoering geeft aan wet- en regelgeving is bepalend voor de rol als faciliterende en "verleidende" partij. Bij de uitvoering vraagt dit om snelheid en duidelijkheid in besluitvorming, en om een goede communicatie van wet- en regelgeving: uitleg van de systematiek van wet- en regelgeving en uitleg over de samenhang met andere wet- en regelgeving. In meer specifieke zin zijn er ten aanzien van de rol van de overheid als facilitator en verleider bij de realisatie van agribusinessparken de volgende mogelijkheden om die rol te versterken:

Haak aan bij Wetsontwerp "Samenhangende besluiten". Er ligt een voorontwerp van het wetsontwerp "Samenhangende besluiten" voor op basis waarvan de overheid invulling zou kunnen geven aan haar faciliterende rol. Deze regeling voorziet in de afstemming van procedures voor verschillende besluiten ten aanzien van een activiteit.

Deze wet kan alleen slagen onder de voorwaarden dat de overheid voldoende kennis in haar organisaties weet te generen en het specialiteitsdenken niet te star toepast (zie ook deel 4, onderdeel [8] “Overzicht aanstaande wijzigingen in wet- en regelgeving”).

Let op aanscherping rol Brussel inzake financiële steun nationale overheid. De rol als verleider ligt in de regel meer in de sfeer van directe en / of indirecte financiële steun. Het verstrekken van dergelijke steun valt onder de verbodsbepaling van artikel 88 van het EU-verdrag. Gelet hierop en gelet op de aanscherping in de rechtspraak zal de overheid in de toekomst steeds vaker moeten uitkijken naar andere middelen om te verleiden. Daarbij komen de rol als wetgever en als uitvoerder en de kwaliteit van de invulling van deze rollen direct in beeld.

Draag nieuwe werkmethoediek ondernemers uit. De rol van de overheid kan ook zijn het uitdragen van een nieuwe werkmethoediek voor ondernemers. Toepassing van nieuwe, meer "moderne" werkmethoedieken zullen er aan bijdragen dat een ondernemer meer bewust wordt van de samenhang van procedures, de vele beslis- en keuzemomenten alsmede van de noodzaak om procedures (waaronder het sluiten van overeenkomsten) en acties in de juiste volgorde te doen. Het is aan te raden deze nieuwe werkmethoedieken (met name de dynamische en ICT-componenten) de komende jaren verder te gebruiken en verder worden doorontwikkeld.

Breng resultate n van dit rapport in in huidige aanpak om wet- en regelgeving te verminderen. De gesignaleerde knelpunten in dit onderzoek worden al deels opgepakt. Met name het ministerie van VROM heeft een plan van aanpak opgesteld om de belemmeringen in wet- en regelgeving te verminderen. Bij het ministerie van LNV is men bezig met een vergelijkbaar traject. Het is aan te bevelen dat het Platform Agrologistiek deze trajecten en de aanbevelingen uit dit rapport in de desbetreffende trajecten inbrengt. Ook terugkoppeling naar de achterban blijft noodzakelijk om te checken of de voornemens ook daadwerkelijk leiden tot minder onzekerheid, minder administratieve lasten en meer mogelijkheden om het concept van agribusinessparken te verminderen.

Deel 4. Het doolhof bewegwijzerd – nadere toelichtingen op onderdelen

[1] - Wet- en regelgeving en beleidsvrijheid

Leeswijzer

Focus [1] gaat nader in op het verschil tussen bindend en niet-bindend beleid, wet- en regelgeving met beleidsvrijheid en wet- en regelgeving met beperkte of geen beleidsruimte. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt naar rijksbeleid en beleid van lagere overheden.

Het onderscheid tussen bindend en niet-bindend beleid

Het meest belangrijke onderscheid dat hier kan worden gemaakt is het verschil tussen bindend en niet bindend beleid. De vraag of beleid bindend is wordt in grote lijnen door drie vragen bepaald:

- Is het beleid vooraf op schrift gesteld en bekend gemaakt?;
- Wordt het beleid consequent en consistent toegepast?;
- Heeft het overheidsorgaan dat het beleid maakt dan wel heeft gemaakt op grond van de relevante wet- en regelgeving vrijheid om dat beleid te maken en zo, ja hoe ver strekt deze vrijheid?

Indien beleid bekend is gemaakt, bijvoorbeeld door publicatie in een krant of blad of door middel van toezending, dan is dat beleid in beginsel bindend, tenzij het overheidsorgaan niet bevoegd was / is om dat beleid te maken. De vraag of en in hoeverre een bestuursorgaan bevoegd is om beleid te maken hangt op de eerste plaats af van de relevante wet- en regelgeving. De toegestane beleidsvrijheid verschilt van wet tot wet c.q. van regelgeving tot regelgeving.

Wet- en regelgeving met beleidsvrijheid

Zo laat de Wet Ruimtelijke Ordening aan de gemeente een redelijk ruime beleidsvrijheid daar waar het gaat om de invulling van het bestemmingsplan en om de vraag of al dan niet toepassing moet worden gegeven aan artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening. Ondernemers kunnen hier hun voordeel mee doen door tijdig en op sturende wijze met de gemeente in conclaaf te gaan over eventueel noodzakelijke bestemmingsplanwijzigingen al dan niet in combinatie met een vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening. Met tijdig wordt hier bedoeld dat de ondernemer reeds in de initiatieffase van het project intensief met de gemeente zal moeten communiceren over het bestemmingsplan. Ook zal de ondernemer al dan niet samen of via de gemeente met de provincie over een noodzakelijke bestemmingsplanwijziging dan wel artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening moeten communiceren.

De ondernemer dient zich in het kader van de communicatie met gemeente en provincie over een bestemmingsplan en / of een vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening wel te realiseren, dat de vrijheid van deze twee lagere overheden

niet onbeperkt is. Zo hebben deze overheden ook de verplichting om de belangen van andere partijen, bijvoorbeeld omwonenden of milieugroeperingen, zorgvuldig mee te wegen bij de invulling van een bestemmingsplan- en / of een artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening procedure.

Indien de belangen van andere partijen zwaarwegend zijn of meer zwaarwegend zijn dan de belangen van de ondernemer in kwestie dan zal dit betekenen dat het plan of de plannen die de ondernemer beoogd niet haalbaar zijn, dan wel (sterk) moeten worden aangepast. Met het oog hierop is het wezenlijk dat de ondernemer reeds in de initiatieffase aan de hand van een krachtenveldanalyse onderzoekt wat de verschillende spelers in het veld zijn en wat hun betekenis voor het plan is. Dit onderzoek is niet alleen van belang voor de vraag hoe de afweging van de betrokken overheden zal uitpakken, maar ook voor de vraag hoe hoog de kans is dat de bestuursrechter in een procedure het plan geheel of gedeeltelijk vernietigt.

Daarnaast moet de ondernemer zich in het kader van een bestemmingsplanprocedure en / of een artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordeningsprocedure er van bewust zijn, dat gemeente en provincie gebonden zijn aan rechtspraak over dit onderwerp en gebonden kunnen zijn aan het beleid van de rijksoverheid . Met name dit laatste zal in het kader van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, zoals deze wet er nu uitziet, aan de orde zijn.

Ook kan er sprake zijn van beleid van een ander, lager overheidsorgaan dat een beperkende werking heeft. Hierbij moet onder meer worden gedacht aan provinciaal ruimtelijk beleid door middel van onder meer het streekplan. Hoewel de gemeente de mogelijkheid heeft om gemotiveerd in het bestemmingsplan van het streekplan af te wijken, indien en voor zover het tenminste geen concrete beleidsbeslissing betreft, moet de ondernemer rekening houden met het feit dat dit in het streekplan geformaliseerde provinciaal beleid toch weer terugkeert op het moment dat de provincie (GS) goedkeuring moet verlenen aan het bestemmingsplan c.q. de toepassing van een artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordeningsprocedure.

Tot slot heeft ook andere wet- en regelgeving een beperkende werking op de beleidsvrijheid van de betrokken overheden. In het kader van de bestemmingsplan procedure kan onder meer worden gewezen op het feit dat onder andere de Natuurbeschermingswet en de Monumentenwet in deze vergaande beperkingen kunnen geven bij de invulling van een bestemmingsplan en / of bij de toepassing van artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening.

Met andere woorden: gemeente en provincie hebben een redelijk ruime beleidsvrijheid als het gaat om de invulling van een bestemmingsplan en de toepassing van artikel 19 Wet Ruimtelijke Ordening. De ondernemer doet er verstandig aan om van deze beleidsvrijheid gebruik te maken door tijdig, dat wil zeggen in de initiatieffase van het project, intensief met gemeente en provincie over deze procedures te communiceren. De ondernemer dient daarbij wel rekening te houden met het feit dat de beleidsvrijheid van gemeente en provincie in dat verband niet onbeperkt is: belangen van derden, rechtspraak, beleid van de rijksoverheid en van een andere lagere overheid alsmede andere wet- en regelgeving heeft hier een beperkende werking, welke werking zover kan gaan dat ondanks de medewerking van gemeente en / of provincie het door de ondernemer beoogde plan in het

geheel niet kan doorgaan of (ingrijpend) moet worden aangepast. Gelet hierop is het essentieel dat de ondernemer hier tijdig, dat wil zeggen in de initiatiefase van het project voldoende duidelijkheid en zekerheid verkrijgt. Immers: in deze fase kan nog worden "bijgestuurd" en worden aangepast, zonder dat dit vergaande financiële en contractuele consequenties heeft.

Wet- en regelgeving met beperkte of geen beleidsruimte

Naast wet- en regelgeving, die de nodige ruimte biedt voor beleidsvrijheid, bestaat er ook een aanzienlijke hoeveelheid wet- en regelgeving die deze ruimte beperkt of helemaal niet biedt. Het gaat daarbij vooral om wet- en regelgeving die ziet op vergunningen- en toestemmingsprocedures. De bouwvergunningprocedure op grond van de Woningwet is hier een aansprekend voorbeeld: past een bouwplan binnen een bestemmingsplan en wordt ook overigens voldaan aan de wettelijke vereisten dan moet deze vergunning zonder belangenafweging en zonder beleidsafwegingen worden afgegeven. Het omgekeerde is ook het geval: indien de bouwvergunning niet past binnen het geldende bestemmingsplan en niet ook overigens niet is voldaan aan de wettelijke vereisten dan moet deze vergunning in beginsel worden geweigerd.

Het gaat hier om zogenaamde gebonden beschikking waarbij in beginsel geen ruimte is voor beleidsafwegingen. Ook ten aanzien van de voorschriften die aan een bouwvergunning kunnen worden verbonden is de beleidsvrijheid beperkt of niet aanwezig. Deze voorschriften moeten namelijk passen binnen de wettelijke systematiek. Hooguit heeft de gemeente hier de vrijheid om een keuze te maken tussen de voorschriften die wel binnen de wettelijke systematiek passen.

Een milieuvergunning is een voorbeeld van een vergunning die weliswaar niet kan worden gerekend tot de categorie van de gebonden beschikkingen, maar waar zoveel beperkingen bestaan dat de beleidsruimte ook hier als beperkt moet worden aangemerkt.

Toelichting beleid rijksoverheid

Dit beleid kan allerlei vormen aannemen, bijvoorbeeld: circulaire, brieven en brochures. Dit beleid is in de regel gericht op de lagere overheden en ziet op de wijze waarop door een lager overheidsorgaan uitvoering moet worden gegeven aan wet- en regelgeving. Daarbij gaat het om de beleidsvrijheid die een lager overheidsorgaan heeft bij de uitvoering van wet- en regelgeving; dit betekent dat de rijksoverheid niet alleen via wet- en regelgeving zelf maar ook via haar beleid de vrijheid van lagere overheden om zelfstandig beleid te maken beperkt. Deze beperking kan op twee manieren vorm krijgen, namelijk:

- De rijksoverheid beperkt de beoordelingsruimte van de lagere bestuursorganen bij de toepassing van wet- en regelgeving. De rijksoverheid geeft daarbij als het ware een instructie hoe de gemeente in de praktijk een bepaalde regel moet uitleggen;
- De rijksoverheid geeft aan hoe groot de beleidsruimte is die lagere overheden hebben bij de uitvoering van wet- en regelgeving. Het gaat daarbij met name om het maken van eigen beleid door de lagere overheden.

De beoordeling van de vraag of en in hoeverre een lagere overheid zich heeft gehouden aan de beleidsregels van de rijksoverheid komt in beginsel uitsluitend indirect aan de orde door middel van toetsing door de rechter in het kader van een ingediend beroepschrift. Deze toetsing zal steeds marginaal zijn.

Dit laatste neemt niet weg dat een ondernemer in de praktijk er verstandig aandoet om de beleidsregels van de rijksoverheid goed in kaart te brengen. In dat verband kan de ondernemer bepalen hoe ver de beleidsvrijheid van het lagere bestuursorgaan strekt en of dat bestuursorgaan zich wel aan dat beleid houdt. In het kader van de communicatie met bijvoorbeeld een gemeente en / of een provincie en overigens ook met het oog op de inschatting van de haalbaarheid van een bepaald beoogd plan is dit een wezenlijk element. Hierdoor wordt voorkomen dat er vooraf ongerechtvaardigde verwachtingen ontstaan ten aanzien van de mogelijkheden die een gemeente en/of een provincie hebben ten aanzien van een bepaald plan en daarmee ten aanzien van de haalbaarheid van het beoogde plan.

Toelichting beleid lagere overheden

Dus de vraag of het beleid van een gemeente bindend is hangt af van de vraag of dit beleid vooraf bekend is gemaakt en of dit beleid consistent en consequent is/wordt toegepast. Daarnaast is voor de vraag of een gemeente zelf beleid kan en mag maken bepalend het rijksbeleid, rechtspraak, belangen van derden, de relevante wet- en regelgeving zelf alsmede overige wet- en regelgeving van wezenlijk belang. Dit laatste geeft meteen de ruimte aan die bijvoorbeeld een gemeente heeft om belangen te wegen en zelfstandig beslissingen te nemen.

Aan de hand van het vorenstaande mag duidelijk zijn, dat de beleids- en beslisruimte van een overheidsorgaan veel beperkter is dan die van bijvoorbeeld een marktpartij in het kader van de totstandkoming van een overeenkomst. Marktpartijen hebben bij het maken van afspraken en het opstellen van overeenkomsten zowel intern als extern een veel grotere vrijheid om voor een deel hun eigen werkelijkheid te creëren. In dit verband kan er op worden gewezen dat het Burgerlijk Wetboek voor een belangrijk deel bepalingen bevat waarvan door contractspartijen kan worden afgeweken. (Lagere) overheden daarentegen hebben te maken met grotendeels dwingend publiekrecht, met beleid van hogere overheidsorganen en met de overigens wettelijk verankerde verplichting om in nagenoeg alle gevallen ook belangen van derden zorgvuldig te wegen. Dit verschil vloeit voort uit het feit dat overheidsorganen functioneren binnen een democratisch bestel en in dat verband niet alleen een zware maatschappelijke taak hebben maar ook aan zware maatschappelijke controle zijn onderworpen, op grond waarvan de overheden terecht aan dingerende kaders zijn onderworpen. Ondernemers doen er derhalve verstandig aan om zich een reëel beeld te vormen van de mogelijkheden die een overheidsorgaan heeft om mee te werken aan de totstandkoming van hun plan. Het in dat verband vergelijken van een overheidsorgaan met een marktpartij is niet alleen onterecht, maar gezien de bijzondere positie van een dergelijk orgaan in zowel juridisch als in politiek opzicht ook onjuist.

[2] - Voorbeeld vergunningenplan

Leeswijzer

Het *voorbeeld vergunningenplan* geeft voor een aantal kernprocedures aan welke acties en stappen door de ondernemer genomen dienen te worden. Per procedure zijn deze volgtijdelijk nader uitgewerkt.

Het voorbeeld is uitgewerkt aan de hand van het Pilot Project Intensieve Veehouderij. Omdat de pilot niet op alle punten geheel uitgewerkt was, zijn er enkele veronderstellingen gedaan bij de uitwerking van de procedures. Dit is hier aangegeven door toevoeging van “veronderstelling”.

Veronderstelling I:
Het bestemmingsplan op de plaats waar het park gerealiseerd wordt voorziet niet in de realisering van een dergelijk plan.

Voor de realisatie van de opstallen op het terrein is een bouwvergunning nodig. De bouwvergunning moet worden geweigerd indien het bouwen in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan of met de eisen die krachtens zodanig plan zijn gesteld. Het bestemmingsplan dat ter plaatse geldt moet meerdere aspecten van het te realiseren park afdekken. Niet alleen moet het mogelijk zijn bebouwing te realiseren, maar tevens moet de bestemming van die bebouwing geschikt zijn voor het specifieke doel van het park en moet de schaal (ruimtelijk beslag) waarop wordt uitgevoerd zijn toegestaan. Daarnaast moet worden bezien of de milieucontouren, zoals geluid en stank, voldoende zijn afgedekt in het plan.

Veronderstelling II:
Een wijziging van het bestemmingsplan is noodzakelijk omdat het te plaatse geldende bestemmingsplan ouder is dan 10 jaar.

Wijziging bestemmingsplan (benodigde tijdsduur ongeveer anderhalf jaar):

Actie voor de ondernemer:

De ondernemer dient een globaal plan te laten uit werken aan de hand waarvan ligging en ruimtelijk beslag duidelijk moeten zijn. De ondernemer zal aan de hand van het globale plan (schetsontwerp) met de gemeente en eventueel de provincie vooraf duidelijk moeten afstemmen wat hij van plan is in het betreffende gebied. Doel van dit overleg is niet slechts nagaan of de gemeente en de provincie bereid zijn om mee te werken aan een bestemmingsplanwijziging op die locatie, maar tevens zorgen dat het bestemmingsplan zodanig wordt gewijzigd dat uitvoering van het plan ook daadwerkelijk mogelijk wordt. Tevens kunnen er afspraken worden gemaakt over de opname van een aanlegvergunningstelsel en de procedure termijnen.

Beslismoment ondernemer:

Hier komen een aantal beslismomenten voor de ondernemer bij elkaar. Zo zal de ondernemer moeten beslissen welk plan hij aan de bestuursorganen wil presenteren en welke alternatieven hij achter de hand houdt. Daarnaast zal de ondernemer naar aanleiding van het eerste gesprek met de bestuursorganen moeten beslissen of hij doorgaat dan wel onderdelen van zijn plan herzielt.

Actie voor de ondernemer:

De ondernemer zal zorg moeten dragen voor alle rapporten en die tekeningen die zien op het ruimtelijk beslag bij de bestemmingsplanwijziging.

Stap 1: voorbereidingsbesluit

De gemeenteraad verklaart dat er een bestemmingsplan wordt voorbereid.

Eisen:

- Bepaald moet worden voor welk gebied het voorbereidingsbesluit is genomen;
- Bepaald moet worden wanneer het voorbereidingsbesluit in werking treedt, i.c. per direct;
- Voorschriften dienen te worden opgenomen ter zekerstelling van de realisatie van het plan (aanlegvergunningstelsel).

Stap 2: bekendmaking voorbereidingsbesluit

Het voorbereidingsbesluit moet worden bekendgemaakt door ter inzage legging en door publicatie in de Staatscourant. Het voorbereidingsbesluit vervalt na één jaar.

Actie voor de ondernemer:

Omdat het voorbereidingsbesluit van rechtswege zal vervallen na één jaar indien niet tijdig een ontwerpbestemmingsplan is opgesteld, zal de ondernemer de termijn scherp moeten bewaken en, indien nodig, de gemeente aansporen tot het opstellen van het ontwerpbestemmingsplan.

Stap 3: opstellen ontwerpbestemmingsplan

Het ontwerpbestemmingsplan wordt opgesteld door de gemeente.

Beslismoment ondernemer:

De ondernemer staat hier voor een belangrijk beslismoment: hij zal moeten bepalen of en in hoeverre hij akkoord kan gaan met het door de gemeente opgestelde ontwerpbestemmingsplan. Daarbij speelt de keuze om het eigen projectplan aan te passen een belangrijke rol. Deze aanpassing kan betrekking hebben de ruimtelijke uitwerking, maar ook op de planning.

Stap 4: bekendmaking ontwerpbestemmingsplan

Het ontwerpbestemmingsplan dient te worden gepubliceerd in het lokale huis-aan-huisblad en in de Staatscourant. Tevens moet het ter inzage worden gelegd voor zienswijzen. Dit is het moment waarop de inspraak gedurende een periode van vier weken start.

Actie voor de ondernemer:

De ondernemer kan een verweerschrift opstellen naar aanleiding van de ingebrachte bedenkingen.

Beslismoment ondernemer:

De ondernemer kan naar aanleiding van de ingebrachte bedenkingen overwegen om het projectplan aan te passen of om niet verder door te gaan.

Stap 5: hoorzitting

De gemeenteraad stelt diegenen die hun bedenkingen naar voren hebben gebracht in de gelegenheid tot het geven van een nadere mondelinge toelichting.

Veronderstelling III:
Tegen het
ontwerpbestemmingsplan
worden bedenkingen
ingebracht.

Veronderstelling IV : Het ontwerpbestemmingsplan wordt ongewijzigd vastgesteld.

Stap 6: vaststelling

Binnen 4 maanden stelt de gemeenteraad het bestemmingsplan vast.

Stap 7: bekendmaking vastgesteld plan en doorzending voor goedkeuring

Binnen 4 weken na vaststelling door de gemeenteraad, wordt het plan ter inzage gelegd, voor een periode van vier weken en ter goedkeuring aan gedeputeerde staten gestuurd.

Stap 8: bedenkingen

Veronderstelling V: Wederom worden bedenkingen ingebracht.

Diegenen die bij het ontwerpbestemmingsplan bedenkingen naar voren hebben gebracht, kunnen bedenkingen inbrengen bij gedeputeerde staten.

Beslismoment ondernemer:

Ook hier geldt weer het beslismoment doorgaan of niet? En het projectplan aanpassen of niet?

Stap 9: hoorzitting GS

Gedeputeerde staten organiseert een hoorzitting voor diegenen die bedenkingen hebben ingebracht.

Actie voor de ondernemer:

De ondernemer dient een verweerschrift in en voert mede het woord tijdens de hoorzitting.

Stap 10: provinciale planologische commissie

Veronderstelling VI: De provinciale planologische commissie brengt een positief advies uit.

Alvorens een besluit te nemen, horen gedeputeerde staten de provinciale planologische commissie. Deze commissie brengt een advies uit over het gewijzigde bestemmingsplan.

Beslismoment:

Dit is het moment waarop de ondernemer kan besluiten om in het project nadere stappen te zetten, zoals het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. Bovendien zou de ondernemer kunnen besluiten om nu een aanvraag om bouwvergunning met toepassing van de vrijstellingsregeling artikel 19, lid 2 WRO in te dienen.

Actie voor ondernemer:

Omdat het plan van rechtswege zal worden afgekeurd indien niet tijdig door gedeputeerde staten een besluit omtrent de goedkeuring wordt genomen, zal de ondernemer de termijn scherp moeten bewaken en, indien nodig, de gemeente aansporen gedeputeerde staten te bewegen tot afgifte van het goedkeuringsbesluit.

Stap 11: besluit GS

Veronderstelling VII: Het plan wordt door GS goedgekeurd.

Gedeputeerde staten besluiten binnen zes maanden na afloop van de ter inzage legging over de goedkeuring. Indien niet binnen zes maanden wordt besloten is het plan van rechtswege afgekeurd.

Stap 12: mededeling besluit GS

Binnen twee weken wordt het besluit tot goedkeuring gepubliceerd. Gelijktijdig wordt een afschrift gezonden aan hen die bedenkingen hebben ingebracht, aan de provinciale planologische commissie en aan de inspecteur van de ruimtelijke ordening. Het besluit wordt ter inzage gelegd voor een periode van zes weken.

Stap 13: inwerkingtreding

Het besluit treedt in werking na zes weken. Conclusie: Het bestemmingsplan is gewijzigd en levert geen verder beletsel op voor de realisatie van het park.

Veronderstelling VIII:
Er wordt geen beroep
ingesteld tegen het
besluit tot goedkeuring.

Beslismoment:

De ondernemer kan nu besluiten om in het project tot verdere contractering over te gaan.

Bouwvergunning (benodigde tijdsduur maximaal 12 weken) :

Stap 1: aanvraag

Beslismoment:

Voor de ondernemer is dit een belangrijk beslismoment: door middel van de invulling van de aanvraag en de keuzes die hij daarbij maakt stuurt de ondernemer in belangrijke mate de uitkomst van de bouwvergunningprocedure aan.

Actie voor de ondernemer:

De ondernemer zal er zorg voor moeten dragen dat de noodzakelijk bescheiden zijn opgesteld en worden meegezonden met de aanvraag om bouwvergunning.

Stap 2: bekendmaking

De aanvraag om bouwvergunning wordt binnen twee weken na ontvangst gepubliceerd in het lokale huis-aan-huisblad.

Veronderstelling IX: De
aanvraag voldoet aan het
Besluit
indieningsvereisten
bouwvergunning, er zijn
geen bedenkingen
ingediend in het kader
van de publicatie. De
aanvraag wordt in
behandeling genomen.

Stap 3: inhoudelijke beoordeling

De aanvraag moet worden getoetst aan het Bouwbesluit, de Bouwverordening, het Bestemmingsplan, Welstand en de Monumentenwet.

Veronderstelling X: De
aanvraag voldoet aan
alle punten.

Stap 4: aanhouden

Onderzocht moet worden of er een aanhoudingsgrond is voordat de vergunning kan worden verleend. Zoals bekend moet voor de realisatie tevens een milieuvergunning worden aangevraagd. Op grond van artikel 52 Woningwet moet de aanvraag worden aangehouden totdat op de aanvraag om de milieuvergunning is beslist en eventueel totdat de beroepstermijn tegen de milieuvergunning is verstreken.

Veronderstelling XI: De
milieuvergunning is
reeds verleend en geeft
geen aanleiding tot
aanpassing van de
aanvraag om
bouwvergunning.

Veronderstelling XII: Er worden door derden - belanghebbenden - geen bezwaarschriften of schorsingsverzoeken ingediend.

Stap 5: beschikking

De aanvraag om bouwvergunning wordt verleend binnen vier weken na beëindiging van de aanhouding.

Beslismoment:

De ondernemer moet beslissen of hij de voorschriften die verbonden zijn aan de bouwvergunning al dan niet accepteert.

Actie voor de ondernemer:

Indien de ondernemer de voorschriften verbonden aan de bouwvergunning niet accepteert, dan zal hij een bezwaarschrift moeten indienen.

Conclusie:

De verleende bouwvergunning wordt onherroepelijk.

Beslismoment:

De ondernemer kan nu besluiten om definitieve overeenkomsten te sluiten, zoals een realiseringsovereenkomst.

[3] - Aandachtspunten juridisch plan, vrij naar case 3

Leeswijzer

In deze ‘in focus’ komen een aantal aandachtspunten aan de orde die bij het opstellen van het vergunningen- en contracteringsplan nadere overweging verdienen. De aandachtspunten zijn geënt op het pilot project intensieve veehouderij (case 3). Het karakter van de case maakt dat sommige van de onderstaande zaken sterk case-specifiek zijn. Desalniettemin geeft deze ‘in focus’ wel een beeld van zaken die bij het opstellen van een vergunningen- en contracteringsplan van belang zijn.¹⁰

- **Locatiekeuze.** De definitieve locaties moeten nog worden gekozen. Het is raadzaam om de verschillende opties eveneens te beoordelen op de juridische haalbaarheid;
- **MER-verplichting.** Naar verwachting is het opstellen van een MER verplicht (de grens ligt 3000 mestvarkens of 900 zeugen). Dit moet in de procedure verwerkt worden. Bij voorkeur moet deze MER in het begin van het proces worden uitgevoerd zodat deze kan dienen als onderbouwing van de verschillende te doorlopen procedures. Ook indien een MER ogenschijnlijk niet verplicht is op basis van het besluit MER moet onderzocht worden of in dit geval niet een MER verplicht is omdat er sprake is van clustering van verschillende activiteiten en dus milieugevolgen. Dit vanwege het bijzondere karakter van agribusinessparken;
- **Samenhang Reconstructiewet en Wet Ruimtelijke Ordening.** De samenhang tussen de Reconstructiewet en de Wet Ruimtelijke Ordening is onhelder. Deze onhelderheid houdt naar onze mening met name verband met het feit, dat onduidelijk is of voor gebieden die onder een reconstructieplan vallen en waarin mag worden gebouwd het ruimtelijk beslag van het bestemmingsplan (hoogte, breedte en lengte alsmede het bouwvlak als zodanig) geldt;
- **Mestafzet, dierenwelzijn.** De in het pilot project aan de orde zijnde regelingen met betrekking tot mestafzet van onder andere varkens, herstructurering van de varkenshouderij alsmede de regelingen met betrekking tot het welzijn van de dieren moeten worden gerekend tot de categorie van wet- en regelgeving met onvoldoende (innerlijke) samenhang en systematiek. Deze hoofdoorzaak heeft nagenoeg, zo niet volledig betrekking op de relatie tussen overheid en wet- en regelgeving. Tot dat dit

¹⁰ Met betrekking tot de uitwerking aan de hand van pilot dient uitdrukkelijk het volgende te worden opgemerkt. Het is onmogelijk gebleken om alle facetten van deze pilot aan de hand van alle onderdelen van de moderne werkmethode uit te werken, omdat in deze case nog een groot aantal feiten en omstandigheden, waaronder wezenlijke zaken, zoals de exacte inhoud van het vigerende bestemmingsplan, nog onbekend zijn.

aangepast is zal de ondernemer dit verder uit moeten werken in het vergunningenplan;

- ***Consequenties Regeling stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden?*** Het doel van het project is het realiseren van meerdere varkenshouderijen bij elkaar. Op grond van de Regeling stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden is het evenwel niet toegestaan om de bedrijven dicht bij elkaar te realiseren. Op korte termijn moet worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk een probleem vormt in de pilot intensieve veehouderij. Indien dit het geval is zal nader overleg gepleegd moeten worden of andere oplossingen mogelijk zijn;
- ***Vermindering varkensrechten.*** Het doel van het project is het concentreren van de varkenshouderij, zonder vermindering van de varkensrechten in de regio. Door de Wet Herstructurering Varkenshouderij wordt bij overdracht van de varkensrechten 25% van het varkensrecht verminderd, tenzij bij algemene maatregel van bestuur een afwijkend percentage is vastgesteld voor dit soort overgang (zie ook deel 5, case 3). Op korte termijn moet worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk een probleem vormt in de pilot intensieve veehouderij. Indien dit het geval is zal nader overleg gepleegd moeten worden of andere oplossingen mogelijk zijn;
- ***Samenvoegen varkenshouderijen van buiten en binnen het concentratiegebied.*** Varkenshouderijen van buiten het concentratiegebied kunnen door de beperking met betrekking tot de overdracht van de varkensrechten niet worden samengevoegd met bedrijven binnen het concentratiegebied. Op korte termijn moet worden nagegaan of dit ook daadwerkelijk een probleem vormt in de pilot intensieve veehouderij. Indien dit het geval is zal nader overleg gepleegd moeten worden of andere oplossingen mogelijk zijn.

[4] - Overzicht doorlooptijd veel voorkomende procedures

Proceduresoort	Wettelijke termijn in dagen	Gebruikt in het raamwerk (zie ook [2])
Bestemmingsplan	400	400
Vergunning Monumentenwet	180	180
Artikel 19 lid 1 WRO	224	0
Artikel 19 lid 2 WRO	112	0
Vergunning Wet milieubeheer	180	0
Reguliere bouwvergunning definitieve objecten	84	84
Reguliere bouwvergunning tijdelijke objecten	84	0
Lichte bouwvergunning definitieve objecten	42	0
Lichte bouwvergunning tijdelijke objecten	42	0
Melding bodemverontreiniging/sanering	91	0
Ontgrondingenvergunning	180	0
Aanlegvergunning	28	0
Sloopvergunning	91	0
Kapvergunning APV	56	0
Melding kap o.g.v. Boswet	31	0
Wegenvergunningen o.g.v. APV of PWV	56	0
Keurvergunning of -onthefing	56	0
Wet op de waterkering	180	0
Grondwaterwet	56	0
Vergunning WVO	180	0

Bron: Scheffer Advocaten /TerraFilius

[5] - De overheid als wetgever

Leeswijzer

Deze 'in focus' omvat:

- Een nadere toelichting over harmonisatie, coördinatie en codificatie;
- Een nadere toelichting over deregulering.

Toelichting harmonisatie, coördinatie en codificatie

Harmonisatie, coördinatie en codificatie worden in de praktijk nogal eens verward met deregulering. Deregulering ziet op het terugbrengen van de overheidsbemoeienis door minder gedetailleerde wet- en regelgeving uit te vaardigen. Daarbij kan aan de orde zijn dat bepaalde (wettelijke) regelingen in zijn geheel verdwijnen. In geval van harmonisatie, coördinatie en codificatie kunnen de (wettelijke) regelingen op zich zelf blijven bestaan, maar worden inhoud en systematiek in overeenstemming met elkaar gebracht. Andere manieren om te komen tot harmonisatie, coördinatie en codificatie zijn:

- Het bijeenbrengen van diverse (geschreven en ongeschreven) regelingen in één wettelijk kader;
- De totstandbrenging van één overkoepelende wet voor een bepaald beleidsterrein.

De verschillende methoden van harmonisatie, coördinatie en codificatie kunnen naast elkaar worden gehanteerd. Met betrekking tot de diverse methoden kan het volgende worden opgemerkt:

De methode waarbij de (wettelijke) regelingen qua inhoud en systematiek op elkaar worden afgestemd lijkt op zich zelf aantrekkelijk te zijn. Immers: de bestaande wettelijke kaders worden gehandhaafd. Daar staat echter tegenover dat deze methode tamelijk arbeidsintensief is en derhalve veel tijd zal vergen. Bovendien is het de vraag of harmonisatie gelet op het specialiteitsbeginsel in alle gevallen mogelijk is.

Het specialiteitsbeginsel houdt in dat een bepaalde wettelijke regeling gericht is op, en het bereik ervan beperkt is tot speciale doeleinden of belangen. Het doel waarop een wet is gericht bepaald mede om niet te zeggen in belangrijke mate de systematiek en inhoud van een (wettelijke) regeling. De verschillen in doelstellingen kunnen daarom maken dat afstemming tussen systematiek en inhoud lastig is. De Wet Ruimtelijke Ordening en de Reconstructiewet hebben weliswaar doelen die in het verlengde van elkaar liggen, maar die elkaar niet overlappen. Dit maakt harmonisatie lastig en bewerkelijk, maar zeker niet in alle gevallen onmogelijk.

In het voorbeeld van de Wet Ruimtelijke Ordening en de Reconstructiewet kan de problematiek met betrekking tot het ruimtelijk beslag (hoogte, breedte en lengte van een agrarisch gebouw, het bouwblok en de ligging daarvan) worden ondervangen door in de

Reconstructiewet op te nemen dat voor het ruimtelijk beslag het bestemmingsplan bepalend is. Vervolgens kan dan in de Wet Ruimtelijke Ordening worden opgenomen, dat de gemeente gehouden is om voor een reconstructiegebied het ruimtelijk beslag in het bestemmingsplan vast te leggen.

Harmonisatie tussen de verschillende wet- en regelgeving op het gebied van natuur / milieu enerzijds en de Wet Ruimtelijke Ordening anderzijds is echter buitengewoon lastig, gezien de ver uiteenlopende doelstellingen.

Het bijeenbrengen van diverse (geschreven en ongeschreven) regelingen in één wettelijk kader is een aantrekkelijke optie, met name voor de enorme hoeveelheid (pseudo-) regelgeving / beleidsnormen die de overheid de laatste twee decennia over de praktijk heeft uitgedragen in de vorm van circulaire, algemene maatregelen van bestuur, richtlijnen, normen etc. In deel 1 van dit rapport is al aangegeven, dat dit probleem zich met name voordoet in het kader van de milieuwetgeving en dan in het bijzonder met betrekking tot het stank(geur) probleem. Het zou zeer verstandig zijn wanneer de overheid op korte termijn overgaat tot codificatie van alle (beleids-) regelingen op dit punt.

Een codificatie lijkt ook dringend aan de orde te zijn met betrekking tot de (pseudo-) regelgeving inzake het welzijn van dieren. Tot slot is een codificatie van de wetgeving op het gebied van de Flora- en Faunarijrichtlijnen, de Vogelrichtlijnen en de Habitatrichtlijnen dringend gewenst.

Het opstellen van één overkoepelende wet voor een bepaald beleidsterrein is omstrepen in verband met het hiervoor genoemde specialiteitsbeginsel. Een aantal auteurs hebben getracht om de discussie, die op dit punt enigszins schoorvoetend loopt in de vakliteratuur, te beslechten door een tussenoplossing aan te dragen die er op neer komt, dat door het verbinden van voorschriften aan de vergunning overkoepelende belangen dan wel derden belangen moeten worden afgedekt. Deze tussenoplossing werkt echter niet dan wel onvoldoende. Met name niet omdat juist het specialiteitsbeginsel het buitengewoon lastig zo niet onmogelijk maakt om voorschriften aan een vergunning te verbinden waarin andere belangen dan die concreet door de betrokken wet of regeling worden beoogd zijn verwerkt. Bovendien levert deze tussenoplossing geen zicht op harmonisatie / samenhang in wet- en regelgeving.

Het verruimen van wettelijke doelstellingen zodanig dat er voor een bepaald beleidsterrein een algemene kaderwet kan ontstaan waarin meerdere regelingen (geschreven en ongeschreven) zijn opgenomen, is een meer voor de hand liggende en meer effectieve oplossing dan de hiervoor geschetste tussenoplossing. Het verruimen van de wettelijke doelstellingen en het verwerken van meerdere regelingen op een bepaald beleidsterrein lijkt uitermate geschikt te zijn om orde en samenhang te creëren in de wet- en regelgeving op met name het gebied van natuur/natuurbescherming. Zoals volgt uit case 2 heeft de wetgever daartoe al in zekere zin een aanzet gedaan door middel van de Natuurbeschermingswet 1998 en het wijzigingsvoorstel op deze wet dat eind 2001 bij de Tweede Kamer is ingediend

Het wijzigingsvoorstel houdt onder meer in dat het doel van de wet is verruimd. Het oorspronkelijke doel van de Natuurbeschermingswet is het verstrekken van voorzieningen in het belang van de natuurbescherming. In het wijzigingsvoorstel is het doel verruimd doordat nadruk wordt gelegd op de bescherming en het beheer van natuurwetenschappelijke waarden alsmede natuurschoon in gebieden. Deze verruiming van de doelstelling maakt het mogelijk om naast onderwerpen als beschermde natuurmonumenten, beschermde landschapsgezichten en gebieden die zijn aangewezen via internationale verplichtingen ook Vogel- of Habitatrichtlijngebieden op te nemen.

Het wijzigingsvoorstel inzake de Natuurbeschermingswet is in het licht van het vorenstaande gezien een aanzet tot het opstellen van een kaderwet door middel van een combinatie van een verruiming van het wettelijk doel en een codificatie van regelgeving (de verwerking van de Vogel- en Habitatrichtlijn in de Natuurbeschermingswet). Jammer genoeg gaat het wijzigingsvoorstel niet zo ver, dat ook de Flora- en Faunawet in de Natuurbeschermingswet wordt opgenomen. Voor de werkbaarheid in de praktijk (samenhang / wisselwerking) is het gewenst dat het wettelijk doel van de Natuurbeschermingswet wordt verruimd zodanig dat ook de Flora- en Faunawet onder deze wet kan worden geschoven. Dit zou kunnen door beschermde gebieden aan te wijzen waarin bepaalde in het kader van de Flora- en Faunawet beschermde soorten leven.

Een moeilijkheid die kan ontstaan bij het opstellen van een kaderwet voor een beleidsterrein door middel van doelverruiming en het samenbrengen van meerdere wetten en / of regelingen is, dat een dergelijke wet de traditionele bevoegdheden van verschillende ministeries kan overstijgen. Dit kan lastig zijn, immers: het is niet ondenkbaar dat een bepaald ministerie in het kader van de totstandkoming van een kaderwet terrein moet prijs geven aan een ander ministerie, hetgeen zeer gevoelig kan liggen. Daar staat echter tegenover dat het algemeen, maatschappelijk belang zodanig groot is bij de totstandkoming van kaderwetgeving en ook overigens bij harmonisatie, coördinatie en codificatie in zijn algemeenheid dat dit belang als alles overstijgend moet worden aangemerkt.

Overigens kunnen de onderlinge positionering van ministeries en overige overheidsorganen als één van de negatieve gevolgen van het te strak hanteren van het specialiteitsbeginsel beschouwd worden. Hierdoor wordt het los van elkaar opereren in de hand gewerkt, waardoor met name op het gebied van milieu en natuur een waar oerwoud aan onsamenhangende wet- en regelgeving heeft kunnen ontstaan.

Toelichting deregulering

Deregulering is een begrip waarbij vooral moet worden gedacht aan het terugbrengen van de bemoeienis van de overheid met betrekking tot de detailuitwerking van wet- en regelgeving. In de praktijk komt de gedetailleerde bemoeienis van de overheid met name tot uitdrukking in een aanzienlijke stroom van aanvullingen door middel van vooral besluiten en amvb's alsmede in een forse hoeveelheid beleidsaanwijzingen op basis van richtlijnen, circulaire's, besluiten, brochures, etc. De hier bedoelde middelen worden ook wel aangeduid als "pseudo-wetgeving"

De beleidsaanwijzingen kunnen zowel betrekking hebben op de interpretatie van wet- en regelgeving als op de beoordelingsruimte die het uitvoerende bestuursorgaan heeft en op technische aanwijzingen. Voor het laatste moet met name worden gedacht aan de technische normering in het kader van de milieuwetgeving (bijvoorbeeld hoe moet geluid en / of stank worden gemeten), de technische normering in het kader van mestafzet en de ook weer technische normering in het kader van herstructurering van varkenshouderijen.

Naar mate de betrokken wet in formele zin meer het karakter van een raamwet heeft, lijkt de overheid -en dan in het bijzonder de rijksoverheid- zich meer uitgenodigd te voelen om een stroom van aanvullingen en beleidsaanwijzingen op gang te brengen. Zo is rondom de Wet milieubeheer een stroom aan vooral beleidsaanwijzingen (pseudo-wetgeving) gecreëerd die als zeer groot en onsamenhangend moet worden gekenmerkt (zie onder hiervoor onder ad.1 ten aanzien van stank). Deze onsamenhangendheid komt vooral voort uit het feit dat de beleidsaanwijzingen binnen een door het specialiteitsbeginsel toch al beperkt gebied zich los van elkaar richten op verschillende details. Bovendien komen deze beleidsaanwijzingen vaak tot stand op basis van een directe aanleiding, waardoor het groter verband zoals de systematiek van de wet in formele zin uit het oog wordt verloren.

De neiging van de rijksoverheid om in geval van een raamwet aanzienlijke hoeveelheden aanvullingen en beleidsaanwijzingen te geven komt kennelijk voort uit het volgende:

- De behoefte om ondanks het feit dat het om een raamwet gaat sterk te sturen in de praktijk;
- De behoefte om de praktijk (lagere overheden en burgers) te steunen en te informeren;
- De behoefte om via beleidsaanwijzingen lacunes en andere gebreken in de betrokken raamwet te repareren;
- De behoefte en het idee dat vrijwel ieder maatschappelijk probleem door een (nieuw) regeltje kan worden opgelost;
- De behoefte om te dereguleren als zodanig.

Het eerste punt lijkt niet gerechtvaardigd. Met name niet door dat de keuze voor een raamwet een loslaten van de overheid inhoudt. Daarbij past niet dat de overheid via een achterdeur toch weer probeert om de teugels aan te trekken. Een pikant detail daarbij is dat de beleidsaanwijzingen veelal niet democratisch gelegitimeerd zijn, waardoor de beleidsaanwijzingen het karakter kunnen krijgen van ongecontroleerde machtsuitoefening.

Als reden voor het tweede punt wordt vaak als reden opgegeven het gebrek aan kennis en niveau bij de lagere bestuursorganen en bij burgers. Op zichzelf is het inderdaad zo, dat er in de praktijk op verschillende niveaus een gebrek aan kennis bestaat. Dit is echter een probleem op zich zelf, dat niet wordt opgelost door een stroom van onsamenhangende beleidsaanwijzingen op de praktijk los te laten. Het tegendeel lijkt eerder waar te zijn. Het gebrek aan kennis in de praktijk dient op de eerste plaats vooral door de praktijk zelf te worden opgelost. De overheid kan daarbij hooguit faciliteren. Een voor de hand liggende mogelijkheid is dat de overheid de kwaliteit van de nota's van toelichting bij een wet aanzienlijk verhoogd door bijvoorbeeld aan te geven hoe de desbetreffende wet zich

verhoudt tot andere wet- en regelgeving en door de systematiek van de wet op een meer duidelijke manier dan thans in de regel het geval is uiteen te zetten. Dit heeft als voordeel dat ook de overheid zelf op deze manier wordt gedwongen om goed na te denken over systematiek en samenhang met andere wet- en regelgeving.

Het "repareren" van lacunes en overige gebreken in wet- en regelgeving (derde punt) dient in beginsel niet te geschieden door middel van beleidsaanwijzingen / -aanvullingen, maar door aanpassingen in de bestaande wet- en regelgeving zelf. Alleen hierdoor kan er een zekere garantie bestaan dat samenhang, eenduidigheid en systematiek van de wet voldoende kunnen worden gewaarborgd.

De notie die naar voren komt in punt vier inhoudende dat door middel van een (nieuwe) regel ieder of vrijwel ieder maatschappelijk probleem -hoe gedetailleerd ook- zou kunnen worden opgelost, lijkt vooral verband te houden met het soms aanwezige onvermogen om een maatschappelijk probleem langs andere weg concreet te kunnen oplossen. Om dan toch te kunnen zeggen "dat er iets aan het probleem is gedaan" wordt dan vaak te snel naar het middel van (pseudo-) wet- en regelgeving gegrepen. Zonder dat een concrete oplossing in zicht is, heeft het opstellen van een regel geen effect behalve dan dat de stroom aan (pseudo-) wet- en regelgeving (en beleid) alleen nog maar verder aandikt.

De behoefte om te dereguleren als zodanig (punt vijf) kan leiden tot precies het tegenovergestelde. Een voorbeeld van een dergelijk geval is de (nieuwe) Woningwet. In een poging om met name het bouwvergunningstelsel te dereguleren is met betrekking tot de toepassing van deze wet een aanzienlijke hoeveelheid besluiten ontstaan, die de toepassing van de Woningwet aanzienlijk compliceren. Duidelijk mag zijn dat juist deregulering niet kan en mag leiden tot een nieuwe aanzwelling van de stroom (pseudo-) wet- en regelgeving.

Deregulering betekent niets meer en niets minder dan dat de overheid ten aanzien van haar productie van (pseudo-) wet- en regelgeving uiterste zuinigheid betracht. Deze zuinigheid kan met name worden betracht door in geval van de hiervoor genoemde vijf punten vooral niet over te gaan tot het produceren van nog meer regels. De overheid zal dus een zeer goed argument (dwingende noodzaak) moeten hebben. De genoemde vijf argumenten /redenen kunnen zeker niet tot categorie "dwingende noodzaak" gerekend worden.

Indien de overheid toch meent om tot verdere productie van (pseudo-) wet- en regelgeving te moeten overgaan, dan zal zij daarbij steeds de samenhang met de bestaande wettelijke systematiek en samenhang in acht moeten nemen.

Reeds bestaande onsamenhangende (pseudo-) wet- en regelgeving, zoals op het gebied van milieu (stank en mest) en natuur (Natuurbeschermingswet, Flora- en Faunawet, Vogel- en Habitatrichtlijn), zullen door middel van harmonisatie, coördinatie en codificatie moeten worden opgelost.

Het daadwerkelijk opruimen van regels "opruimen van regels" zoals dat is aangegeven in het Eindrapport " Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap in de landbouw" van de MDW werkgroep zal naar verwachting niet snel aan de orde kunnen zijn. Door middel

van harmonisatie, coördinatie en codificatie zal er overigens wel een opschoning plaatsvinden. Een daadwerkelijk "opruimen van regels" is eigenlijk alleen voorstelbaar bij de (pseudo-) wet- en regelgeving die innerlijk systeem ontberen en die veel te technisch van aard zijn. Hierbij kan concreet gedacht worden aan de (pseudo-) wet- en regelgeving inzake mestafzet en herstructurering varkenshouderij.

[6] - De overheid als uitvoerder van wet- en regelgeving

Leeswijzer

Deze 'in focus' omvat:

- Een nadere toelichting over kennisniveau en capaciteit ambtelijke staf;
- Een nadere toelichting over termijnen van orde en fatale termijnen;
- Een toelichting over raam- of parapluwetgeving.

Toelichting weinig ambtelijk gespecialiseerde staf

De problematiek met betrekking tot de bezetting en het kennisniveau van de uitvoerende overheid mag -hoe lastig deze problematiek ook is- geen geldige reden zijn voor het tekortschieten van de uitvoerende overheid. Dit is een zaak die de organisatie van de overheid zelf raakt en waarvan de burger niet de dupe mag worden. Hierbij kan een uit de jurisprudentie afgeleid adagium geïntroduceerd worden, namelijk: " Iedere burger behoort de wet te kennen en de overheid in het bijzonder". In het kader van de reciprociteit kan er op gewezen worden dat een belanghebbende burger die te laat zijn bezwaarschrift indient wegens onkunde en / of tijdgebrek op geen enkele genade van de overheid en de rechtelijke macht hoeft te rekenen. De overheid mag zich daarom op haar beurt niet verschuilen achter het argument van onderbezetting en kennisgebrek. De overheid zal er zelf voor moeten zorgen dat deze problemen worden opgelost, met name door de inzet van verbeterde hulpmiddelen.

Toelichting termijnen van orde of fatale termijnen

Ten aanzien van de problematiek met betrekking tot de termijnen van orde kan worden voorgesteld dat met name de termijn voor een beslissing op een aanvraag en de termijn voor een beslissing op bezwaar zodanig qua aard worden gewijzigd dat deze van termijnen van orde worden omgezet naar fatale termijnen, zodat in geval van overschrijding van deze termijnen de rechter zijn / haar beslissing direct in de plaats kan stellen van de uitgebleven beslissing van het bestuursorgaan zelf. Hierdoor ontstaat de welbekende "stok achter de deur" voor de uitvoerende overheid om tijdig haar beslissingen te produceren, hetgeen de praktijk zeker ten goede zal komen.

Toelichting raam- of parapluvergunning

Op dit moment wordt in de praktijk veel gesproken over de mogelijkheid van het aanvragen van zogenaamde "raam- of parapluvergunningen". Dit is een vergunning waarbij voor meerdere bedrijven op één bedrijfsterrein één overkoepelende milieuvergunning wordt aangevraagd. De verwachting ten opzichte van een raamvergunning zijn in de regel te optimistisch. Om met succes een dergelijke vergunning te kunnen aanvragen en toepassen moet namelijk aan nogal wat eisen worden voldaan, te weten:

- De Wet Milieubeheer en de daarop gebaseerde rechtspraak gaan er vanuit dat een inrichting een zekere begrenzing kent. Deze begrenzing wordt gevonden door na te gaan of en in hoeverre er sprake is van een eenheid in organisatie, bedrijfsprocessen en in techniek. Fysieke eenheid is daarbij meer ondergeschikt. In het geval van De Zoete bijvoorbeeld (case 1) kan niet worden gesproken van één totale inrichting, maar is er in het kader van de Wet milieubeheer sprake van meerdere inrichtingen. Bovendien zijn lopen deze inrichtingen qua organisatie, bedrijfsprocessen en techniek sterk uiteen. Dit betekent dat in het geval van De Zoete in beginsel een raammilieuvergunning niet aan de orde is, tenzij de bedrijven een aantal gemeenschappelijke voorzieningen treffen, zoals bijvoorbeeld een gemeenschappelijk bedrijventerrein, een gemeenschappelijk bedrijfsrestaurant, een gemeenschappelijk lozingskanaal etc. Voor dergelijke gemeenschappelijke voorzieningen kan een raamvergunning voor alle bedrijven worden aangevraagd. Daarnaast zal echter de noodzaak blijven bestaan om voor de individuele bedrijven afzonderlijke milieuregels te stellen;
- Een ander probleem dat zich voordoet bij een raamvergunning is dat de bedrijven - zeker wanneer zij qua organisatie, bedrijfsproces en techniek weinig homogeen zijn- indirect via de raamvergunning de gevolgen moeten meedragen van de milieubelasting die niet door het bedrijf zelf maar door een andere bedrijf op het terrein wordt veroorzaakt. Praktijkervaring leert dat bedrijven dit in de regel niet doen, tenzij daar een groot voordeel tegenover staat, bijvoorbeeld in de vorm van subsidie of een bijzonder goede en / of unieke vestigingslocatie;
- Verder is het in het geval van een raamvergunning van belang, dat er een centrale organisatie is die de vergunning beheert. Dit kan de verhuurder van het terrein zijn, in de regel gaat daarbij echter om een afzonderlijke parkmanager. Parkmanagement zal in verband met de kosten aan de zijde van de ondernemers en de geringe opbrengsten aan de zijde van de parkmanager in het kader van een agribusinesspark niet eenvoudig realiseerbaar zijn;
- Tot slot kan een raamvergunning de flexibiliteit van een bedrijfsterrein behoorlijk inperken. Zo zal van meet af aan duidelijk moeten zijn welke bedrijven exact op het terrein zullen worden gehuisvest. Is dit op het moment van de aanvraag niet dan wel onvoldoende helder -hetgeen in de praktijk nog al eens aan de orde is- dan ontstaat de situatie dat er geen dan wel een zeer beperkte vrijheid bestaat met betrekking tot de invulling van (een deel van) het terrein. Dit kan nadelige gevolgen hebben voor de exploitatie opbrengsten van het terrein. Ook bij vertrek van bedrijven en de invulling van het achtergebleven terrein kan een raamvergunning een beperking van vrijheid geven: er moet dan in beginsel een bedrijf worden gezocht dat qua milieubelasting identiek is aan het vertrekkende bedrijf. Dit laatste zal niet altijd even gemakkelijk zijn.

Al met al moet en de mogelijkheden die een raammilieuvergunning biedt niet te positief worden beoordeeld, temeer niet nu een dergelijke vergunning de nodige inflexibiliteit in de exploitatie van een bedrijventerrein kan opleveren.

[7] - De overheid als faciliterende en "verleidende" partij

Leeswijzer

Deze 'in focus' omvat:

- Een nadere toelichting over het voorontwerp "Samenhangende besluiten";
- Een nadere toelichting over Staatssteun;

Toelichting voorontwerp " Samenhangende besluiten"

In het bijzonder kan met het oog op de rol als faciliterende partij nog worden genoemd dat op 8 maart 2000 het voorontwerp " Samenhangende besluiten" is opgesteld . Deze regeling voorziet in de afstemming van procedures voor verschillende besluiten ten aanzien van één activiteit. Deze afstemming dient onder andere plaats te vinden door een coördinator die er voor moet zorgdragen dat verschillende overheidsdiensten en - afdelingen op deskundige wijze met elkaar samenwerken met betrekking tot de diverse procedures in het kader van een bepaalde activiteit. Op zich zelf moet de inhoud van de regeling als positief worden beoordeeld, met dien verstande dat gezien de huidige prestaties van de overheid als uitvoerder de vraag zich opdringt of de overheid op dit moment in staat is om in voldoende mate invulling zal kunnen geven aan de regeling. Daarnaast zal ook hier een strikte toepassing van het specialiteitsbeginsel problemen kunnen opleveren: immers de samenwerking en coördinatie zal kunnen worden belemmerd door het feit dat de diverse wettelijke regelingen zijn gericht op en hun bereik beperkt is tot het specifieke doel van de wet / regeling. Mogelijk dat deze problemen een rol spelen bij het feit dat tot op heden het voorontwerp niet is omgezet in een wetsontwerp.

Toelichting Staatssteun

De overheid als "verleider" komt in de beleving van zowel overheid als markt nog het meest tot uitdrukking als financiële steunverlener. Deze financiële steun kan worden verleend door middel van subsidies (direct) of door middel van bijvoorbeeld het beneden marktprijs verstrekken van gronden (indirect). Financiële steun door de overheid -ook wel staatssteun genaamd- valt onder de werking van artikel 92 van het EU-verdrag. Op basis van deze bepaling is staatssteun in beginsel verboden. Op grond van artikel 42 van het EU verdrag is de verbodsbepaling artikel 92 in het geval agrarische producten slechts in beperkte mate van toepassing.

Met de Europese regeling voor Staatssteun zijn letterlijk honderden regelingen gemeoid. De juridische problematiek is hier zodanig omvangrijk dat het Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen een leidraad van meer dan 1000 bladzijden aan het onderwerp heeft gewijd. Gelet op deze enorme omvang van de hier aan de orde zijnde juridische problematiek en gezien de beperkte reikwijdte van dit onderzoek moet deze juridische problematiek hier dan ook verder buiten beschouwing blijven, met dien

verstande dat benadrukt dient te worden dat aan de rol van de overheid als "verleider" door middel van financiële steun veel haken en ogen zitten; hetgeen logischerwijze betekent dat de overheid uitermate voorzichtig met dit soort maatregelen zal moeten omgaan. Een en ander klemmt temeer nu in de rechtspraak zich een verdere aanscherping van het verbod op staatssteun lijkt af te tekenen. De overheid zal dan ook steeds vaker naar andere middelen op zoek moeten gaan om te "verleiden"; in dat verband komen de eerder genoemde rollen en wegen om de hoek kijken: de overheid zal in de toekomst met name moeten "verleiden" door goede wet- en regelgeving en door een hoogwaardige uitvoering.

[8] - Overzicht aanstaande wijzigingen in wet- en regelgeving

Leeswijzer

In deze studie zijn aanbevelingen gedaan voor wijzigingen in wet- en regelgeving. In deze “in focus” wordt een overzicht gegeven van wet- en regelgeving die naar verwachting op korte en middellange termijn gewijzigd zal worden.

In een *samenvatting* worden deze wijzigingen kort aangestipt, waarna een meer volledige *uitwerking* volgt. Aangegeven is welke wet het betreft, wanneer de wijziging wordt verwacht en eventueel een expliciete verwijzing naar de knelpunten met betrekking tot de realisatie van agribusinessparken. “In focus” [8] wordt afgesloten met een kort overzicht van binnenkort vervallende wet- en regelgeving.

De inventarisatie is gebaseerd op het TerraFilius-systeem aangevuld met het recente voorstel van de minister van VROM aan de Tweede Kamer inzake de herijking van VROM-regels¹¹.

Samenvatting

Welke wetswijzigingen lopen reeds?

- Wet ruimtelijke ordening (nieuw), datum inwerkingtreding onbekend. Aandachtspunt is dat in deze nieuwe wet het gesignaleerde knelpunt met de Reconstructiewet nog niet is opgelost. Overigens bestaan op dit moment nog zodanige onzekerheden ten aanzien van de definitieve inhoud van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening dat daar op dit moment nog geen uitspraken over kunnen worden gedaan;
- Wijzigingsvoorstel Natuurbeschermingswet 1998. Dit voorstel is ingediend eind 2001 bij de Tweede Kamer. Het wijzigingsvoorstel houdt onder meer in dat het doel van de wet is verruimd. Deze verruiming van de doelstelling maakt het mogelijk om naast onderwerpen als beschermde natuurmonumenten, beschermde landschapsgezichten en gebieden die zijn aangewezen via internationale verplichtingen ook Vogel- of Habitatrichtlijngebieden op te nemen. De Flora- en Faunawet blijft daarnaast bestaan. Dit blijft een aandachtspunt voor het vervolgetraject of separate wijziging;
- Wet op de Archeologische Monumentenzorg. Medio oktober 2003 is Wet op de Archeologische Monumentenzorg ingediend. Na inwerkingtreding van deze wet zal bij grote bodemverstorende ingrepen voorafgaand archeologisch onderzoek verplicht zijn. De datum van inwerkingtreding van deze wet is nog niet bekend.

¹¹ TK 2003-2004, kamerstuk, 29383, dd. 23-12-03

Welke wetten en regels komen te vervallen?

- Wet verplaatsing mestproductie vervalt per 1 januari 2005;
- Wet herstructurering varkenshouderij vervalt per 1 januari 2005;
- Regeling startnotitie milieu-effectrapportage (voorstel intrekken in 2005);
- Regeling MER-plicht mestverwerkingsinrichting (voorstel intrekken in 2005).

Nadere uitwerking

Reeds lopende wetswijzigingen

Wet ruimtelijke ordening (nieuw)

Het wetsvoorstel “Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)” (Kamerstukken 28 916) maakt het in de toekomst mogelijk dat een burger, een bedrijf of een bestuursorgaan om wijziging van een bestemmingsplan verzoekt. Indien na invoering van de wetswijziging een burger een activiteit wil ondernemen die niet past in het bestemmingsplan of om andere redenen (bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan is verouderd) van mening is dat het bestemmingsplan moet worden aangepast, kan hij een aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan indienen. Het bestuursorgaan kan dit verzoek om wijziging beoordelen aan de hand van het ruimtelijke beleid van de gemeente en de onderliggende structuurvisie. Bij deze wijziging zal de toepassing van artikel 19 WRO verdwijnen. In deze nieuwe wet is nog niet het gesignaleerde knelpunt met de reconstructiewet opgelost.

Wijzigingsvoorstel Natuurbeschermingswet 1998

Dit voorstel is ingediend eind 2001 bij de Tweede Kamer. Het wijzigingsvoorstel houdt onder meer in dat het doel van de wet is verruimd. Het oorspronkelijke doel van de Natuurbeschermingswet is het verstrekken van voorzieningen in het belang van de natuurbescherming. In het wijzigingsvoorstel is het doel verruimd doordat nadruk wordt gelegd op de bescherming en het beheer van natuurwetenschappelijke waarden alsmede natuurschoon in gebieden. Deze verruiming van de doelstelling maakt het mogelijk om naast onderwerpen als beschermde natuurmonumenten, beschermde landschapsgezichten en gebieden die zijn aangewezen via internationale verplichtingen ook Vogel- of Habitatrichtlijngebieden op te nemen. De Flora- en Faunawet blijft daarnaast bestaan. Dit blijft een aandachtspunt voor het vervolgtraject of separate wijziging.

Wet op de Archeologische Monumentenzorg

Medio oktober 2003 is Wet op de Archeologische Monumentenzorg ingediend. Na inwerkingtreding van deze wet zal bij grote bodemversturende ingrepen voorafgaand archeologisch onderzoek verplicht zijn. De datum van inwerkingtreding van deze wet is nog niet bekend.

Aankomende wijzigingen in wet- en regelgeving

Wijziging mestbeleid/Minas

Het Europese Hof van Justitie vindt dat Nederland met zijn mestbeleid op een aantal punten niet voldoet aan de Europese eisen. Dat blijkt uit de uitspraak van het Hof EG in de inbreukprocedure over de uitvoering door Nederland van richtlijn 91/676/EEG, de

Nitraatrichtlijn. Het Hof vindt onder meer dat het Nederlandse mineralen aangiftesysteem (MINAS) ontoereikend is om aan de eisen van de Nitraatrichtlijn te voldoen.

Nederland zal gebruiksnormen moeten invoeren, normen voor de maximale hoeveelheid mest per hectare. Er zal een gebruiksnorm voor dierlijke mest, kunstmest en andere meststoffen moeten worden opgesteld. Daarnaast moet Nederland ook nadere eisen stellen aan de minimum mestopslagcapaciteit op bedrijven. Een verdere analyse moet uitwijzen of andere aanpassingen nodig zijn. Het arrest moet zo snel mogelijk worden uitgevoerd. Voor wijzigingen van wet- en regelgeving is zeker anderhalf tot twee jaar nodig. Het streven is om nieuwe regels uiterlijk 1 januari 2006 in werking te laten treden.

Agrarische 8.40-amvb's (Wet Milieubeheer)

- Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer (samenvoegen);
- Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer (samenvoegen);
- Besluit mestbassins milieubeheer (samenvoegen);
- Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (samenvoegen);
- Besluit landbouwbedrijven (samenvoegen);
- Lozingenbesluit bodembescherming (samenvoegen).

Het in voorbereiding zijnde Besluit landbouwbedrijven, dat in de plaats komt van het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer, zal worden aangepast aan de uitgangspunten van de herijking. Dit zal een reductie in administratieve lasten tot gevolg hebben. Het nieuwe Besluit landbouwbedrijven zal gefaseerd tot stand komen. In de eerste tranche zal de werkingssfeer van het besluit worden uitgebreid naar gemechaniseerde loonbedrijven en inrichtingen voor de opslag van vaste mest. Als tweede tranche volgt uitbreiding van de werkingssfeer met mestbassins ter vervanging van het Besluit mestbassins milieubeheer. Ten aanzien van mestbassins zal worden volstaan met doelvoorschriften en zorgbepalingen waarbij de technische uitvoeringseisen aan het bedrijfsleven worden overgelaten. In een volgende fase zullen de kleinere intensieve veehouderijen onder de werkingssfeer van het nieuwe besluit worden gebracht en zal tegelijkertijd het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij in dat besluit worden geïntegreerd. Gevolgen van de wijziging zijn: Aanzienlijke daling van administratieve en bestuurlijke lasten. Samenhang met de niet-agrarische 8.40 amvb's. De uitvoering van de eerste tranche is reeds gestart. Verwacht jaar van afronding: Eerste tranche 2004, tweede tranche 2006, derde tranche na 2007 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Besluit glastuinbouw

Op basis van de ervaringen die tot nu toe zijn opgedaan zal op korte termijn een reductie in administratieve lasten worden gerealiseerd. Nu moet 15 keer per jaar een formulier worden opgestuurd naar de bevoegde instanties. Enerzijds brengt deze verplichting voor bedrijven een vrij hoge administratieve lastendruk met zich mee, anderzijds heeft het bevoegd gezag in het kader van de handhaving en monitoring ook geen behoefte aan het grote aantal formulieren en worden deze niet gecontroleerd. Het Besluit glastuinbouw zal dan ook op korte termijn worden aangepast zodat kan worden volstaan met één jaarrapportage. De administratieve lasten zullen daardoor aanzienlijk dalen. Verwacht jaar van afronding: 2004 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Ammoniak en veehouderij

Ter uitvoering van het Hoofdlijnenakkoord zal de Wet ammoniak en veehouderij worden aangepast. De omvang van het gebied dat op grond van deze wet aanvullend wordt beschermd zal substantieel worden verminderd door opgaande naaldbossen zonder hoge actuele natuurwaarden niet meer als kwetsbare gebieden aan te merken. Tegelijkertijd zal echter de zonering rondom de kwetsbare delen van de vogel- en habitatrictlijngebieden en van de beschermde natuurmonumenten worden uitgebreid, zoals gemeld bij brief van 11 september 2003 (kamerstuk 24 445, nr. 65). Verwacht jaar van afronding: 2005 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1)

Stank en veehouderij: Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (wijzigen)

In het kader van de herijking is besloten om af te zien van de invoering van een algemene wet stank en veehouderij. Dat maakt het wel dringend gewenst om de werkingssfeer van de bestaande stankwet voor de reconstructie gebieden (formeel: Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden) uit te breiden met de extensiveringsgebieden met het primaat wonen. Dit sluit aan op de brief van de Staatssecretaris van VROM van 14 november 2003 (kamerstuk 24 445, nr. 67). Door deze wijziging worden enkele knelpunten weg genomen. Verwacht jaar van afronding: 2005 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1)

Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer

Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb), de centrale amvb met betrekking tot bedrijven, zal integraal worden herzien. Daarbij zal de verdeling van bevoegdheden over de bevoegde instanties zo eenduidig mogelijk worden gemaakt, zal de omschrijving van de categorieën worden verhelderd en gestroomlijnd, zullen overbodige verplichtingen tot het verstrekken van gegevens bij de vergunningaanvraag worden geschrapt, zal worden gestreefd naar stroomlijning van de gang van zaken bij vergunningaanvragen en zal de adviesrol van de VROMInspectie worden beperkt. De wijziging moet leiden tot belangrijke daling van administratieve lasten en bestuurslasten. Verwacht jaar van afronding: 2006 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Niet-agrarische 8.40-amvb's

De 8.40-amvb's zullen alle of groepsgewijs worden samengevoegd. Daarbij worden ze tevens onderzocht op nut en noodzaak van de voorschriften en wordt gekeken of een indeling in verschillende categorieën van bedrijven of activiteiten kan worden gemaakt met verschillende sets van voorschriften. In samenhang hiermee wordt overwogen om alle bedrijven die niet op basis van de IPPC-richtlijn vergunningplichtig zijn, onder de 8.40-amvb's te brengen of om voor bedrijven die nu nog vergunningplichtig zijn maar niet onder de IPPC-richtlijn vallen, standaardvoorschriften voor bepaalde aspecten in 8.44-amvb's op te nemen. Het Lozingenbesluit bodembescherming zal worden gesplitst, waarbij regels voor lozingen vanuit Wm-inrichtingen in de 8.40/8.44-amvb's zullen worden opgenomen. Daarnaast zullen waar mogelijk en doelmatig regels voor lozingen op oppervlaktewater, gebaseerd op de Wvo, in de besluiten worden opgenomen. Relevant voor agribusinessparken lijken te zijn:

- Besluit opslag- en transportbedrijven milieubeheer (samenvoegen);
- Lozingenbesluit bodembescherming (samenvoegen);

- Regeling op-, overslag en distributie milieubeheer (samenvoegen);
- Regeling slibvangputten en vet- of olie-afscidders (eventueel samenvoegen).

De wijziging moet leiden tot belangrijke daling van administratieve lasten en bestuurslasten. Vermindering van regedruk voor kleinere bedrijven. Verwacht jaar van afronding: 2006 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Milieuverslaglegging

- Besluit milieuverslaglegging (wijzigen);
- Uitvoeringsregeling milieuverslaglegging (wijzigen).

Het wijzigen van het besluit en de uitvoeringsregeling milieuverslaglegging alsmede een wijziging van de wet in verband met het niet meer verplicht stellen van de publieksmilieuverslaglegging. Afschaffing van de verplichting tot het opstellen van een publieksmilieujaarverslag zou naar verwachting moeten leiden tot een vermindering van administratieve lasten in de orde van grootte van €15.000.000,-. Verwacht jaar van afronding: 2005 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Regelingen emissiegrenswaarden voor inrichtingen

Ter implementatie van verschillende EU- en OSPAR-richtlijnen zijn in het verleden per stof ministeriële regelingen opgesteld. Deze zullen worden samengevoegd tot één regeling waardoor de regelgeving overzichtelijker wordt en de administratieve Lasten sterk verminderd. Verwacht jaar van afronding: 2009 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

M.e.r./SMB

Vereenvoudiging van de m.e.r. zal de doorlooptijd van procedures en van besluitvormingsprocessen kunnen bekorten en daarmee administratieve lasten kunnen verminderen, en kunnen leiden tot een daling van het aantal op te stellen MER-rapporten (wellicht met enkele tientallen per jaar). Daar staat tegenover dat de SMB-plicht voor meer plannen gaat gelden dan waarvoor momenteel een milieubeoordeling verplicht is. Er wordt naar gestreefd om ondanks deze uitbreiding per saldo een lastenverlichting bij de milieubeoordeling tot stand te brengen en de Europese regelgeving te implementeren.

- Hoofdstuk 7 Wm (wijzigen);
- Besluit milieu-effectrapportage 1994 (wijzigen).

Verwacht jaar van afronding: 2005 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Integratie Wet bodembescherming en Wet Milieubeheer

Evenals de andere sectorale milieuwetten zal ook de Wet bodembescherming worden ingebouwd in de Wet milieubeheer om te komen tot een integraal toetsingskader. Bij de inbouw van de Wet bodembescherming zal niet worden uitgegaan van de Wet bodembescherming in zijn huidige vorm. In ieder geval zullen in de Wet milieubeheer voor het onderdeel bodem algemene uitgangspunten worden vastgelegd die de basis bieden voor nadere besluiten, regelingen en beslissingen. Ook ligt het in de bedoeling om op rijksniveau de algemene regels voor standaardgevallen op te stellen. Daarbij zijn afwijkingen op decentraal niveau mogelijk en kan maatwerk voor complexe gevallen worden geboden. Samenvoeging moet leiden tot heldere en meer toegankelijke milieuwetgeving en vermindering van administratieve en bestuurslasten.

Verwacht jaar van afronding: 2007 (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Awb-conformiteit

Zowel in de ruimtelijke ordenings- als in de milieuwetgeving komen regels voor die afwijken van de algemene regels van de Algemene wet bestuursrecht. Het gaat dan bijvoorbeeld om afwijkende beslistermijnen en om beroepsprocedures. Dat is niet alleen lastig en onoverzichtelijk voor de initiatiefnemers én degenen die daarop willen reageren, maar ook ondoelmatig voor de overheid. Mede in verband met de ontwikkeling van de VROM-vergunning is het van belang om volledig aan te sluiten bij de Awb-procedures. Dit moet leiden tot verlaging van administratieve lasten en bestuurslasten. Verwacht jaar van afronding: 2006. Aandachtspunt vanuit agribusinessparken hierbij is de discussie over fatale termijnen en termijnen van orde. (bron: Tweede Kamer vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1).

Vervallende wet- en regelgeving

- Wet verplaatsing mestproductie vervalt per 1 januari 2005;
- Wet herstructurering varkenshouderij vervalt per 1 januari 2005;
- Regeling startnotitie milieu-effectrapportage (voorstel intrekken in 2005);
- Regeling MER-plicht mestverwerkingsinrichting (voorstel intrekken in 2005).

[9] - Beschrijving TerraFilius-systeem

In dit onderzoek is gemaakt van het TerraFilius-systeem, een systeem waarmee zowel samenhang als dwarsverbanden geautomatiseerd in beeld kunnen worden gebracht. Het systeem biedt tevens de mogelijkheid om binnen relatief korte termijn de systematiek van een wettelijke regeling bloot te leggen.

Integratie tussen juridische inhoud, archivering, administratie en management

De insteek van het TerraFilius-systeem is een integratie van juridische inhoud, archivering, administratie en management op basis van de door ons gehanteerde juridische werkmethode. Hierbij kan gedacht worden aan het activeren van handhaving, zoals in het geval van gebruiksvergunningen.

Door het TerraFilius-systeem verweven zit de juridische inhoud van het vergunningproces. De gebruiker wordt via eenvoudige en overzichtelijke schermen door het proces geleid, waarbij het TerraFilius-systeem aangeeft wat de mogelijke oplossingsrichtingen zijn in bepaalde situaties.

Terwijl de gebruiker de verschillende onderdelen invult, zorgt het TerraFilius-systeem voor de verwerking van de gegevens in het elektronisch archief en genereert het systeem een planning van uit te voeren handelingen, inclusief een automatische voortgangsbewaking. Verder houdt het TerraFilius-systeem een administratie bij van de uitgevoerde en nog uit te voeren handelingen.

Naast de, door TerraFilius aangeleverde juridische procedures, kunnen de gebruikers hun eigen organisatorische procedures invoeren en onderhouden. Dit biedt de gebruiker bijvoorbeeld de mogelijkheid het eigen juridische kwaliteitssysteem van de opdrachtgever te hanteren, respectievelijk deze mede- te ontwerpen en te implementeren.

Door middel van de managementtechnieken van het TerraFilius-systeem kan het management optimaal sturing geven aan het proces. Op eenvoudige wijze worden krachtige overzichten gegenereerd van de stand van zaken in het proces, de knelpunten in het proces en de genome maatregelen. Hierdoor krijgt het management zicht op de verschillende onderdelen van het proces en kunnen mogelijke knelpunten snel worden gesignaleerd.

Door de eenduidige manier van werken met het TerraFilius-systeem wordt het hele proces transparant. Er wordt gewerkt volgens een eenduidige en beproefde methode waardoor de doelmatigheid wordt bevorderd en tevens de uniformiteit van werken geoptimaliseerd wordt.

Daarnaast biedt het TerraFilius-systeem de mogelijkheid om specifieke informatie over bepaalde processen op te slaan en wordt daarmee de kans dat unieke kennis binnen het project verloren gaat bij het vertrek van medewerkers aanzienlijk verminderd.

De wijze waarop de juridische inhoud is geschematiseerd en gestructureerd
In het TerraFilius-systeem is de wet geschematiseerd en gesystematiseerd verwerkt in verschillende procesfasen. Per procesfase is de juridische basis (wet en jurisprudentie) beschikbaar en wordt uitgelegd aan de gebruiker wat in die fase dient te gebeuren. Door de overzichtelijke weergave en de beschikbare helpteksten wordt de materie voor zowel juristen als niet-juristen toegankelijk.

De juridische inhoud van het TerraFilius-systeem wordt voortdurend (maandelijks) geactualiseerd, waarbij de wetgeving en jurisprudentie die geldt op het moment van aanvraag wordt bewaard, zodat, na een wetswijziging, de handelingen later kunnen worden beoordeeld in het juiste tijdsbeeld.

De wijze waarop handhaving is ingestoken

De handhavingmodule biedt het middel om de naleving van vergunningsvoorschriften, zoals in het geval van gebruiksvergunningen, inzichtelijk en controleerbaar te maken. Niet alleen bevat het TerraFilius-systeem de juridische knowhow ter ondersteuning van de beslissingen en worden de uit te voeren en uitgevoerde acties overzichtelijk in de tijd weergegeven, ook kunnen de uitgevoerde acties worden teruggemeld in het TerraFilius-systeem en kunnen incidenten en de daarop genomen maatregelen worden vastgelegd in het systeem.

Ook hier voorziet het TerraFilius-systeem in een geautomatiseerde planning en voortgangsbewaking, waarbij ook vooraf wordt gewaarschuwd voor naderende deadlines. Met het TerraFilius-systeem kunnen rapportages worden gegenereerd over de mate van naleving door de aannemer en bevat het systeem modellen (zogenaamde templates) voor bijvoorbeeld aanschrijvingen.

De wijze waarop de verschillende aspecten zichtbaar zijn gemaakt

De gebruiker wordt door het TerraFilius-systeem begeleid bij het aanvragen, afwickelen, c.q. verlenen en beheren van vergunningen. Het TerraFilius-systeem kan hierbij worden benaderd vanuit twee invalshoeken.

De eerste invalshoek is een overzichtsscherm waarop alle nog openstaande acties worden weergegeven die door de betreffende persoon nog moeten worden uitgevoerd. Hierbij is een splitsing gemaakt in acties die moeten worden uitgevoerd ter naleving van de vergunningvoorschriften en handelingen die moeten worden verricht in het kader van het aanvragen, respectievelijk handhaven van de vergunningen. Vanuit het overzicht wordt direct toegang gekregen tot het betreffende dossier en kan de actie worden verricht of gereed worden gemeld.

Naast de mogelijkheid tot het bijhouden van de acties in het TerraFilius-systeem, bestaat de tweede mogelijkheid uit het periodiek, dagelijks en/of wekelijks, uitdraaien van een lijst van de uit te voeren acties. Deze lijst kan dan worden overhandigd aan een verantwoordelijke, bijvoorbeeld de projectmanager, voor de uitvoering van de acties.

Uiteraard bestaat ook de mogelijkheid om direct een specifiek dossier te openen en daar handelingen in te verrichten. Voor het management is het mogelijk per gebruiker en/of per dossier te kijken wie een bepaalde handeling heeft uitgevoerd of had moeten uitvoeren.

Het managementonderdeel: logboek en rapportengenerator

De managementtechnieken van het TerraFilius-systeem zijn uniek. Deze technieken maken het mogelijk om het proces van begin tot eind inzichtelijk te maken, bezien vanuit verschillende perspectieven.

Allereerst is er de logboekfunctie die bijhoudt wie aan een bepaald dossier heeft gewerkt, wanneer dat was en wat er toen is bewerkt. Daarnaast beschikt het TerraFilius-systeem over een rapportgenerator. Hierdoor kan over alle gewenste ingevoerde informatie een rapport worden gegenereerd. Dat rapport kan worden geprint, uitgevoerd naar andere pakketten (bijvoorbeeld Excel), opgeslagen, gewijzigd en gewijzigd worden opgeslagen. Deze managementinformatie is niet alleen uiterst krachtig voor managers in de gebruikende organisatie, doch ook ter ondersteuning van de rapportage door de gebruiker aan een opdrachtgever.

De verschillende ingangen met de verschillende bevoegdheden

Het TerraFiliussysteem biedt de mogelijkheid om verschillende interne- en externe gebruikersrollen te identificeren. Hierdoor wordt het mogelijk om verschillende ingangen in het TerraFiliussysteem te geven met daaraan gekoppeld verschillende bevoegdheden voor gebruikers bij diverse betrokken organisaties naar keuze.

Waar bijvoorbeeld een gebruiker (bijvoorbeeld in het kader van opdrachten op het gebied van gebruiksvergunningen) in een deel van het TerraFiliussysteem gegevens kan invoeren, kan een andere gebruiker (bijvoorbeeld een ambtenaar) die gegevens niet wijzigen maar wel inzien en de gegevens verwerken in rapportages.

Hierdoor wordt het onder andere eenvoudiger om de mate van naleving van de voorschriften door de opdrachtgevende gemeente te volgen vanuit, of naast de projectorganisatie.

De koppeling met andere systemen

Het TerraFilius-systeem is web-enabled. Dit betekent dat het systeem via Internet gebruikt kan worden. Verder kan het TerraFilius-systeem op een intranet draaien en zelfs op een standalone personal computer (laptop). Het TerraFilius-systeem is platform-onafhankelijk gebouwd. Dit wil zeggen dat het systeem de gegevens kan opslaan in de database die door de opdrachtgever wordt gebruikt, vrijwel ongeacht het soort database. Verder biedt het TerraFiliussysteem de mogelijkheid om de gegevens uit andere systemen over te nemen en in te voeren via een interface (en vice versa). Door deze koppeling gaan geen gegevens verloren en wordt voorkomen dat gegevens meerdere keren moeten worden ingevoerd. Daarnaast heeft TerraFilius een technische- en een juridische helpdesk om vragen van gebruikers te beantwoorden.

Hieronder treft u een indicatieve lijst aan met de procedures die in het TerraFilius-systeem zijn opgenomen. Door de grote hoeveelheid aan regelgeving, die is opgenomen in het systeem is het schier ondoenlijk de totale lijst op te nemen. Indien u een vraag heeft

over een specifieke procedure, dan is TerraFilius uiteraard bereid u hierover te informeren.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat het systeem het invoeren van een nieuwe procedure zonder problemen kan verwerken. In circa vier uur kan een compleet nieuwe procedure in het systeem worden gezet, ook zonder tussenkomst van medewerkers van TerraFilius.

Indicatieve inhoudsopgave TerraFilius-systeem

Vrijwel alle wet- en regelgeving is opgenomen, inclusief de relevante jurisprudentie. Tevens zijn bij alle ingevoerde procedures de onderlinge dwarsverbanden en afhankelijkheden tussen de procedures zichtbaar zijn gemaakt.

Voor de vergunnings-, ontheffings- en meldingsprocedures geldt dat deze zijn ingevoerd inclusief alle relevante toetsingskaders om de procedure af te kunnen handelen. Bijvoorbeeld voor de procedures in het kader van de Wet bodembescherming is het Bouwstoffenbesluit meegenomen en voor de bouwvergunning de regels met betrekking tot de (model)bouwverordening en het bouwbesluit. Hiervan zijn te noemen:

Vergunningen, ontheffingen en meldingen

Algemene wet bestuursrecht:

- Procedure afdeling 3.4;
- Procedure afdeling 3.5;
- Bezwaarschriftenprocedure

Waterschapsregelgeving:

- Wet op de waterhuishouding;
- Ontheffingen en vergunningen conform een waterschapskeur;
- Ontheffingen en vergunningen conform een hoogheemraadschapskeur.

Gemeentelijke regelgeving:

- APV-vergunningen en ontheffingen conform de Modelverordening APV;
- Bouwverordening/Bouwbesluit: sloopvergunning, gebruiksvergunning en vergunning onttrekking woonruimte;
- Kapvergunning conform kapverordening.

Provinciale regelgeving:

- Model provinciale milieuverordening;
- Vergunningen en ontheffingen van een Provinciale wegenverordening;
- Vergunningen en ontheffingen van een Provinciale vaarwegenverordening;
- Vergunningen en ontheffingen van een Provinciale grondwaterverordening;
- Vergunningen en ontheffingen van de Model-ontgrondingenverordening.

Wet Ruimtelijke Ordening:

- Aanlegvergunning;
- Procedure wijziging bestemmingsplan;
- Artikel 19 procedure.

Onteigeningswet

- Onteigeningsprocedure

Monumentenwet

- Monumentenvergunning

Woningwet

- Bouwvergunning

Wet milieubeheer

- Milieuvergunning;
- Wm-melding;
- Procedure artikel 8:19 Wm;

Bovenstaande procedures conform diverse milieuregelingen waaronder:

- Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer;
- Besluit Milieueffectrapportage;
- Besluit opslag vuurwerk milieubeheer;
- Asbestbesluit milieubeheer;
- Besluit woon- en verblijfsgebouwen milieubeheer;
- Besluit inrichtingen voor motorvoertuigen;
- Regeling aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen;
- Etc.

Wet geluidshinder

- Ontheffing en vergunning wet geluidshinder;

Bovenstaande procedures conform diverse regelingen waaronder:

- Besluit geluidsproductie motorvoertuigen (incl vrijstellingsbesluit geluidsproductie motorvoertuigen landsverdediging).

Natuurbeschermingswetvergunning

Flora- en faunawet-vergunning/ontheffing

Ontgrondingenwetvergunning

Ontheffing lozingenbesluit

Vergunning Wet Verontreiniging Oppervlaktewater

Inclusief diverse regelgeving waaronder:

- Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming;
- Diverse lozingenbesluiten.

Melding Wet verontreiniging zeewater

Grondwaterwet:

- Grondwaterwetvergunning (onttrekking grondwater);
- Infiltratievergunning.

Wet bodembescherming

- Meldingsprocedure bodembescherming;
- Verklaring ernst en urgentie verontreiniging;
- Vrijstellingsprocedure bodembescherming;

Bovenstaande procedures conform diverse milieuregelingen waaronder:

- Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming;
- Infiltratiebesluit bodembescherming;
- Besluit opslaan in ondergrondse tanks.

Melding wet milieugevaarlijke stoffen

Kabelvergunning Wet Telecom

Boswet

- Kapmelding;
- Kapvergunning.

Procedure Wet ziekenhuisvoorzieningen

Coördinatie Tracéwet

Wet voorkeursrecht gemeenten

- Vestigen voorkeursrechten

Deel 5. Case studies - inhoud en analyse juridische aspecten

Case 1: Agro-industrieel complex De Zoete¹²

Leeswijzer

Case 1, het agro-industrieel complex De Zoete, is een fictieve case. Deze case is in belangrijke mate geïnspireerd op de problematiek rondom het agrarisch industrieel complex Dinteloord en Agrospecialitypark en zuivelpark Hoozeveen. De case omvat de volgende elementen:

- Samenvatting.
- Nadere uitwerking: idee, locatiekenmerken en juridische context.
- Juridische analyse
 - Planologie;
 - Vergunningen;
 - Samenloop vergunningen;
 - Grondverwerving.

Samenvatting

Wat? De case Agro-industrieel complex De Zoete richt zich primair op de verwerkende industrie in samenhang met distributie en transport. Als voorbeeld is de suikerindustrie genomen. Het bedrijf De Zoete wil uitbreiden met vijf hectare netto en twee locaties uit twee verschillende gemeenten samenvoegen tot een locatie. Daarnaast ziet De Zoete mogelijkheden om naast haar vestiging een agribusinesspark te ontwikkelen met vestigingsmogelijkheden voor bedrijven die op een of andere manier voordeel hebben bij de aanwezigheid van De Zoete. Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan bedrijven die direct aan de productiekolom suiker gerelateerd zijn. Per saldo moet het initiatief bijdragen aan het verminderen van transportkilometerskosten, het gebruik van restenergie, clustering van bedrijven en een betere landschappelijke inpassing.

Hoe? De Zoete heeft een optie genomen op de grond die voor haar eigen uitbreiding noodzakelijk is. De optie zal na een jaar verlopen. Voor het aangrenzende terrein is nog ontwikkelaar/exploitant gevonden. Het bestemmingsplan laat zowel de uitbreiding van de Zoete als de ontwikkeling van het aangrenzende agribusinesspark niet toe. De gemeente X waar de Zoete gevestigd is en de provincie staan positief tegenover het idee, maar zien wel enkele knelpunten met betrekking tot de omgeving (aansluiting wegen, omliggende woonbebouwing, bodemvervuiling, aanwezige monumenten op het beoogde terrein, hoge archeologische verwachtingen) en potentiële conflictsituaties met andere ruimteclaims (locatie is eveneens zoekgebied voor een recreatiegebied, woningbouw, waterberging).

¹² Deze case is in belangrijke mate geïnspireerd op de problematiek rondom het agrarisch industrieel complex Dinteloord en Agrospecialitypark en zuivelpark Hoozeveen

Daarnaast stellen de gemeente en provincie ook nog eisen aan welke doelgroep gevestigd mag worden, uitstraling en milieu. De gemeente Y, waar een locatie vrijkomt, heeft veel interesse in deze vrijkomende locatie. Op deze locatie wil deze gemeente woningen bouwen. Deze bestemmingswijziging is aantrekkelijk voor De Zoete waardoor het plan van de uitbreiding in bedrijfseconomische en financiële zin haalbaar wordt.

Nadere uitwerking: idee, locatietekenen en juridische context

Het idee

In gemeente X is een vestiging van suikerproducent De Zoete gevestigd. De Zoete wil als consequentie van een fusie met een bedrijf uit de gemeente Y uitbreiden op een aangrenzende locatie. Tegelijk wordt een andere locatie van het bedrijf in de gemeente Y waar nu nog enkele opslagloodsen gevestigd zijn gesaneerd en verkocht. Om de uitbreiding te realiseren heeft het bedrijf reeds een optie op de grond genomen. Deze optie verloopt over 1 jaar. De locatie is vanuit de bedrijfsvoering van De Zoete gezien optimaal. Niet alleen kan de productie door de verdere schaalvergroting en een moderner productieapparaat efficiënter plaatsvinden, maar ook de aanvoer van suikerbieten en het transport van de suiker en restproducten kan door een betere aansluiting op het lokale wegennet vlotter worden afgewerkt. Het bedrijf bevindt zich op een centrale plek in het zuidelijke zeeleigebied. Voor de omgeving heeft de nieuwe locatie het voordeel dat de transportstromen - die vooral in de oogstperiode omvangrijk kunnen zijn - veiliger en zonder congestie kan plaatsvinden.

Naast de uitbreiding van de suikerbietenverwerkingseenheid en de kantoor- en opslagvoorzieningen van De Zoete is tevens voorzien in de realisering van een bedrijventerrein. De realisatie van dit terrein dient tegelijk met de uitbreiding zijn beslag te krijgen. Het is de bedoeling dat het terrein het karakter van een agribusinesspark zal krijgen met vestigingsmogelijkheden voor bedrijven die op een of andere manier voordeel hebben bij de aanwezigheid van De Zoete, of/en vice versa.

Daarbij wordt in eerste instantie gedacht aan bedrijven die direct aan de productiekolom suiker gerelateerd zijn, zoals verpakkings-, opslag- en distributiebedrijven en bedrijven die gebruik kunnen maken van reststromen van de productie van De Zoete (bietenarde¹³, schuimaarde¹⁴, pulp¹⁵ en melasse¹⁶). Daarbij valt te denken aan veevoederbedrijven, kunstmestbedrijven en producenten van fermentatieproducten als alcohol, gist en citroenzuur. Ook de (kleinschalige) zoetwaren- (chocola, fruitdranken) en bakkerij-industrie kan in principe een plek krijgen op het agribusinesspark.

De helft van de geplande bedrijvigheid op het agribusinesspark locatie is reeds gevestigd in de gemeente. De gemeente is voor wat betreft inkomsten en werkgelegenheid vanouds sterk op de agro-foodindustrie is geïnteresseerd. Een innovatief element van het project is

¹³ Bietenarde is het residu dat na het wassen van de bieten resteert. Het kan na droging opnieuw op het land worden gebracht of als grond bij landschapsrenovatie en bouwkundige werken dienen.

¹⁴ Schuimaarde is een product dat voornamelijk bestaat uit calciumcarbonaat en wordt gebruikt als bodemverbeteraar.

¹⁵ Pulp wordt gebruikt als veevoeder en als zodanig vermarkt.

¹⁶ Melasse wordt aangewend als grondstof in de fermentatie-industrie (alcohol, gist, citroenzuur) en wordt tevens aangewend als veevoeder.

het idee de restenergie op te slaan en her te gebruiken waardoor belangrijke besparingen op energie binnen het totale bedrijvenpark kunnen worden gerealiseerd.

De Zoete wil uitbreiden met 5 hectare. De Zoete is volgens het bestemmingsplan een categorie 5 bedrijf. De behoefte aan nieuw te ontwikkelen bedrijventerrein voor gelieerde bedrijven wordt geschat op 30 hectare netto (ca. 45 hectare bruto). Uitgangspunt is dat op grond van het te ontwikkelen bestemmingsplan voor het nieuw te ontwikkelen terrein bedrijven zich kunnen vestigen die vallen in milieu-/bedrijfs categorieën 2 tot en met 4.

Voor de ontwikkeling van de locatie is een aanleg van een nieuwe weg nodig die aansluit op de provinciale weg. De gemeente Y heeft interesse in de vrijkomende locatie voor de bouw van luxe appartementen. Per saldo moet dit initiatief bijdragen aan verminderen transportkilometers-kosten, gebruik restenergie, clustering van bedrijven/landschappelijke inpassing. Financieel is de gedeeltelijke uitbreiding van De Zoete haalbaar maar ook afhankelijk van een overeenkomst met de gemeente Y m.b.t. de door de Zoete af te stoten locatie. Voor de uitbreiding van De Zoete is het bedrijf zelf ontwikkelaar en exploitant. Voor het aangrenzende bedrijventerrein heeft de directie van De Zoete het initiatief genomen voor de idee en conceptvorming. De directie van De Zoete wil dit bedrijventerrein echter niet ontwikkelen en exploiteren. Een ontwikkelaar en exploitant moeten dus nog worden geselecteerd. Voor de ontwikkeling gaat de voorkeur uit naar projectontwikkelaar die vervolgens de kavels verkoopt aan bedrijven die zich daar vestigen.

Locatiekenmerken

In het navolgende worden de kenmerken van de locatie in de gemeente X en gemeente Y beschreven. De kern van het plan is gevisualiseerd in illustratie 2 (gemeente X) en 3 (gemeente Y). De uitbreiding van De Zoete en de aanleg van het agribusinesspark is gelegen aan de rand van het dorp x waar wonen de belangrijkste functie is. De Zoete en het nieuwe businesspark zijn gelegen nabij de provinciale weg.

Het idee is dat het bedrijf De Zoete wordt uitgebreid. Tegelijk wordt een andere locatie van De Zoete gesaneerd waarbij enkele loodsen worden gesloopt. Op het door De Zoete te verwerven terrein zijn nog twee opstallen die geen functie hebben in de nieuwe situatie en eveneens gesloopt moeten worden.

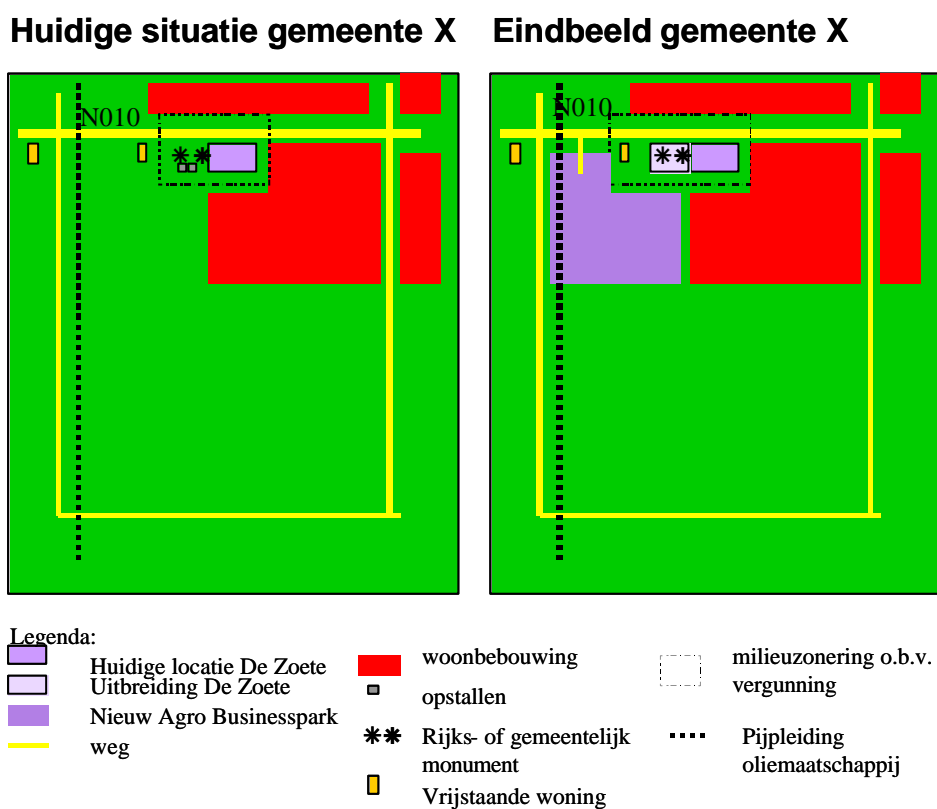
De grond op de locatie van zowel De Zoete als van het aangrenzende terrein is vervuild, als gevolg van lekkende en nog niet gesaneerde (maar niet meer in gebruik zijnde) olietanks. Onduidelijk is of de vervuiling een belemmering is voor de realisatie van de gewenste bestemming. Door het gebied loopt een pijpleiding van de oliemaatschappij.

Op de uitbreidingslocatie van De Zoete bevinden zich twee monumenten (een rijks- en een gemeentelijk monument). De Zoete ziet mogelijkheden om deze panden qua uiterlijk te behouden mits functieverandering (kantoor voor gemeentelijk monument en ontvangsthal voor rijksmonument) mogelijk is.

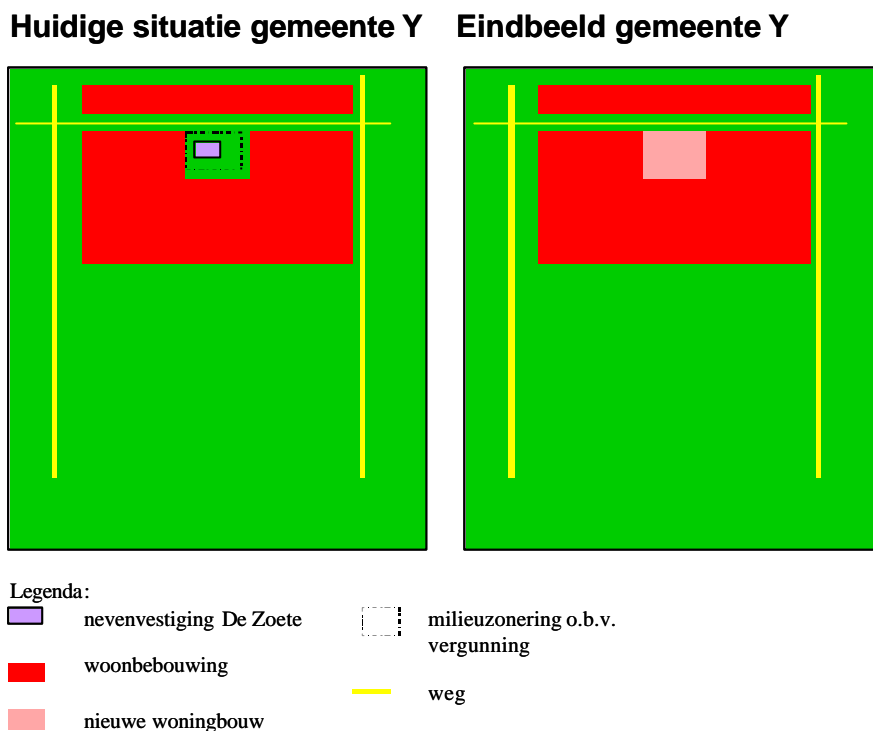
Voor de nieuwe situatie is nog een aansluiting nodig van het businesspark op deze provinciale weg. Naar verwachting zal de verkeersintensiteit op een deel van de provinciale weg toenemen. Aandachtspunt zijn de twee woningen (niet zijnde een

bedrijfswoning) die vallen binnen de nieuwe geluidscontour (a.g.v. toenemende verkeersintensiteit van en naar het terrein) van de provinciale weg N010. De grenswaarden worden niet overschreden mits geluidwerende voorzieningen worden getroffen. Eén van deze twee woningen valt naar verwachting binnen de nieuwe milieuzonering van De Zoete (die wordt opgenomen in een nog op te stellen milieuvergunning voor de nieuwe locatie). De Zoete kan moeilijk op een andere plek worden gesitueerd. Er is dus sprake van een conflictsituatie waarbij de woning naar verwachting moet wijken. De kosten hiervan zijn voor rekening van De Zoete.

Figuur 3 Case 1: Agro-industrieel complex De Zoete situatie gemeente X



Figuur 4 Case 1: Agro-industrieel complex De Zoete situatie gemeente Y



Beleidsmatige en juridische context

Voor het gebied geldt het Bestemmingsplan Buitengebied. Het bestemmingsplan is in 1980 opgesteld. Zowel het vigerende streekplan als het vigerende bestemmingsplan laten de realisering van het beoogde terrein niet toe. In de huidige plannen heeft de locatie een agrarische bestemming. Daarnaast is in het streekplan het gebied aangewezen als een gebied met hoge archeologische verwachtingen. Uit recente inventarisaties van de provincie blijkt de locatie ook een optie is voor recreatie en natuurontwikkeling gezien de ligging nabij het stedelijk gebied. Deze plannen staan (naast een aantal andere locatie) in de sectorale nota "Groen in en om de Stad". Deze nota is in concept vastgesteld door GS en is nu onderwerp van inspraak. Door realisatie van het terrein kan de gemeente X niet bouwen op locatie B (vanwege toekomstige milieuzonering). Dit is echter voor de gemeente X echter de enige locatie die beschikbaar is voor woningbouw binnen de rode contour zoals die door de provincie is vastgesteld in het streekplan. Het gebied is eveneens genoemd als aandachtsgebied voor waterberging. Het betreft een kwantitatieve wateropgave. Provinciale Staten heeft een groot deel van haar bevoegdheden met betrekking tot de kwantitatieve wateropgave gedelegeerd aan het waterschap. Een watertoets moet ook worden uitgevoerd. Dit kan met name gevolgen hebben voor het inrichtingsplan en de bruto/nettoverhouding en daarmee financiële consequenties.

De gemeente X en Y liggen beide in de provincie Z. De provincie Z staat positief tegenover de plannen en heeft planologische medewerking toegezegd voor zover het binnen haar mogelijkheden ligt. De gemeente waarin De Zoete is gevestigd, ligt nabij een stedelijk gebied waar het ruimtetekort voor bedrijven groot is. De gemeente X wil graag haar agrarische/landelijke uitstraling behouden. Hoewel het concept van "De Zoete" goed aansluit bij de wens van de gemeente om de landelijke / agrarische uitstraling te

behouden, bestaat bij de gemeente de vrees dat het bedrijfsterrein ook door andere (niet-agrarisch gerelateerde) bedrijven als vestigingsplaats zal worden gebruikt. Ten einde medewerking van de gemeente te verkrijgen voor de door "De Zoete" voorgestane ontwikkelingen is het derhalve wezenlijk dat kan worden voorkomen dat ook andersoortige bedrijven zich op het bedrijfsterrein kunnen vestigen. Op de beoogde locatie zijn de plannen reeds uitgelekt en is een actiecomité gevormd dat heeft aangegeven elke procedure te benutten om het project tegen te houden.

De huidige milieuvergunning van De Zoete is verouderd. De gemeente X en de provincie Z hebben de bedoeling om de ruimte binnen de milieuvergunning te vergroten ten gunste van het milieu en de leefomgeving. Ook in het recente beeldkwaliteitsplan voor de hele gemeente zijn hoge ambities opgenomen.

Juridische analyse

Planologie

Uitgangspunten

- Het huidige bestemmingsplan laat uitbreiding van De Zoete (hierna aangeduid met DZ) en vestiging van nieuwe bedrijven op het terrein rondom de suikerfabriek van DZ niet toe. Er is dus een wijziging van het bestemmingsplan nodig;
- In hoeverre de diverse wettelijke regelingen ter bescherming van de natuur het vestigen van het agribusinesspark al dan niet belemmeren, vergt nader onderzoek, zoals uit de hieronder volgende bespreking van de betreffende wettelijke regelingen zal blijken;
- De waterhuishouding is eveneens een aspect waar rekening mee moet worden gehouden bij projecten als het onderhavige;
- Uitbreiden van DZ kan alleen in de rode contour waardoor de gemeente geen mogelijkheid tot woningbouw meer heeft;
- De gemeente stelt eisen aan de beeldkwaliteit en het type bedrijven dat zich mag vestigen op het terrein;
- In het provinciaal beleid zijn meerdere opties opgenomen voor het toekomstig grondgebruik (waterberging, groen in en om de stad en uitbreiding Suikerunie).

Toepasselijke wet- en regelgeving

Relevante wet- en regelgeving zijn:

- de Wet op de ruimtelijke ordening;
- Besluit MER;
- de Europese Vogelrichtlijn;
- de Europese Habitatrichtlijn;
- de Flora- en faunawet;
- Wet op de Waterhuishouding.

Wet op de ruimtelijke ordening (WRO)

Het doel van de WRO is, via een stelsel van plannen de ruimtelijke ordening te reguleren. In deze plannen is het planologische beleid van de overheid op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau neergelegd. Het gemeentelijke bestemmingsplan is in de praktijk het belangrijkste omdat het de burger rechtstreeks bindt. Zo moet een bouwvergunning

ingevolge de Woningwet worden geweigerd door burgemeester en wethouders indien het bouwen in strijd is met het bestemmingsplan. Vrijstelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad is mogelijk, op grond van artikel 19 WRO. Overigens komt deze vrijstellingsmogelijkheid in een op handen zijnde wijziging van de WRO te vervallen.

Het voor het agribusinesspark beoogde terrein, met inbegrip van het terrein dat DZ wil gebruiken voor uitbreiding, heeft volgens het vigerende gemeentelijke Bestemmingsplan Buitengebied uit 1980 en het vigerende provinciale streekplan een agrarische bestemming.

Het vestigen van een agribusinesspark in de gemeente X noodzaakt tot een wijziging van het bestemmingsplan dan wel een vrijstelling van het bestemmingsplan, omdat de huidige bestemming van het beoogde terrein agrarisch is, terwijl voor het park een industriële bestemming vereist is¹⁷. Wijziging van het streekplan is niet nodig, omdat zowel de gemeente als de provincie gemotiveerd van een streekplan mogen afwijken.

Het bestemmingsplan dateert van 1980. Gesteld dat de gemeente heeft voldaan aan de herzieningsplicht, inhoudende de wettelijke verplichting om het verstrijken van een periode van tien jaar een vigerend bestemmingsplan te herzien, kan realisering van het agribusinesspark mogelijk worden gemaakt via de weg van verlening van vrijstelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad (art. 19 lid 1 WRO). De hiervoor benodigde verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten zou geen problemen mogen opleveren, omdat de provincie het idee ondersteunt om een agribusinesspark te creëren. Is deze herziening achterwege gebleven en heeft er geen verlenging van de termijn van herziening plaatsgevonden, dan mist artikel 19, lid 1 WRO zijn grondslag.

Tegelijkertijd met artikel 19, lid 1, WRO, kan een procedure tot herziening van het bestemmingsplan worden gestart. Wijziging van het bestemmingsplan vergt ongeveer een jaar, een vrijstellingsprocedure 9 maanden, in geval artikel 19, lid 1 WRO wordt toegepast. In onderdeel [2] wordt gedetailleerder beschreven welke stappen in het kader van deze procedure doorlopen moeten worden.

Een verwacht knelpunt is de tegenstand tegen de plannen bij bewoners van het naburige dorp. Zij zullen ongetwijfeld gebruik maken van de inspraakmogelijkheid die de WRO aan ingezetenen van de gemeente biedt. De inspraakprocedure zal enige tijd vergen, e.e.a. afhankelijk van de inspraakverordening van de gemeente X. Reden hiervoor is dat veel gemeenten aanvullend aan de Wet op de Ruimtelijke Ordening in hun inspraakverordeningen een voorinspraak of samenspraak hebben opgenomen. Vervolgens staan tegen de besluitvorming inzake het bestemmingsplan, zienswijze en beroep open. Deze procedure neemt ca. 1 jaar in beslag. Aandachtspunt is dat de appellanten een voorlopige voorziening aan de Voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State kunnen vragen. Bezwaar en beroep schorsen de beslissing niet, maar een mogelijke voorlopige voorziening is schorsing van het bestreden besluit.

¹⁷ Zou het in de bedoeling liggen dat op het park grondgebonden agrarische activiteiten worden verricht, bijvoorbeeld het verbouwen van suikerbieten, dan zou dit een extra complicerende factor betekenen in de bestemmingsplanprocedure, maar dit is voor wat betreft het agro-industrieel complex De Zoete niet aan de orde.

De onzekerheid over de afloop van dergelijke rechtsbeschermingsprocedures kan echter tot anderhalf jaar extra t.o.v. de bovengenoemde proceduretijd in beslag nemen. Dit zal met name zijn weerslag kunnen hebben op het aantrekken van een projectontwikkelaar voor het terrein en de animo van ondernemers voor het nieuwe agribusinesspark. Tenzij duidelijk is dat de bezwaarden geen schijn van kans hebben, zullen de betrokken partijen (gemeente, projectontwikkelaar, ondernemers) in eerste instantie moeten volstaan met intentieverklaringen. Pas als zeker is dat het bestemmingsplan vestiging van bedrijven op het terrein toelaat, wat zoals vermeld anderhalf jaar kan duren, zullen partijen contracten willen sluiten. De doorlooptijd van de procedures past binnen het gunstigste geval binnen de looptijd van de optie. De kans is echter groter dat de optie termijn wordt overschreden. Dit kan een knelpunt vormen voor de ondernemer. Dit is evenwel een risico voor de ondernemer. De ondernemer zal zijn contracten af moeten stemmen op de publiekrechtelijke procedures of het (financieel risico) moeten accepteren. In deel 2 wordt nader ingegaan op de relatie tussen vergunningen en contracten.

Het streekplan rept van hoge archeologische verwachtingen, in het bestemmingsplan moet dit onderdeel verder uitgewerkt worden. Hierbij zijn de volgende notities van belang. De minister van VROM kan op grond van de Monumentenwet 1988 (art. 42) bepalen dat de rechthebbende op een terrein moet dulden dat archeologisch onderzoek op het terrein wordt verricht. Eventuele schade wordt vergoed. De plannen om het terrein te gaan bebouwen zouden aanleiding kunnen vormen voor de minister om een dergelijke gedoogplicht op te leggen. Een archeologisch onderzoek kan voor oponthoud zorgen, maar dit kan worden vermeden wanneer het onderzoek wordt verricht gedurende de periode dat de bestemming van het terrein wordt gewijzigd en een eventuele onteigeningsprocedure wordt voorbereid.

Problemen met mogelijk verstrekkende gevolgen kunnen zich voordoen ingeval bij een archeologisch onderzoek daadwerkelijk vondsten worden gedaan, met name als het vondsten betreft die conservering behoeven (Verdrag van Valetta). In het ongunstigste geval mag het terrein niet meer worden gebruikt als agribusinesspark. Minder verstrekkend zijn beperkingen ten aanzien van de inrichting van het terrein. Hiermee kunnen aanzienlijke kosten gepaard gaan. Het is dus zaak zo snel mogelijk na te gaan of de minister van VROM een archeologisch onderzoek wil laten verrichten en zo ja, ervoor te zorgen dat dit onderzoek voortvarend ter hand wordt genomen.

Ook al heeft de minister geen gedoogplicht opgelegd en wordt in dat kader op het terrein dus geen archeologisch onderzoek uitgevoerd, dan bestaat toch de kans dat de bovengenoemde problemen zich voordoen. Er kan namelijk bij de uitvoering van werkzaamheden op het terrein (denk aan het bouwrijp maken van de grond) spontaan een monument worden gevonden. In dat geval kan de minister van VROM de werkzaamheden voor bepaalde of onbepaalde tijd stilleggen, ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek (art. 49 Monumentenwet), wat de hierboven geschetste consequenties kan hebben te weten mogelijk verstrekkende beperkingen ten aanzien van de inrichting van het terrein of zelfs een verbod op het gebruik ervan. Dit pleit ervoor om ingeval het terrein inderdaad archeologisch veelbelovend is, los van de intenties van de minister van VROM te stimuleren dat het terrein in een zo vroeg mogelijk stadium archeologisch wordt onderzocht.

Milieu-effectrapportage

Ingevolge de Wet Milieubeheer (WM) dient voor bepaalde activiteiten, die nadelige gevolgen hebben voor het milieu, een milieu-effectrapportage (m.e.r.) te worden gemaakt bij de voorbereiding van die activiteiten. Het m.e.r. heeft ten doel, het milieu voldoende te laten meewegen in de besluitvorming. De categorieën van inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, zijn aangewezen in het Besluit milieu-effectrapportage 1994. Er zijn plannen om een lichtere m.e.r.-procedure te ontwikkelen voor milieuvergunningen, zodat voor inrichtingen niet langer een m.e.r.-procedure nodig is (zoals in de onderhavige case voor uitbreiding van de suikerfabriek van DZ), maar die plannen zijn nog niet in regelgeving omgezet.

Genoemd besluit bepaalt dat bij de aanleg van een bedrijventerrein van 150 hectare of meer een milieu-effectrapportage dient te worden opgesteld. Het agribusinesspark zal omstreeks 60 hectare groot worden, dus voor het park is geen milieu-effectrapportage vereist.

Wel vereist is een milieu-effectrapportage voor de uitbreiding van De Zoete. Het Besluit milieu-effectrapportage 1994 bepaalt namelijk dat bij het voorbereiden van de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het verwerken van suiker uit suikerbieten een milieu-effectrapport moet worden gemaakt (bij een productiecapaciteit van tenminste 12.500 ton per dag).

Een milieu-effectrapportage kan in dit geval opgesteld worden gelijktijdig met de bestemmingsplanprocedure of gedurende de milieuvergunningprocedure. Voorkeur gaat uit naar het opstellen van een milieu-effectrapportage voorafgaand aan de bestemmingsplanherziening. De resultaten kunnen dan als onderbouwing voor het verdere traject worden gebruikt.

Vogelrichtlijn (VR) en Habitatrichtlijn (HR)

In deze case is niet opgenomen dat het te ontwikkelen agro-businesspark grenst aan of ligt op een gebied waard deze EU-richtlijnen van toepassing zijn. Een ondernemer zal altijd moeten onderzoeken of het voor het agribusinesspark beoogde terrein of het omringende terrein onder de werking van de VR en/of de HR valt omdat er beschermde diersoorten leven of omdat het gebied beschermd is. Zou dit het geval zijn, dan moet ervan uit worden gegaan dat vestiging van een agribusinesspark op het terrein zonder meer van de baan is. Dit onderzoek dient dan ook zo snel mogelijk plaats te vinden.

Flora- en Faunawet

Indien in het gebied waar de uitbreiding van het park in gemeente X zal worden gerealiseerd een diersoort of plantensoort voorkomt die beschermd is op grond van de Flora- en Faunawet, zal realisatie van het park slechts mogelijk zijn na verkrijging van een ontheffing van artikel 8 tot en met 12 van de Flora- en Faunawet. Deze ontheffing door het bevoegd gezag zal in de regel alleen worden afgegeven, indien de realisatie van het plan wordt aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang. Op grond van vaste jurisprudentie kan een dringende reden uitsluitend zijn gelegen in het feit dat onomstotelijk komt vast te staan dat er geen ander terrein geschikt is en beschikbaar is.

Het is dus zaak voor de betrokken partijen (in de eerste instantie DZ en de gemeente) om te laten onderzoeken of er beschermde dieren of planten voorkomen op het terrein. Blijkt dat het geval te zijn dan zal realisatie van het agribusinesspark moeilijk zo niet onmogelijk kunnen blijken.

Wet op de waterhuishouding

Het gebied waar het agribusinesspark zal worden gevestigd is genoemd als aandachtsgebied voor waterberging. Het betreft een kwantitatieve wateropgave, waarbij het waterschap het bevoegde gezag is. Ook moet een watertoets worden uitgevoerd. Juridische basis voor de watertoets is de Wet op de waterhuishouding. De toets houdt in dat wordt gekeken naar de mogelijkheden voor wateropvang en -opslag in het kader van de kwantitatieve wateropgave.

Er moet rekening mee worden gehouden dat wanneer maatregelen in verband met waterberging moeten worden getroffen, de kosten zo hoog kunnen oplopen dat het de vraag is of het plan voor het agribusinesspark nog te realiseren valt. Er dient dus tijdig te worden nagegaan wat precies de situatie is inzake de waterhuishouding.

Vrijkomende locatie gemeente Y

Voor de vrijkomende locatie Y zal een separate procedure gevolgd moeten worden die los staat van de ontwikkeling van het agribusinesspark. Deze procedure is volledig afhankelijk van de aard van de koper, de beoogde herbestemming, het ruimtelijk beslag van de beoogde herbouw etc.. Deze gegevens zijn hier niet bekend en ook niet relevant voor de ontwikkeling van het agribusinesspark. De financiële relatie die gelegd is, is een aandachtspunt voor de ondernemer net als de eerder genoemde optie.

Vergunningen

Uitgangspunten

Zowel DZ als overige bedrijven die zich op het agribusinesspark zullen vestigen, hebben bouw- en milieuvergunningen en aanverwante vergunningen nodig.

Toepasselijke wet- en regelgeving

Relevante wettelijke regelingen zijn:

- Woningwet waaronder de wettelijke bepalingen ten aanzien van de verlening van de verschillende soorten bouwvergunning;
- de gemeentelijke bouwverordening;
- de Monumentenwet 1988;
- de Wet milieubeheer;
- de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- de Natuurbeschermingswet 1998;
- het Besluit milieu-effectrapportage 1994.

Woningwet (Ww)

Het doel van de Woningwet is, voorschriften voor het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het slopen en de welstand te geven, vanuit een oogpunt van veiligheid en gezondheid. De Ww kent een vergunningenstelsel. Artikel 2 Ww bevat

een delegatiebepaling, die de grondslag vormt voor het Bouwbesluit 2003. Het Bouwbesluit 2003 bevat technische voorschriften omtrent het bouwen. Artikel 8 van de Ww verplicht gemeenteraden tot het vaststellen van een gemeentelijke bouwverordening, waarin onder meer het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem en het slopen dienen te zijn geregeld.

bouwvergunning

De kantoren, opslagruimte en suikerbietenverwerkingseenheid van DZ zullen worden uitgebreid. Voor het bouwen van bouwwerken (onder bouwwerk wordt elke constructie van hout, steen, metaal of ander materiaal, met de grond verbonden, verstaan) is een bouwvergunning van burgemeester en wethouders nodig (art. 40 Ww).

De wetgeving biedt rechtsbescherming, te weten de mogelijkheid om tegen een positieve beslissing op een bouwaanvraag bezwaar en beroep in te stellen en een voorlopige voorziening aan de president van de rechtbank te vragen. Wil een dergelijke procedure succesvol zijn dan is een rechtstreeks betrokken belang vereist (art. 1:2 Algemene wet bestuursrecht). Gezien de jurisprudentie over bouwvergunningen en de vraag wie als belanghebbende dient te worden aangemerkt, is de kans dat dorpsbewoners een bouwvergunning voor uitbreiding van DZ kunnen dwarsbomen niet zo groot. Om te beginnen is de kring van belanghebbenden beperkt tot directe omwonenden. Ook dient het belang persoonlijk en objectief bepaalbaar te zijn en zal in de regel aan het zogeheten “zicht-criterium” voldaan moeten zijn. Voorts geldt dat als het bouwplan in het bestemmingsplan past, het voor derden lastig is om verlening van de bouwvergunning te beletten. Dit ligt anders als via een vrijstelling van het bestemmingsplan de weg is gebaad voor het bouwen; in dat geval is protest van derden kansrijker. Hoe dan ook zullen juridische procedures tegen bouwvergunningen een periode van onzekerheid meebrengen, die zeker anderhalf jaar kan duren.

Voor ondernemers die zich in de toekomst op het terrein zullen vestigen en die een bouwvergunning nodig hebben voor hun bedrijfsgebouwen, geldt in principe hetzelfde als voor De Zoete.

Rechtsbeschermingsprocedures tegen het verlenen van een bouwvergunning kunnen de vergunningverlening met omstreeks anderhalf jaar vertragen. Dit is een obstakel voor het realiseren van het agribusinesspark, omdat ondernemers niet bereid zullen zijn om kavels op het park te kopen zonder een onherroepelijke bouwvergunning. Door de lange duur, anderhalf jaar, van de rechtsbeschermingsprocedures en de onzekere afloop ervan wordt het project ook voor projectontwikkelaars minder aantrekkelijk.

Bouwverordening: sloopvergunning

Op het terrein dat DZ wil kopen, staan enkele opstallen die in de nieuwe situatie geen functie meer hebben en die DZ wil slopen.

DZ kan ingevolge de gemeentelijke bouwverordening een sloopvergunning voor de opstallen verkrijgen van burgemeester en wethouders. Het verkrijgen van een sloopvergunning zal in beginsel niet op belemmeringen stuiten, aangezien de opstallen geen beschermde monumenten zijn en de opstallen in de nieuwe situatie geen functie meer zullen hebben.

Bouwverordening: tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem

De grond op de locatie van DZ en de aangrenzende grond zijn vervuild door olie en er bevinden zich nog olietanks in de bodem. De voorschriften omtrent het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem hebben uitsluitend betrekking op bouwwerken waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven. Deze voorschriften zijn voor terreinen zoals het onderhavige agribusinesspark dus in beginsel niet van toepassing.

Naar het zich laat aanzien is er geen sprake van ernstige bodemverontreiniging, in welk geval er op grond van de Wet bodembescherming een verplichting zou bestaan om tot bodemsanering over te gaan. Onderzoek moet uitwijzen hoe ernstig het gesteld is met de bodemverontreiniging. Zou er de noodzaak zijn om tot bodemsanering over te gaan dan kan dit aanzienlijke consequenties hebben voor de financiële uitvoerbaarheid van de plannen.

Monumentenwet 1988

Het doel van de Monumentenwet 1988 is, om onroerende monumenten, stads- en dorpsgezichten en archeologische opgravingen en vondsten die van algemeen belang zijn vanwege hun schoonheid, hun betekenis voor de wetenschap of hun cultuurhistorische waarde te beschermen, door onder meer een regeling voor aanwijzing van beschermde monumenten en een vergunningstelsel voor wijziging, afbraak of verwijdering van monumenten.

Op de uitbreidingslocatie bevinden zich twee monumenten, een rijksmonument en een gemeentelijk monument. Het gemeentelijke monument is aangewezen door de gemeente op grond van de gemeentelijke monumentenverordening. Het rijksmonument is ingevolge de Monumentenwet aangewezen als beschermd monument. DZ is bereid het uiterlijk van de panden in stand te houden maar wil de functie van de gebouwen veranderen. Het gemeentelijke monument wordt beoogd als kantoor, het rijksmonument als ontvangsthal.

Er zal dus sprake zijn van wijziging van de monumenten. Hiervoor heeft DZ vergunningen nodig. Voor wijziging van het rijksmonument is een monumentenvergunning van burgemeester en wethouders vereist (art. 11 e.v. Monumentenwet). Voor wijziging van het gemeentelijke monument is een vergunning van burgemeester en wethouders vereist (monumentenverordening gemeente X).

Deze vergunningprocedures hoeven geen problemen op te leveren vanwege de gemeente of eventuele derde-belanghebbenden, omdat het uiterlijk van de monumenten in stand zal blijven. Wel moet DZ er rekening mee houden dat aan de vergunningen voorschriften kunnen worden verbonden. Dergelijke voorschriften kunnen belemmerend zijn voor De Zoete, bijvoorbeeld omdat het gebruik dat DZ van de panden wil maken erdoor wordt bemoeilijkt.

Wet milieubeheer (Wm)

Het doel van de Wet milieubeheer is, milieuproblemen te voorkomen of te beperken; het belangrijkste instrument daartoe is de in deze wet geregelde milieuvergunning die vereist is voor inrichtingen.

Een inrichting wordt in de Wet milieubeheer gedefinieerd als “elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht”. Voor het oprichten of veranderen van een inrichting in de zin van de Wm is, afhankelijk van het soort inrichting, een vergunning van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten of de minister van VROM vereist (art. 8.1 en 8.2 Wm). DZ wil de bestaande suikerbietenverwerkingseenheid, kantoren en opslagruimte moderniseren en uitbreiden en heeft hiervoor dus een milieuvergunning nodig. DZ is een zogeheten “categorie 5” bedrijf, zodat gedeputeerde staten het bevoegde gezag zijn voor wat betreft het verlenen van een milieuvergunning aan DZ (art. 3.1 Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer).

Gedeputeerde staten mogen de vergunningaanvraag van DZ slechts in het belang van het milieu weigeren. Aangezien het om uitbreiding van een al bestaande industrie gaat en de productieprocessen gemoderniseerd zullen worden, valt op voorhand niet te verwachten dat de provincie de milieuvergunning zal weigeren. Wel kunnen aan de vergunning allerlei voorschriften worden verbonden; het dient dan te gaan om voorschriften die nodig zijn voor de bescherming van het milieu.

De vergunningprocedure kan tot twee jaar in beslag nemen. Indien de omwonenden, zoals zij hebben aangekondigd, gebruik zullen maken van de rechtsbeschermingsmogelijkheden die de wetgeving biedt zal gedurende die periode geen zekerheid bestaan of een onherroepelijke milieuvergunning tot stand zal komen, ook al verlenen de betrokken overheden alle medewerking.

Het bovenstaande geldt eveneens voor ondernemers die zich in de toekomst op het terrein zullen vestigen. Het zal om bedrijven in de categorieën 2-4 gaan, wat betekent dat ook voor deze bedrijven gedeputeerde staten de vergunningverlenende instantie voor een milieuvergunning zijn.

Een milieuvergunning is evenals een bouwvergunning voor ondernemers van cruciaal belang voor hun bedrijfsvoering. Zolang de benodigde milieuvergunningen niet onherroepelijk zijn vanwege procederende omwonenden, zullen ondernemers geen definitieve stappen willen zetten om zich te vestigen op het agribusinesspark, wat het project voor projectontwikkelaars minder aantrekkelijk maakt.

Een aandachtspunt voor DZ voor wat betreft de milieuvergunning is dat wanneer meerdere industrieën zich in de directe nabijheid van DZ zullen vestigen, de eigen mogelijkheden voor uitbreiding mogelijk worden beperkt en/of de provincie strengere voorschriften aan de milieuvergunning zal verbinden dan het geval zou zijn wanneer zich geen industrieën vlakbij DZ zouden bevinden. Dit onder meer in verband met grenswaarden voor geluid, stank en verkeersintensiteit. Om de eigen bedrijfsvoering niet in gevaar te brengen zou DZ zich hieromtrent terdege moeten informeren. Hetzelfde geldt voor ondernemers die overwegen zich op het park te vestigen.

Milieu-effectrapportage

DZ zal dus zorg moeten dragen voor het opstellen van een milieu-effectrapportage, wat doorgaans wordt uitbesteed aan een ingenieursbureau. Voorts dient DZ aan het bevoegd

gezag schriftelijk mee te delen dat het een m.e.r.-plichtige activiteit wil ondernemen. Dit dient gelijktijdig met de aanvraag van de voor de fabrieksuitbreiding benodigde vergunningen (milieuvergunning, bouwvergunning, Wvo-vergunning) te gebeuren. Het voornemen wordt vervolgens van overheidswege bekend gemaakt en DZ ontvangt richtlijnen over de inhoud van het milieu-effectrapportage.

Wanneer de m.e.r.-procedure is geïntegreerd in vergunningprocedures, zoals bij De Zoete, staat in beginsel geen rechtsbescherming open terzake van de m.e.r.-procedure. Gezien de aard en omvang van de overige ondernemingen die in aanmerking komen voor vestiging op het agribusinesspark (kleinschalige, agrarisch georiënteerde bedrijven), zullen deze ondernemingen in principe niet m.e.r.-plichtig zijn.

Samenloop vergunningen

Samenloop bouwvergunning en milieuvergunning

Voor het oprichten of veranderen van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is een vergunning van het bevoegd gezag vereist (art. 8.1 en 8.2 Wet milieubeheer) (zie hierna). DZ wil de suikerfabriek uitbreiden, er is dus een milieuvergunning nodig. Aangezien hiervoor ook een bouwvergunning is vereist, is er sprake van samenloop, dat wil zeggen dat voor één activiteit verschillende vergunningen nodig zijn. Vanwege deze samenloop regelt de Wet milieubeheer dat bij de aanvraag voor het oprichten of veranderen van een inrichting, een afschrift van de aanvraag voor de bouwvergunning moet worden gevoegd. Het verkrijgen van een milieuvergunning kan tot twee jaar in beslag nemen, wat dus betekent dat ook de bouwvergunning zolang op zich laat wachten. Het is dus zaak dat bedrijven die een bouwvergunning nodig hebben, zo snel als mogelijk een milieuvergunning aanvragen.

Samenloop bouwvergunning en monumentenvergunning

Voor de door DZ beoogde functieveranderingen zijn bouwwerkzaamheden nodig, waarvoor een bouwvergunning vereist is. Een weigeringsgrond voor het verlenen van een bouwvergunning is dat voor een bouwwerk een vergunning ingevolge de Monumentenwet 1988 of een gemeentelijke monumentenverordening vereist is en deze niet is verleend. Zodoende wordt voorkomen dat een bouwvergunning wordt verleend zonder dat de monumentenwetgeving is nageleefd. De Woningwet verplicht burgemeester en wethouders om een bouwvergunning aan te houden als voor het bouwwerk ook een monumentenwetvergunning nodig is (art. 54 Ww).

Samenloop milieuvergunning en vergunning krachtens Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo)

Wanneer een milieuvergunning wordt aangevraagd en de inrichting vanwege het lozen van afvalstoffen ook een Wvo-vergunning nodig heeft, moeten de beide vergunningaanvragen gelijktijdig worden ingediend (art. 7 Wvo). Dit is een aandachtspunt voor de ondernemers die zich willen vestigen op het park.

Samenloop milieuvergunning en natuurbeschermingswet-vergunning

Voor de activiteiten op het agribusinesspark zijn milieuvergunningen nodig. Indien het terrein is gelegen in een beschermd natuurmonument of een vogelbeschermingsgebied,

zullen mogelijk tevens vergunningen ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 nodig zijn namelijk wanneer, kort gezegd, handelingen verricht zullen worden die schadelijk kunnen zijn voor de natuur. Er is een afstemmingsregeling op komst, die inhoudt dat wanneer voor een activiteit zowel een milieuvergunning als een vergunning ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist, de milieuvergunning volstaat, mits gedeputeerde staten een verklaring van geen bezwaar afgeven. Zover is het nog niet, nagegaan moet dus worden of het voor het agribusinesspark bestemde terrein onder het bereik van de Natuurbeschermingswet 1988 valt.

Grondverwerving

Uitgangspunten

DZ heeft een optie op de locatie die aan de huidige vestiging grenst, die over een jaar verloopt. De gemeente wil dat alleen agrarisch gerelateerde bedrijven zich op het agribusinesspark zullen vestigen. De beoogde grootte van het park is circa 60 hectare. De intentie van DZ en de gemeente is het park door een projectontwikkelaar te laten ontwikkelen, die de kavels zal verkopen aan bedrijven.

Toepasselijke regelgeving

- Wet voorkeursrecht gemeenten;
- Onteigeningswet;
- Voorts speelt het bestemmingsplan een rol, vanwege de oliepijpleiding die over het terrein loopt.

DZ heeft een optie op de grond. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst en in die zin hier niet relevant. In deel 2 en in deel 4, onderdeel [2] wordt de relatie tussen contracten en vergunningen en overige procedures nader uitgewerkt.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het doel van deze wet is, te regelen dat gemeenten voorrang kunnen krijgen met betrekking tot onroerend goed, ter ondersteuning van hun aankoopbeleid. Verkopers van onroerende zaken en rechthebbenden op een beperkt zakelijk recht kunnen ingevolge de Wet voorkeursrecht gemeenten worden verplicht om hun eigendom allereerst aan te bieden aan de gemeente. Het voorkeursrecht geldt in gebieden die daartoe worden aangewezen door de gemeenteraad of burgemeester en wethouders.

In de case De Zoete kan deze wet aan de gemeente X de mogelijkheid bieden om als eerste gegadigde het voor het agribusinesspark benodigde terrein aan te kopen, mits de eigena(a)ren van deze grond bereid is/zijn om tot verkoop over te gaan (zie hierna onder Onteigeningswet). Vestiging van een voorkeursrecht dwingt de eigenaar immers niet om tot verkoop over te gaan. Vervolgens kan de gemeente het terrein verkopen aan een projectontwikkelaar, die het terrein ontwikkelt en de kavels vervolgens aan bedrijven verkoopt. Wanneer de gemeente deze weg bewandelt kan de uitdrukkelijke wens van de gemeente dat uitsluitend agrarisch gerelateerde bedrijven zich op het park vestigen, worden gerealiseerd via het verbinden van voorwaarden aan de uitgifte van de grond.

Ook het terrein waar DZ al een optie op heeft, zou de gemeente kunnen aanwijzen, omdat de optie van DZ op dit terrein nog slechts een jaar geldt; vervalt de optie van DZ dan

heeft de gemeente een voorkeursrecht en kan de gemeente de grond kopen en vervolgens verkopen aan DZ. Indien er een risico is dat DZ geen nieuwe optie op de grond krijgt van de huidige rechthebbende, kan dit aantrekkelijk zijn voor DZ en zou DZ dit met de gemeente kunnen afspreken. De gemeente zal echter bij haar afweging nadrukkelijk meenemen of er sprake is van een maatschappelijk belang dat deze ingreep in de grondmarkt is gerechtvaardigd. Voorwaarde voor het vestigen van een voorkeursrecht is dat de gemeente X de betreffende gronden binnen twee jaar een niet-agrarische bestemming geeft in een (ontwerp)bestemmingsplan. Toepassing van het voorkeursrecht betekent dus dat het bestemmingsplan gewijzigd moet worden en een vrijstellingsprocedure ingevolge art. 19 WRO niet volstaat.

De Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast door gemeenten waaraan zogeheten uitbreidingscapaciteit is toegedacht in nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid; ontbreekt deze uitbreidingscapaciteit dan heeft de gemeente een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten nodig om de wet toe te kunnen passen. Of aan de gemeente X wel of geen uitbreidingscapaciteit is toegekend blijkt niet uit de casusbeschrijving, maar als dit niet het geval is, zou vanwege de positieve opstelling van de provincie een verklaring van geen bezwaar geen moeilijkheden moeten opleveren. Overigens behandelt op dit moment de Eerste Kamer een wijziging van de Wet voorkeursrecht gemeenten die aan alle gemeenten, in plaats van alleen aan gemeenten met een uitbreidingscapaciteit, de mogelijkheid geeft een voorkeursrecht te vestigen.

Tegen het besluit van de gemeenteraad of burgemeester en wethouders tot aanwijzing van gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is, staat bezwaar en beroep open en is er de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen.

Vrijkomende locatie gemeente Y

Zoals eerder is gesteld is er geen formele/bestuursrechtelijk relatie tussen de ontwikkeling van Agribusinesspark in de gemeente X en met de vrijkomende locatie in de gemeente Y. Voor de financiering is vanuit DZ wel een relatie te leggen. Deze heeft DZ echter in de hand. In deel 2 wordt nader ingegaan op het belang van een financierings- en contracteringsplan i.r.t. bestuursrechtelijke procedures.

Onteigeningswet

Onteigening is voor de gemeente X een mogelijkheid om de grond te verkrijgen die benodigd is voor realisering van het agribusinesspark, indien de eigena(a)r(en) en/of houder(s) van beperkte zakelijke rechten niet vrijwillig overgaan tot verkoop aan de gemeente - al dan niet na vestiging van een voorkeursrecht door de gemeente ingevolge de Wet voorkeursrecht gemeenten - dan wel aan een projectontwikkelaar. Onteigening dient te geschieden in het algemeen belang en de onteigende dient te worden schadeloosgesteld. De gemeenteraad neemt het besluit tot onteigening, de Kroon dient dit besluit goed te keuren.

Ingeval de Kroon het onteigeningsbesluit van de gemeenteraad goedkeurt, volgt nog de fase van verkrijging van de grond, waarbij de gemeente eerst moet trachten overeenstemming te bereiken en als dat niet lukt, een gerechtelijke procedure kan worden gevolgd die uiteindelijk tot een onteigeningsvonnis zal leiden. Een onteigeningsprocedure kan in ongeveer een half jaar worden afgewikkeld. De onteigeningsprocedure kan door de

gemeente parallel aan de procedure tot wijziging van de bestemming van het terrein worden gevoerd.

Samenhang Wet Voorkeursrecht Gemeente (WVG en Onteigeningswet

Aandachtspunt bij het gelijk- of volgtijdig toepassen van de WVG en Onteigeningswet is dat in de praktijk deze wetten andere eisen stellen aan het bestemmingsplan. In het geval van de WVG is in dat geval een globaal bestemmingsplan gewenst in het geval van de Onteigeningswet is juist een gedetailleerd bestemmingsplan nodig om een titel te hebben om te onteigenen. Deze problematiek speelt vooral wanneer een eigenaar zelf wil realiseren maar de plannen niet overeenkomen met de plannen van de gemeente en/of ontwikkelaar.

Pijpleiding oliemaatschappij

De pijpleiding die over het terrein loopt en die eigendom is van een oliemaatschappij, zal in de beoogde nieuwe situatie geheel of gedeeltelijk onder de bebouwing van in ieder geval DZ en mogelijk nog andere bedrijfsgebouwen komen te liggen. Vanwege het zakelijke recht dat de oliemaatschappij heeft op het gedeelte van het terrein waar de pijpleiding loopt, moet er rekening mee worden gehouden dat de oliemaatschappij beperkingen kan opleggen aan het gebruik van het terrein die verband houden met veiligheid. Dit kan consequenties hebben voor de bebouwing. Ook in het bestemmingsplan zal waarschijnlijk een voorziening zijn opgenomen in verband met de pijpleiding, te weten een beschermingszone die behelst dat in een zone van enige meters (doorgaans 5 meter aan weerszijden) van de pijpleiding niet gebouwd mag worden. DZ en gegadigden voor het overige gedeelte van het terrein dat zich in de directe nabijheid van de pijpleiding bevindt dienen zich van deze beperkingen rekenschap te geven.

Bron: Scheffer Advocaten/TerraFilius & ECORYS Regionale & Stedelijke Ontwikkeling

Case 2: Glastuinbouw, opslag en transport in één complex¹⁸

Case 2, Glastuinbouw, opslag en transport in één complex, is een fictieve case. De case omvat de volgende elementen:

- Samenvatting;
- Nadere uitwerking: idee, locatiemarkers en juridische context;
- Juridische analyse
 - Planologie;
 - Vergunningen;
 - Samenloop vergunningen;
 - Grondverwerving.

Samenvatting

In de regio X ligt een grote opgave op gebied van natuur, landbouw, recreatie en water. Kern van de opgave is de bundeling van agrarische functies zodat meer ruimte ontstaat voor natuur, water en recreatie. Daarnaast wil men van de gelegenheid gebruik maken de bestaande agrarische activiteiten in het gebied een nieuwe impuls te geven, waarbij duurzaamheid centraal staat. De provincie, de gemeenten en het hoogheemraadschap willen dit vraagstuk gezamenlijk oppakken in nauw overleg met de zittende glastuinbouwers in het gebied, transporteurs, de Greenery en belangenorganisaties. Een aantal ondernemers heeft actief geïnteresseerd op dit initiatief en heeft een concept ontwikkeld voor een duurzaam multifunctioneel agrarisch bedrijventerrein.

Het idee is vernieuwend in meerdere opzichten. Aan de basis van het plan ligt een modulair concept. Dit houdt in dat het park in stappen – gefaseerd in de tijd - kan worden ontwikkeld en vormgegeven. Het totale park bestaat uit 6 modules en zal een omvang hebben van 90 hectare bruto). Het is een multifunctioneel concept waarbij vooral gebruikswisselingen op niveau 0 in de tijd mogelijk moeten zijn (bijvoorbeeld eerst transport dan champignonkwekerij). Om het complex ook energietechnisch zelfvoorzienend te maken worden ook windmolens geplaatst. Vanuit milieutechnisch, energetisch en logistiek oogpunt levert het concept per saldo voordelen op.

De locatie wordt gekenmerkt door de nabijheid van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), en gebieden die aangewezen zijn in het kader van Habitat- en Vogelrichtlijn. Ook zijn er enkele karakteristieke landschapselementen die als zodanig in het streekplan zijn benoemd. Provinciaal uitgangspunt is dat hoogbouw in het landelijk gebied niet is

¹⁸ Deze case is voornamelijk gebaseerd op geïnspireerd op de pilot projecten Deltapark/Agrocenter-businessplan- / multipark en glazen kasteel.

toegestaan. Bezwaren die vanuit omwonenden te verwachten zijn hebben betrekking op verkeers- en lichtoverlast (kassen). De overheden willen dat de bedrijfsgebouwen die vrijkomen ook tegelijkertijd herbestemd worden voor de functie natuur of extensieve landbouw. Daarnaast moet er een weg aangelegd worden.

Voor de ontwikkeling en exploitatie zijn respectievelijk een projectontwikkelaar en een belegger benaderd. De belegger zal de units verhuren aan individuele ondernemers. Voor het gehele gebied is een herinrichtingsprocedure conform de Landinrichtingswet gestart. De grond is niet in het bezit van de ontwikkelende partij. In het gebied is een onwillige eigenaar.

Nadere uitwerking: idee, locatietekenen en juridische context

Het idee

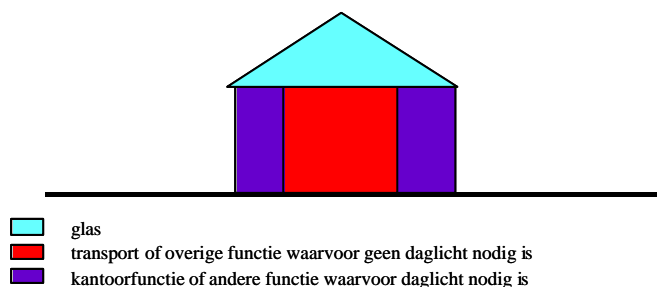
In de regio X ligt een grote opgave op gebied van natuur, landbouw, recreatie en water. Kern van de opgave is de bundeling van agrarische functies zodat meer ruimte ontstaat voor natuur, water en recreatie. Daarnaast wil men van de gelegenheid gebruik maken de bestaande agrarische activiteiten in het gebied een nieuwe impuls te geven, waarbij duurzaamheid centraal staat. De provincie, de gemeenten en het hoogheemraadschap willen dit vraagstuk gezamenlijk oppakken in nauw overleg met de zittende glastuinbouwers in het gebied, transporteurs, de Greenery en belangenorganisaties. Een aantal ondernemers heeft actief geanticipeerd op dit initiatief en heeft een concept ontwikkeld voor een duurzaam multifunctioneel agrarisch bedrijventerrein. Ook is reeds een globaal businessplan opgesteld.

Het idee is vernieuwend in meerdere opzichten. Aan de basis van het plan ligt een modulair concept. Dit houdt in dat het park in stappen – gefaseerd in de tijd - kan worden ontwikkeld en vormgegeven. Een module bestaat uit:

- 75.000 m² bedrijfsruimte geschikt voor transport-, opslag- en teeltactiviteiten (bijv. paddestoelen, deels geschikt voor functies die daglicht nodig hebben deels geschikt voor functies die daglicht niet nodig hebben);
- 75.000 m² glas.

Schematisch ziet het gebouw er als volgt uit:

Figuur 5



De eerste fase bestaat uit 1 module van totaal 15 hectare bruto waarop 3-5 ondernemers bedrijfsactiviteiten zullen ontwikkelen. Dit project is een pilotproject. Het totale agribusinesspark krijgt naar verwachting 6 modules wat overeenkomt met een grootte van

90 hectare bruto waarbij duidelijk rekening is gehouden met toekomstige uitbreidingmogelijkheden. Het is een multifunctioneel concept waarbij vooral gebruikswisselingen op niveau 0 in de tijd mogelijk moeten zijn (bijvoorbeeld, eerst transport dan champignonkwekerij). Voor de ontwikkeling van het park conform bestaande wensen ten aanzien van landschappelijke kwaliteit en inpassing is een landschapsarchitectenbureau gevraagd met een aanvullend plan te komen. Het concept is door de initiatiefnemers doorgerekend en is vanuit bedrijfseconomisch oogpunt haalbaar.

Behalve de modules wordt er maximaal 1 bedrijfspand per module gebouwd nabij het agribusinesspark, met de mogelijkheid van gescheiden ingang en werkruimte. Er wordt nog gestudeerd op de mogelijkheden om niveau 0 onder het maaiveld, d.w.z. ondergronds, aan te leggen. Hierdoor zou tevens een verdere impuls worden gegeven aan de ruimtelijke kwaliteit in het gebied.

Om het complex ook energietechnisch zelfvoorzienend te maken worden ook windmolens geplaatst. Voor de ontwikkeling en exploitatie zijn respectievelijk een projectontwikkelaar en een belegger benaderd. De belegger zal de units verhuren aan individuele ondernemers.

Vanuit milieutechnisch, energetisch en logistiek oogpunt levert het concept per saldo voordelen op. De laatste twee aspecten bieden voor de ondernemers in bedrijfseconomische zin voordelen op. Daarnaast biedt het de agrariërs uitbreidingsmogelijkheden die zij op de huidige locatie niet hebben waaraan ook een (meer impliciete) bedrijfseconomische waarde gehecht kan worden. Per saldo zal er meer m² bedrijfsoppervlak beschikbaar zijn voor de agrarische sector maar zal het ruimtebeslag in m² niet toenemen.

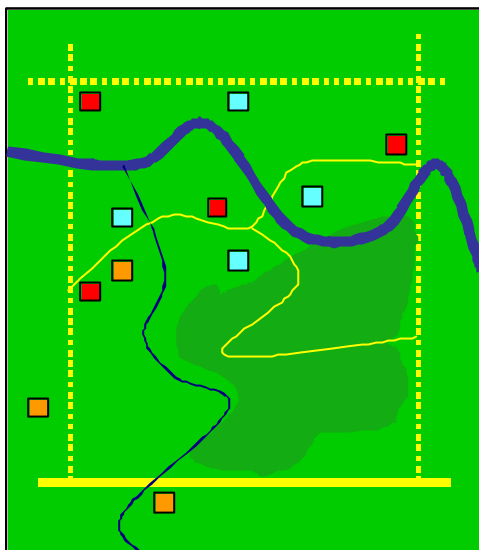
Het agribusinesspark zal worden aangesloten op de provinciale weg. Hiervoor moet een bestaande weg worden verbreed en het kruispunt worden opgewaardeerd. Voor de projectontwikkelaar en de belegger zitten de financiële risico's in de voorbereidende fase (procedures en verhuurbaarheid).

Locatiekenmerken

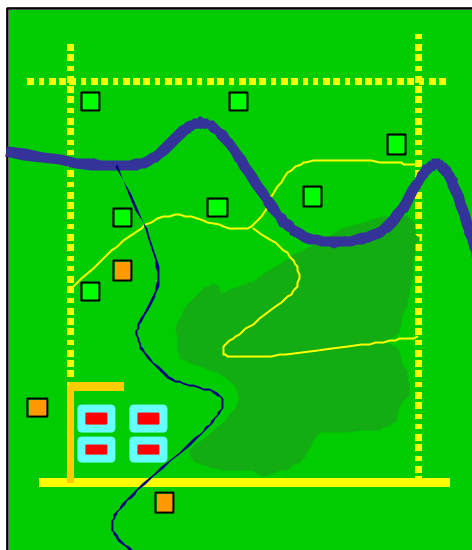
Het agribusinesspark inclusief windmolens wordt ontwikkeld nabij gebieden die onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Daarnaast grenst een deel van het agribusinesspark aan gebieden die aangewezen zijn in de Habitat- en Vogelrichtlijn. Bij het ontwerp van het agribusinesspark moet rekening worden gehouden met het omliggende landschap. Naar verwachting zullen op de locatie van het agribusinesspark enkele karakteristieke landschapselementen die in het streekplan indicatief als zodanig zijn aangegeven. Deze elementen moeten volgens het streekplan behouden blijven. Bij wijze van uitzondering kan de provincie vrijstelling verlenen van deze eis. De provincie is bereid hiervan gebruik te maken omdat naar haar mening het totale ontwerp een aanzienlijke verbetering betekent ten opzichte van de huidige situatie.

Figuur 6 Glastuinbouw, opslag en transport in één complex gecombineerd met landschapontwikkeling

Huidige situatie



Eindbeeld



Legenda:

— Provinciale weg
- - - Secundaire weg
— Nieuwe weg

— EHS
— watergang
■ woning bestaand

■ Habitatgebied
■ Nieuwe bestemming natuur

■ Transportbedrijf bestaand
■ Glastuinbouwbedrijf bestaand
■ Module transport en glastuinbouw (nieuw)

Beleidsmatige en juridische context

Programma van eisen voor het gebied is gereed. Vier globale inrichtingsvarianten zijn verkend waarbij 2 door de meerderheid van de betrokkenen acceptabele voorstellen bevatten die interessant zijn om uit te werken. In beide inrichtingsvarianten weigert één individuele agrariër zijn medewerking. Voor de begeleiding van het ontwikkelingstraject is een landinrichtingscommissie geïnstalleerd.

In het streekplan is de herinrichting van het gebied in globale termen opgenomen. De plannen zijn in strijd met het waterkwaliteitsplan van het Hoogheemraadschap. Het hoogheemraadschap is echter bereid om mee te werken aan een wijziging. De bestemmingsplannen zijn nog actueel (= niet ouder dan 10 jaar) en bevatten veel gedetailleerde bestemmingen. Knepunt bij de herziening is dat hoogbouw in het landelijk gebied tot nu toe niet toegestaan is en dat vanuit omwonenden vooral op dit punt bezwaren te verwachten zijn evenals bezwaren m.b.t. verkeersoverlast en overlast van licht (kassen). Ook het plaatsen van windmolens levert veel weerstand op. Gestreefd wordt naar minnelijke verwerving. Dit is echter niet overal mogelijk omdat een deel van de beoogde locatie van het Agribusinesspark in eigendom is van de agrariër die niet mee wil werken. In alle varianten is de grond van deze eigenaar cruciaal voor de ontwikkeling van het Agribusinesspark. Daarnaast is de eigendomssituatie ingewikkeld. Een aantal agrariërs zal in het kader van de landinrichting haar grond verkopen en vervolgens bedrijfsruimte huren bij de projectontwikkelaar. De toekomstige bestemming van hun gronden is echter natuur welke een lagere marktwaarde kent dan de huidige agrarische waarde voor ondernemer. De projectontwikkelaar is een nieuwe speler op de

grondmarkt in dit gebied. Hij brengt geen grond in maar wil wel grond verwerven. Het verschil in grondprijzen kan een breekpunt zijn in de gehele grondruil.

Verwacht wordt dat wanneer het bestemmingsplan, het waterhuishoudkundig plan en het landinrichtingsplan in overeenstemming gebracht zijn met de nog te kiezen variant, er een aantal sectoraal wettelijke problemen resteren bij de ontwikkeling van het agrobusinessparkconcept. Reden is het vernieuwend concept dat per saldo wel een beter resultaat op levert maar op onderdelen de norm overschrijdt.

Daarnaast speelt nog het bijzondere punt dat wanneer één module (één gebouw) ontwikkeld is een milieuvergunning zal moeten worden aangevraagd. De vraag is wie deze vergunning het best kan aanvragen: de exploitant of de individuele ondernemer. Van belang hierbij is ook de gewenste flexibiliteit met name in de gebruiksfunctie. Op welke wijze kan geregeld worden dat er wel flexibiliteit is in het gebruik maar vanuit oogpunt van milieu de situatie toelaatbaar is. (B.v. via lijst van toegelaten bedrijven waar geen strijdigheid te verwachten is??)

Daarnaast zal bij de waterkwaliteitsbeheerder, het Hoogheemraadschap, ook nog vergunningen m.b.t. afvalwater et cetera moeten worden aangevraagd.

Juridische analyse

Planologie

Uitgangspunten

In de beschrijving wordt bij de locatiekenmerken aangegeven dat het Agribusinesspark wordt ontwikkeld nabij gebieden welke onderdeel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur, dat het park grenst aan gebieden welke zijn aangewezen in de Vogel- en Habitatrichtlijnen, en dat er naar verwachting enkele karakteristieke landschapselementen op de locatie aanwezig zijn welke volgens het streekplan behouden dienen te blijven. Van de geldende bestemmingsplannen wordt aangegeven dat deze nog actueel zijn, veel gedetailleerde bestemmingen bevatten en dat hoogbouw in landelijk gebied tot nu toe niet is toegestaan. Als gewenste vorm van het park wordt uitgegaan van bedrijfseenheden waarbij op het maaiveldniveau 75.000 m² bedrijfsruimte geschikt voor transport-, opslag en tuinbouw activiteiten welke deels wel en deels geen daglicht nodig hebben wordt gerealiseerd en daarboven 75.000 m² glas. Dit houdt in dat er een gebouw met een behoorlijke hoogte geplaatst dient te worden. Tevens zullen er windmolens worden geplaatst.

Uit het bovenstaande kan de conclusie worden getrokken dat de realisatie van het terrein in strijd is met het geldende bestemmingsplan en dat bij het opheffen van de strijdigheden rekening gehouden dient te worden met een aantal landschappelijke kwaliteiten welke aan de locatie zelf en het omliggende gebied zijn toegekend.

Toepasselijke wetgeving

Bij dit thema zijn van toepassing:

- de Wet op de ruimtelijke ordening (WRO);
- de Vogelrichtlijn (VR) en de Habitatrichtlijn (HR);
- de Natuurbeschermingswet (NB);
- en de Flora- en Faunawet (FFW).

Ook is van belang het Natuurbeleidsplan van het Ministerie van LNV, en het besluit MER.

WRO

Het doel van de WRO is, via een stelsel van plannen de ruimtelijke ordening te reguleren. In deze plannen is het planologische beleid van de overheid op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau neergelegd. Het gemeentelijke bestemmingsplan is in de praktijk het belangrijkste omdat het de burger rechtstreeks bindt. Zo moet een bouwvergunning ingevolge de Woningwet worden geweigerd door burgemeester en wethouders indien het bouwen in strijd is met het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan is zowel het gebruik van de grond en de opstallen geregeld als voorschriften voor het bouwen.

Als een voorgenomen gebruik in strijd is met de gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan dient er vrijstelling van het bestemmingsplan te worden verleend, dan wel dient het bestemmingsplan te worden herzien of gewijzigd.

Tenzij het een in het bestemmingsplan opgenomen vrijstellingsmogelijkheid betreft is in het algemeen verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde Staten vereist bij een vrijstelling, planwijziging of herziening. Voor een (ongecomplieerde) vrijstelling of wijziging is een termijn van tenminste negen maanden gebruikelijk, voor planherzieningen een tijdsbestek van tenminste achttien maanden niet ongebruikelijk. Indien wordt gebruik gemaakt van de diverse rechtsbeschermingsmogelijkheden is een uitloop tot circa drie jaar mogelijk.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De VR en HR zijn Europese richtlijnen waarbij er een onderscheid dient te worden gemaakt in soort- en gebiedsbescherming. Ten behoeve van gebiedsbescherming verplichten deze richtlijnen de lidstaten om speciale beschermingszones (SBZ) aan te wijzen. Als een gebied is aangewezen gelden de beschermingsregels die zijn neergelegd in artikel 3 VR en artikel 6 lid 2,3 en 4 van de HR. Omdat de bescherming op grond van de huidige Nederlandse regelgeving veel minder ver gaat dan de bescherming uit de VR en de HR dienen de beschermingsregels van de VR en de HR in Nederland rechtstreeks te worden toegepast. Er is momenteel een wetswijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in procedure waarbij wel een gelijkwaardige bescherming wordt geboden. Bij invoering daarvan zal er geen rechtstreekse werking van de VR en HR meer zijn.

Omdat de werking van bescherming van de Natuurbeschermingswet 1998 niet veel verschilt van die van de VR en HR, en inwerkingtreding in de nabije toekomst in de verwachting ligt zal de procedure uit de natuurbeschermingswet als uitgangspunt worden genomen. Na invoering van deze wet zullen gebieden welke reeds in het kader van de VR en de HR zijn aangewezen ook onder dit nieuwe regime komen te vallen.

Als een gebied door de minister van LNV als zodanig is aangewezen heeft dit de volgende rechtsgevolgen:

- Gedeputeerde Staten stellen na overleg met eigenaar een gebruiker een beheerplan vast voor maximaal zes jaar wat door de eigenaar en gebruiker dient te worden uitgevoerd. Het niet voldoen aan een aanschrijving op grond van dit plan is strafbaar gesteld;
- De basis voor instandhouding ligt in artikel 19d van de NB; alles wat schadelijk zou kunnen zijn is verboden tenzij men beschikt over een vergunning van Gedeputeerde Staten of in sommige gevallen van de minister;
- Er is een coördinatieregeling (art. 19d) en waarbij, als er sprake is van een zgn. “basisbesluit”, bouw- of milieuvergunning, of bestemmingsplan, de beoordeling van de schadelijkheid van de handeling binnen dit besluit gebracht wordt.

Bij nieuwe plannen of projecten in of nabij de aangewezen gebieden welke mogelijk significante gevolgen kunnen hebben dient er eerst een passende beoordeling gemaakt te worden (artikel 19f) en dient op basis daarvan het voorzorgprincipe te worden toegepast (19g lid 1). Dit betekent dat als er, bij de huidige kennis, enige twijfel is of de voorgenomen activiteit significante gevolgen veroorzaakt, het betrokken bestuursorgaan geen toestemming voor de planning (bijvoorbeeld het onthouden van goedkeuring aan (de herziening van) een bestemmingsplan) mag verlenen. Is de beoordeling negatief dan bestaat er alleen een afwijkingmogelijkheid van het voorzorgprincipe als er geen alternatieven zijn, als de uitvoering noodzakelijk is vanwege dwingende reden van groot openbaar belang en er sprake is van voldoende compensatie. De uit te voeren procedure sluit aan bij de toepassing van artikel 6 Habitatrictlijn en neemt ca. anderhalf jaar in beslag.

Ecologische hoofdstructuur

De ecologische hoofdstructuur is een samenhangend netwerk van bestaande en nog te ontwikkelen belangrijke natuurgebieden, het vormt de basis voor het natuurbeleid. De ecologische hoofdstructuur is opgebouwd uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingzones.

De nationale taakstelling voor de Ecologische hoofdstructuur is ruimtelijk uitgewerkt via de begrenzing door de provincies in provinciale natuurgebiedplannen. Daarin zijn ook de gestelde kwaliteitsdoelen vastgelegd. Deze taakstelling is bepalend voor de inzet van de instrumenten voor inrichting en beheer. Het natuurgebiedplan is toetsingskader voor het provinciaal beleid en speelt als zodanig een rol bij, onder andere, de vereiste verklaring van geen bezwaar van Gedeputeerde staten voor vrijstellingen ex artikel 19 lid 1 WRO en wijzigingen en herzieningen van bestemmingsplannen.

Milieueffectrapportage

Indien de glastuinbouw een oppervlakte heeft van 100 Ha of meer, dan vallen deze activiteiten onder artikel 11.3 van het Onderdeel C (Activiteiten en besluiten, ten aanzien waarvan het maken van een milieu-effectrapportage verplicht is) van de bijlage bij het Besluit Milieueffectrapportage 1994. Het is dan verplicht om een Milieueffectrapportageprocedure te doorlopen, teneinde het milieu een volwaardige rol te geven in de besluitvorming. Indien de glastuinbouw een oppervlakte heeft van 50 Ha of meer, dan vallen deze activiteiten onder artikel 11.4 van het Onderdeel D (Activiteiten en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.8a tot en met

7.8d van de wet van toepassing is) van de bijlage bij het Besluit Milieueffectrapportage 1994. Het is dan verplicht om het voornemen tot uitvoering van het plan bij het bevoegd gezag te melden. Het bevoegd gezag dient dan binnen zes weken te bepalen of er voor de uitvoering van dat plan een milieueffectrapportageprocedure dient te worden doorlopen. Omdat er in de zeer nabije omgeving van het plangebied een op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen gebied is, is zeer waarschijnlijk dat er een milieueffectrapportageprocedure moet worden doorlopen.

Indien reeds op voorhand bekend is dat er een milieueffectrapportage zal worden opgesteld, dan wordt dit bij de melding medegedeeld. Het bevoegd gezag hoeft dan geen beschikking meer te nemen. Bevoegd gezag in deze is de instantie die over de betreffende vergunningaanvraag een besluit moet nemen. Op grond van artikel 3.1 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wet milieubeheer zijn dat gedeputeerde staten van de provincie in welke de inrichting is gelegen.

Voor beide situaties geldt dat de milieueffectrapportage dient ter onderbouwing van de besluitvorming bij de verschillende ruimtelijke procedures. Indien derhalve een milieueffectrapportage is opgesteld in het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan of het streekplan, dan behoeft er geen nadere milieueffectrapportage te worden opgesteld bij het aanvragen van een bouw- of milieuvergunning. Een volledige MER procedure kan al snel een periode van circa een jaar in beslag nemen.

Het wetsvoorstel “Nieuwe regels omtrent de ruimtelijke ordening (Wet ruimtelijke ordening)” (Kamerstukken 28 916) maakt het in de toekomst mogelijk dat een burger, een bedrijf of een bestuursorgaan om wijziging van een bestemmingsplan verzoekt. Indien na invoering van de wetwijziging een burger een activiteit wil ondernemen die niet past in het bestemmingsplan of om andere redenen (bijvoorbeeld omdat het bestemmingsplan is verouderd) van mening is dat het bestemmingsplan moet worden aangepast, kan hij een aanvraag tot wijziging van het bestemmingsplan indienen. Het bestuursorgaan kan dit verzoek om wijziging beoordelen aan de hand van het ruimtelijke beleid van de gemeente en de onderliggende structuurvisie. Bij deze wijziging zal de toepassing van artikel 19 WRO verdwijnen.

Flora- en faunawet

Indien in het gebied waar het park in zal worden gerealiseerd een dier- of plantsoort voorkomt die beschermd is op grond van de Flora- en Faunawet, dan zal realisatie van het park slechts mogelijk zijn na verkrijging van een ontheffing van artikel 8 tot en met 12 van de Flora- en faunawet. Deze ontheffing zal in de regel alleen worden afgegeven, indien de realisatie van het plan wordt aangemerkt als een dwingende reden van groot openbaar belang.

Alle hiervoor genoemde wetten en regelingen moeten door de provincie worden toegepast voordat tot goedkeuring van een bestemmingsplanwijziging of herziening wordt overgegaan, dan wel kunnen op zichzelf staand een reden zijn om de realisatie van het plan niet toe te staan.

Toepassing op de case

In dit geval is gegeven dat de bestemmingsplannen veel gedetailleerde bestemmingen bevatten en hoogbouw nog niet is toegelaten. Het is dan ook zeer waarschijnlijk dat de voorgenomen ontwikkelingen in strijd zullen zijn met de geldende bestemmingsplannen. Voor realisatie is dan ook wijziging of herziening van het deze bestemmingsplannen noodzakelijk. Gelet op de ligging bij de diverse gebieden met een verhoogde natuurwaarde zal er in dat geval ook naar de verschillende hiervoor genoemde wetten gekeken dienen te worden.

Voor wat betreft de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zullen in dit geval als gevolg van de lichthinder zeker significante gevolgen voor het aangrenzende aangewezen gebied optreden. Dit betekent dat er een passende beoordeling dient plaats te vinden. Hiervoor is de openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb van toepassing. Het vaststellen van de significante gevolgen is de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan wat de benodigde vergunning dient af te geven. Het is echter aan de projectontwikkelaar om over de effecten van de activiteit op de natuurwaarde informatie te verstrekken. Onderzocht zal moeten worden de uitstraling van de werkzaamheden van alle onderdelen van het plan zich uitstrekken tot het in het kader van de richtlijnen aangewezen gebied. Indien dit van toepassing is, zal moeten worden onderzocht of de realisatie niet anders dan daar kan plaatsvinden en of er een alternatieve uitvoering mogelijk is waarbij het gebied niet wordt aangetast. Indien een dergelijk alternatief niet bestaat en het plan wordt aangemerkt als van groot openbaar belang, dan is wellicht vrijstelling mogelijk. Er zullen dan maatregelen moeten worden genomen om de inbreuk zoveel mogelijk te beperken. Het is allerminst zeker dat op deze gronden toestemming voor het plan kan worden gegeven.

De looptijd van de procedure is moeilijk aan te geven omdat met name het voortraject waarbij in overleg met de betrokken ambtenaren de aanvraag wordt doorgesproken van wezenlijk belang is, maar niet gebonden aan vastgestelde termijnen.

Hiernaast zullen er ook op grond van de andere hierboven genoemde wetten afwegingen gemaakt dienen te worden. Ook is er een gebrekkige samenhang tussen de verschillende wetten op natuurgebied waardoor er onduidelijkheid bestaat over de te hanteren criteria. Gelet ook op het gegeven dat er in de case oppositie vanuit de omwonenden is tegen het plan is de uitvoering allerminst zeker. De verschillende afwegingsmomenten en verschillende wettelijke vereisten kunnen leiden tot langdurige en gecompliceerde juridische procedures. Deze procedures kunnen gemakkelijk enkele jaren belopen. Gedurende deze periode blijft de uitkomst onzeker.

Vergunningen

Uitgangspunten

Het park zal bestaan uit gebouwen waarin de functies van transport, glastuinbouw en bedekte teelt worden gecombineerd. Dit houdt in dat er zowel een bouwvergunningen als een milieuvergunning zal dienen te worden aangevraagd en dat tevens dient te worden onderzocht of er één of meerder milieu-AMVB's van toepassing zijn. Ook zal er voor het lozen van water een vergunning dienen te worden verleend.

Toepasselijke wetgeving

- Wet Ruimtelijke Ordening (WRO);
- Woningwet (Ww);
- Bouwbesluit (Bb);
- Besluit Glastuinbouw (BG)
- Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt Milieubeheer (BBT);
- Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo);
- Wet Milieubeheer (WM) Besluit opslag- en transportbedrijven Milieubeheer (BOT);
- Wet bodembescherming (WBB);
- de lozingsvoorschriften uit de circulaire Agrarische afvalwaterstromen;
- Besluit emissie-eisen stookinstallaties milieubeheer B;
- Besluit voorzieningen en installaties milieubeheer;
- Besluiten voortvloeiend uit de Bestrijdingsmiddelenwet 1962;
- Meststoffenwet;
- Het lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

Woningwet

Het doel van de Woningwet is, voorschriften voor het bouwen en de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen, het slopen en de welstand te geven, vanuit een oogpunt van veiligheid en gezondheid. De Ww kent een vergunningstelsel. Artikel 2 Ww bevat een delegatiebepaling, die de grondslag vormt voor het Bouwbesluit 2003. Het Bouwbesluit 2003 bevat technische voorschriften omtrent het bouwen. Artikel 8 van de Ww verplicht gemeenteraden tot het vaststellen van een gemeentelijke bouwverordening, waarin onder meer het tegengaan van bouwen op verontreinigde bodem en het slopen dienen te zijn geregeld.

De van toepassing zijnde milieuwetgeving is zeer gedetailleerd en stelt een dermate groot aantal eisen dat het buiten het bestek van deze bespreking gaat om daar ook maar summier op in te gaan.

Toepassing op de case

Voor de bouw van de opstallen is een bouwvergunning vereist. Vooropgesteld dat het mogelijk is om het bestemmingsplan zo te wijzigen dat de activiteiten in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan zal de toetsing aan het bestemmingsplan niet tot problemen leiden. Als het bestemmingsplan (nog) niet is aangepast zal er een vrijstellingsprocedure ex artikel 19 lid 1 WRO dienen te worden gevoerd. De reguliere bouwvergunning-procedure bedraagt maximaal 13 weken. Als echter een vrijstelling vereist is, vervalt de termijn van 13 weken en is in de meeste gevallen al snel een procedure van minimaal 9 maanden aan de orde. Ook als geen vrijstelling is vereist kunnen omwonenden nog van hun rechtsbeschermingmogelijkheden gebruik maken en de bouw met circa anderhalf jaar vertragen. Omdat het hier ook zal gaan om één of meerder inrichtingen in de zin van de wet milieubeheer en er ook een milieuvergunning benodigd is, dient op grond van artikel 52 van de Woningwet de bouwvergunning aangehouden te worden. Vervolgens dient dan de gehele procedure met betrekking tot de milieuvergunning doorlopen te worden, te beginnen met een conceptaanvraag. Een milieuvergunningprocedure belooft in de praktijk al snel een periode van anderhalf tot twee jaar, gedurende die periode kan ook geen bouwvergunning worden afgegeven.

In het kader van de milieuvergunning dient onderzocht te worden of het om één of meerdere inrichtingen in de zin van de WM gaat. Dit kan alleen in een concreet geval beoordeeld worden. Hiervoor gelden geen algemene criteria. Als het om meerdere inrichtingen gaat dient per inrichting onderzocht te worden of er een vergunning nodig is, dan wel of de inrichting valt onder enig besluit en kan worden volstaan met een melding. Onlangs is het besluit glastuinbouw in werking getreden. Voor de onderhavige case blijft echter ook nog de WM van kracht en zal er een milieuvergunning dienen te worden aangevraagd omdat er ook windenergie zal worden opgewekt. In deze case is ook gegeven dat er eetbare paddestoelen geteeld zullen gaan worden, deze vallen niet onder het besluit glastuinbouw maar nog onder de werking van het (oude) Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer. De transportbedrijven zijn op grond van het Inrichtingen en vergunningenbesluit Milieubeheer milieuvergunningplichtig.

Naast de vergunningen die benodigd zijn op basis van de Keur van een waterschap waarin het park zal zijn gelegen, de vergunningen met betrekking tot de Algemeen Plaatselijke verordening van de gemeente, de vergunningen op basis van de provinciale verordeningen en de verschillende verkeersbesluiten. Daarnaast zal er in het kader van het Besluit op de Ruimtelijke ordening 1985 en de Wet op de Waterhuishouding, aandacht moeten worden besteed aan de watertoets en de daarmee samenhangende regels met betrekking tot de waterberging. In de praktijk moet men zich ervan bewust zijn, dat het hier gaat om zeer kostbare maatregelen die projecten onrendabel en daardoor onmogelijk kunnen maken.

Voor het realiseren van de nieuwe weg zullen de besluiten moeten worden genomen op basis van de volgende regelingen:

- de Wegenverkeerswet;
- de Wegenwet;
- het besluit administratieve bepalingen wegverkeer (BABW);
- Vaststelling hogere grenswaarde geluid op basis van de Wet geluidhinder;
- de provinciale wegenverordening.

Er zijn dus ook bij dit thema diverse vergunningen nodig welke allen op zich verschillende vereisten kennen en diverse rechtsbeschermingmomenten. Ook is er een grote verscheidenheid aan regelgeving, met name op milieugebied waarbij het over het hoofd zien van een regeling dan wel van specifieke vereisten uit een dergelijke regeling niet denkbeeldig is. Een aantal kritische omwonenden kunnen ook hier weer van de diverse rechtsbeschermingmogelijkheden gebruik maken. Als daarbij in aanmerking wordt genomen dat de bestuursrechter een bestreden besluit in de regel ook ambtshalve kan toetsen aan mogelijke onrechtmatigheden welke door de reclamanten niet zijn aangevoerd, moge duidelijk zijn dat met name op het gebied van de milieuwetgeving diverse onvoorziene vertragingen in de procedure kunnen optreden.

Grondverwerving

Uitgangspunten

Voor de ontwikkeling en exploitatie zijn een projectontwikkelaar en een belegger aangezocht, de belegger zal de units verhuren aan de individuele ondernemers. Een aantal agrariërs zal in het kader van de landinrichting haar grond verkopen en vervolgens de

bedrijfsruimte huren bij de projectontwikkelaar. De toekomstige bestemming van de gronden is echter natuur welke een lagere marktwaarde kent dan de huidige waarde voor Agrarisch gebied voor intensieve veehouderij. De projectontwikkelaar brengt geen grond in, maar wil wel verwerven. Als laatste uitgangspunt is er één agrariër met een sleutelperceel welke niet wil meewerken.

Toepasselijke wetgeving

De landinrichtingswet

De landinrichting is een geheel van activiteiten waarbij het landelijk gebied opnieuw wordt ingericht ter versterking van de functies zoals die in het kader van de ruimtelijke ordening zijn aangegeven. De landinrichtingswet kent vier vormen, hiervan is herinrichting de aangewezen vorm als het doel is de versterking van natuur, landschap en milieu. Gelet hierop is het zeer twijfelachtig of deze wet in geval van agribusinessparken van toepassing is. Bij herinrichting kunnen namelijk de gronden die hun agrarische functie verliezen worden onteigend. Voor herinrichting komen in aanmerking gebieden die ruimtelijk naast een agrarische functie ook in belangrijke mate een niet-agrarische functie vervullen of moeten vervullen (artikel 14 lid 1 Liw). De landinrichtingswet schrijft een uitgebreide procedure voor met verschillende beslismomenten

Het plan omvat o.a. plannen voor wegen en waterlopen en een landschapsplan. Aan het einde van de procedure moet worden vastgesteld wie wat moet betalen van het niet-gesubsidieerde deel van de kosten. De gemiddelde doorlooptijd van een landinrichtingsprocedure is lastig in te schatten omdat ook hier diverse mogelijkheden voor beroep op de rechtbank openstaan. Een periode van drie jaar voor een volledige procedure is zeker niet uitzonderlijk.

Wet voorkeursrecht gemeenten

Het doel van deze wet is, te regelen dat gemeenten voorrang kunnen krijgen met betrekking tot onroerend goed, ter ondersteuning van hun aankoopbeleid. Verkopers van onroerende zaken en rechthebbenden op een beperkt zakelijk recht kunnen ingevolge de Wet voorkeursrecht gemeenten worden verplicht om hun eigendom allereerst aan te bieden aan de gemeente. Het voorkeursrecht geldt in gebieden die daartoe worden aangewezen door de gemeenteraad of burgemeester en wethouders. Voorwaarde voor het vestigen van een voorkeursrecht is dat de betreffende gronden binnen twee jaar een niet-agrarische bestemming geeft in een (ontwerp)bestemmingsplan. Toepassing van het voorkeursrecht betekent dus dat het bestemmingsplan gewijzigd moet worden en een vrijstellingsprocedure ingevolge art. 19 WRO niet volstaat.

De Wet voorkeursrecht gemeenten kan worden toegepast door gemeenten waaraan zogeheten uitbreidingscapaciteit is toegedacht in nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid; ontbreekt deze uitbreidingscapaciteit dan heeft de gemeente een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten nodig om de wet toe te kunnen passen. Of aan de gemeente X wel of geen uitbreidingscapaciteit is toegekend blijkt niet uit de casusbeschrijving, maar als dit niet het geval is, zou vanwege de positieve opstelling van de provincie een verklaring van geen bezwaar geen moeilijkheden moeten opleveren. Overigens behandelt op dit moment de Eerste Kamer een wijziging van de Wet

voorkeursrecht gemeenten die aan alle gemeenten, in plaats van alleen aan gemeenten met een uitbreidingscapaciteit, de mogelijkheid geeft een voorkeursrecht te vestigen. Tegen het besluit van de gemeenteraad of burgemeester en wethouders tot aanwijzing van gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is, staat bezwaar en beroep open en is er de mogelijkheid een voorlopige voorziening te vragen.

Overigens geeft artikel 26 van deze wet de mogelijkheid van zelfrealisatie. Dit kan alleen worden geblokkeerd in het geval dat blijkt dat de grondeigenaar die zelfrealisering claimt geen enkel ontwikkelrisico draagt en/of wanneer het bestemmingsplan globaal is zodat onvoldoende kan worden vastgesteld of de grondeigenaar daadwerkelijk in staat zal zijn om de beoogde bestemming te verwezenlijken.

Toepassing op de case

Het project wordt gerealiseerd door een projectontwikkelaar. De Wet Voorkeursrecht gemeenten en de onteigeningswet zijn hier derhalve in eerste instantie niet van toepassing. In dit geval zou dan de constructie dienen te worden gekozen waarbij de gemeente zelf de grond koopt en daarna doorverkoopt aan de projectontwikkelaar . De genoemde onwillige agrariër zou wellicht kunnen besluiten tot zelfrealisatie over te gaan. De hierboven genoemde mogelijkheden tot blokkering lijken in dit geval niet aanwezig te zijn. Een feitelijke belemmering kan wellicht gelegen zijn in de complexiteit van de nieuwe ontwikkeling, tezamen met de benodigde hoge financiële investeringen. Een herinrichtingsplan in het kader van de landinrichtingswet geeft in dit geval wellicht de beste mogelijkheden. Hierbij dienen echter wel de diverse procedures zorgvuldig bewaakt te worden.

Bron: Scheffer Advocaten/TerraFilius & ECORYS Regionale & Stedelijke Ontwikkeling

Case 3: Pilot project Intensieve Veehouderij (ABCTA-bundeling varkenshouderijen Overijssel)

Leeswijzer

Case 3, *het Proefproject Integrale, gebiedsgerichte versterking van de varkenshouderij rond de A1 (Overijssel)*, is een bestaand pilot project. De case omvat de volgende elementen:

- Samenvatting;
- Nadere uitwerking: idee, locatietekenen en juridische context;
- Juridische analyse.

Samenvatting

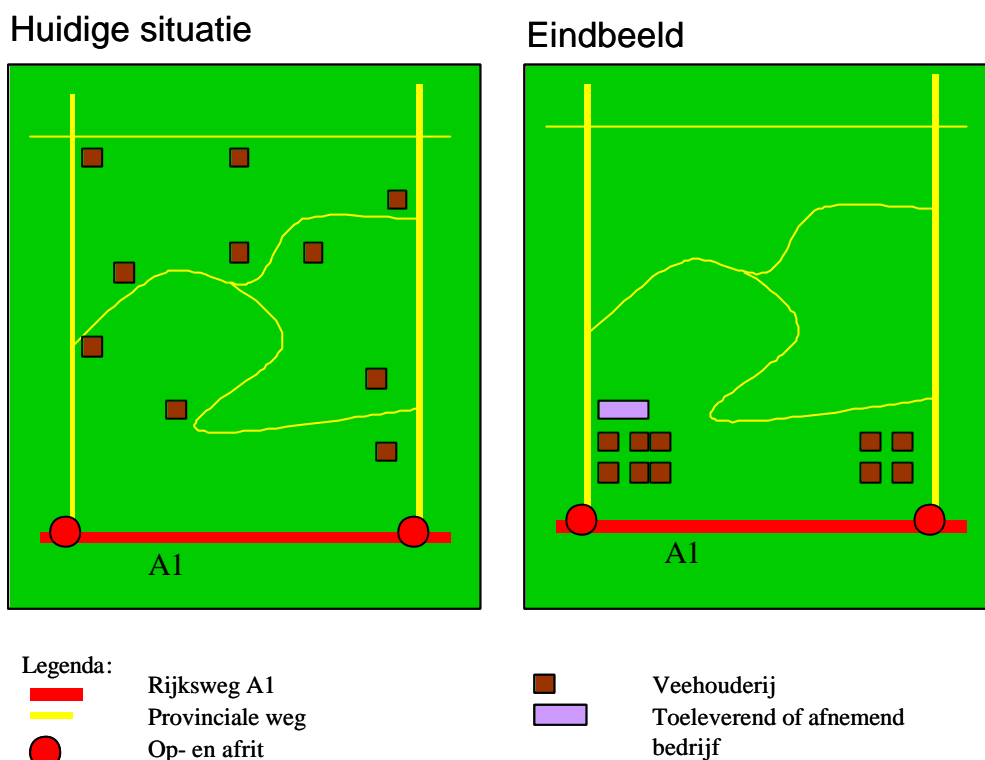
Het Proefproject Integrale, gebiedsgerichte versterking van de varkenshouderij rond de A1 (Overijssel) is een bestaand pilot project, ingediend door ABCTA en Dumeco (zie Ministerie LNV, 2003). Beoogd wordt een clustering van activiteiten in de varkenssector, met als doel een aanzienlijke reductie van de logistieke kosten. Een belangrijk onderdeel is de verplaatsing van productiecapaciteit van minder optimale locaties naar landbouwontwikkelingsgebieden via een ‘gezinsbedrijven plus formule’.

Rondom de A1 liggen verspreid alle schakels van de varkensketen. Het initiatief richt zich op de verdere versterking van de primaire bedrijven, aangevuld met aan- en afvoer van producten, en bovendien relevante diensten, maar ook de kennisstromen in relatie tot de andere schakels in de keten. Een belangrijke doelstelling is een verdere concentratie van bedrijven op zodanige wijze dat de bedrijfsstructuur verbeterd wordt. Waar mogelijk worden collectieve voorzieningen getroffen. De kern van het initiatief blijft gericht op optimalisatie en niet op uitbreiding van de productie van varkens op regionaal niveau. Verschuiving kan echter leiden tot vergroting van individuele bedrijven gezien de noodzakelijke tendens tot schaalvergroting in de veehouderij om bedrijfseconomische redenen. Het plan bestaat uit meerdere clusters langs de A1. De clusters zijn naar verwachting relatief klein van omvang en passen binnen het landschappelijke patroon van Oost-Nederland. Voor het zover is zullen diverse procedures moeten worden doorlopen om het idee te kunnen realiseren. Naast ABCTA zijn Dumeco en GLTO en de volgende overheden betrokken bij het project: LNV regio Oost, provincies (mede als partner in GOM en OOM), gemeenten en de Reconstructie Commissie Overijssel.

Het project verkeert in de initiatieffase. Er is nog geen locatieverkenningen uitgevoerd en nog geen locatiebeslissing genomen. Daarnaast is nog geen uitgebreid onderzoek geweest naar de beleidsmatige en juridische context. In figuur 1 is een mogelijk beeld van de

eindsituatie geschetst ter illustratie van de case. Doordat het project zich in de beginfase bevindt ontbreekt veel relevante informatie om de case uit te werken op juridische consequenties en onderlinge samenhangen op detailniveau. De initiatiefase is echter een zeer belangrijke fase ook vanuit juridisch perspectief. Aangegeven wordt welke stappen en vragen in deze fase vanuit juridische invalshoek relevant zijn. Gedacht kan worden aan krachtenveldanalyse, risico-analyse met betrekking tot RO-, milie- en sectorale regelgeving maar ook, met betrekking tot grondbeleid, samenwerkingsvorm en cetera. Resultaat is een checklist vanuit de juridische invalshoek voor de initiatiefase.

Figuur 7 Case 3: Pilot project ABCTA, bundeling intensieve varkenshouderijen



Juridische analyse

Toelichting bij milieuvergunning

Bij de aanvraag om een milieuvergunning moet tevens rekening worden gehouden met de volgende besluiten:

- Besluit mestbassins milieubeheer (indien er meer dan 750 m² of 2500 m³ mestopslag is, dan zijn de regelen van dit besluit van toepassing);
- Regeling stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden: Op grond van deze regeling mag er geen vergunning op basis van de Wet milieubeheer worden afgegeven. De exacte afstand wordt als volgt bepaald:
 1. Aan de hand van het in de vergunningsaanvraag opgegeven aantal dierplaatsen wordt voor het bedrijf het aantal mestvarkenseenheden vastgesteld. Hiervoor worden de omrekeningsfactoren uit de tabel uit

- bijlage 1 gebruikt. Het aantal mestvarkenseenheden is het aantal dierplaatsen gedeeld door de omrekeningsfactor;
2. Met behulp van de afstandsgrafiek uit bijlage 3 worden de minimale afstanden voor stankgevoelige objecten uit cat. I t/m IV bepaald die overeenkomen met het onder 1 bepaalde aantal mestvarkenseenheden;
 3. Indien relevant worden met behulp van de tabel uit bijlage 2 de minimale afstanden bepaald voor de bedrijfsonderdelen waarvoor geen mestvarkenseenheden gegeven zijn;
 4. Van de in de omgeving van de veehouderij gelegen stankgevoelige objecten wordt aan de hand van de omschrijving van de omgevingscategorieën vastgesteld tot welke categorie zij behoren;
 5. Getoetst wordt, beginnende bij de afstanden voor cat. I, of binnen de aldus bepaalde minimale afstanden (stankcirkels) geen overeenkomstige gevoelige objecten zijn gelegen;
 6. Indien uit de toetsing van punt 5 blijkt dat er geen te dichtbij staande stankgevoelige objecten zijn, is er uit oogpunt van stankhinder geen bezwaar tegen vergunningverlening.

Toelichting bij Mestafzetovereenkomsten

In het stelsel van mestafzetovereenkomsten wordt er een directe relatie gelegd tussen de hoeveelheid dieren die een veehouder mag houden en de aanwendings- en afzetmogelijkheden die hij heeft. Voor de varkenshouderijen zal moeten worden nagegaan of er genoeg grond is om de mest op kwijt te kunnen. Is er bij het bedrijf niet voldoende grond aanwezig, dan moeten ze zich voorafgaand aan de productie verzekeren van voldoende mestafzetmogelijkheden elders door het afsluiten van een mestafzetovereenkomst.

Toelichting bij Varkensrechten

Het is, op grond van artikel 15 Wet herstructurering varkenshouderij, verboden om op een bedrijf gemiddeld meer varkens te hebben dan toegestaan op basis van het aan het bedrijf toegekende varkensrecht dan wel fokzeugenrecht. Een varkensrecht is overdraagbaar aan een binnen hetzelfde concentratiegebied gelegen bedrijf (artikel 17 Wet herstructurering varkenshouderij). De overgedragen varkensrechten worden evenwel verminderd met 25% (artikel 18, lid 3 Wet herstructurering varkenshouderij). De financiële afwikkeling wordt in beginsel onderling geregeld. De varkenshouders bepalen zelf of ze bijvoorbeeld wilt (ver)leasen of (ver)kopen.

Bron: Scheffer Advocaten/TerraFilius & ECORYS Regionale & Stedelijke Ontwikkeling

Literatuur

Alterra 2002, *Voorbeelden van Agribusinessparken*. Alterrarapport 594 (2002).

Alterra, *Ruraal Park* (een presentatie)

Alterra, CoP Agrologistiek, 2003, *Verslag van werkatelier (6-7 november, Venraij)* (december 2003)

Buck Consultants International, Agrotechnology & Food Innovations en TNO Inro, 2003, *“Bundelen doe je zo!” Een concreet logistiek stappenplan voor ondernemingen die lading willen bundelen in de Agrosector.*(november 2003)

Buck Consultants International, Agrotechnology & Food Innovations, TNO Inro en KLICT, *Rapportage gebundelde agrostromen. Hoofdrapportage.*

Buck Consultants International, 2001, *Agroketens en Ruimte*. (27 juni 2001)

Buck Consultants International en Arcadis, 2001, *Ruimtelijke uitwerking ABP's*. (30 augustus 2001)

CLM Onderzoek en Advies BV, 2002, *Innoveren tegen de wet? Een verkenning in negen verslagen*. (november 2002)

ECORYS, LEI en Alterra 2003, *Agroproductieparken en het vigerend beleid: succesfactoren, knelpunten en oplossingsrichtingen*. (mei 2003)

Expertisecentrum LNV, 2002, *Instrumenten voor Agribusinessparken*. (december 2002)

Gemeentelijk Havenbedrijf Amsterdam en Alterra, 2003, *Drie ontwerpen voor een Agroproductiepark in de haven van Amsterdam. Zoektocht naar de mogelijkheden van de oprichting van een agroproductiepark in het zeehavengebied Westpoort van Amsterdam*. (april 2003)

Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster en TA-Stuurgroep, LNV 2000, *Agroproductieparken: Perspectieven en dilemma's*, (oktober 2000).

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2001, *Agro-speciality park in de Eemshaven*. (juli 2001)

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2003, *Agro-specialty park: van ontwerp naar realisatie*. (april 2003)

LEI, 2003, *Realisatie Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert*. (maart 2003)

MDW werkgroep, 2003, *Ruimte voor vernieuwend ondernemerschap in de landbouw*. (april 2003)

Ministerie van Economische Zaken 2003, *Strijdige regels in de praktijk. Resultaten meldpunt strijdige regels*. (november 2003)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2001, *Visie Agrologistiek: Clusteren, Verbinden, Regisseren*, TRC 2001/11819

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2003, *Stand van Zaken Uitvoering Visie Agrologistiek*. TRC 2003/5107. (Correspondentie aan de Tweede Kamer, 4 juli 2003)

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 2004, *Pakketbrief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal*, 8 april 2004.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2003, *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2004*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29 200 XI, nr. 7.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2003a, *Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2003-2004, 29 383, nr. 1.

Provincie Zuid-Holland, *Het Glazen Kasteel. Dromen van een Kassucces. Meervoudig Ruimtegebruik Experiment*.

Stoas Onderzoek en Alterra, 2002, *Beleid en realisatie op maat = van idee naar innovatie*. Aanbevelingen om op maat invulling te geven aan een onzekere toekomst, opgeschreven uit gesprekken aan de keukentafel over feit en fictie van een reconstructie te Nederweert (juni 2002)

WUR-werkgroep Belemmeringen Veehouderij, 2004, *Bewegingsruimte voor ondernemers, 10 belemmeringen in wet- en regelgeving voor de veehouderij*. Wageningen, maart 2004

Geraadpleegde personen

Individuele interviews

- De heer J. Pegge – ABCTA (pilot project ABCTA, case 3);
- De heren H. Jense en M. de Bruijne (provincie Zuid-Holland) (project Glazen Kasteel).

Deelnemers rondetafelgesprek ondernemers

- De heer T. Voncken (AVN Nederweert);
- De heer P. Janmaat (Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij Brabant);
- De heer J. Jansen (ZON-veiling);
- De heer M. Kuijpers (Kuijpers KIP);
- De heer R. van de Waardt (Knowhouse);
- De heer P. Hagens (Suikerunie AICD) (telefonisch).

Deelnemers rondetafelgesprek juristen

- De heer H.F.A.M.Schuurmans (DLG);
- De heer J. Voet (Expertisecentrum LNV);
- De heer P. Beekhuizen (ministerie LNV);
- De heer Dr. H. de Vries (provincie Utrecht);
- Mevrouw G. van Oirschot (ministerie EZ).

Onderzoeksverantwoording en woord van dank

Dit onderzoek is verricht door ECORYS-NEI Regionale & Stedelijke Ontwikkeling en Scheffer Advocaten / TerraFilius Advies B.V. De volgende auteurs hebben een bijdrage geleverd aan de totstandkoming van dit rapport:

- Drs. Ing. K. (Karolijn) van den Heuvel (ECORYS-NEI Regionale & Stedelijke Ontwikkeling);
- Mr. M. (Monique) van Hal Scheffer (Scheffer Advocaten);
- Mr. M. (Marco) van Basten (TerraFilius Advies B.V.);
- Dr. Ir. F. (Frans) van der Zee (ECORYS-NEI Regionale & Stedelijke Ontwikkeling).

Het onderzoek is gebaseerd op de bij beide bureaus aanwezige kennis en expertise inzake het onderwerp, het TerraFilius-systeem, interviews en literatuuronderzoek. Het onderwerp en de bijbehorende wet- en regelgeving is dusdanig veelomvattend, dat het niet mogelijk is gebleken om binnen het bestek van het onderzoek om uitputtend en tot in detail alle relevante wet- en regelgeving en daaruit voortvloeiende onderwerpen te behandelen.

Begeleiding en woord van dank

Het onderzoek werd vanuit het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Industrie & Handel (I&H), begeleid door:

- Drs. J.C.L. (Lucie) Wassink, en;
- Drs. J. (Jochem) Pleijsier (waarnemend).

Daarnaast heeft ook de Werkgroep Agrologistiek een actieve bijdrage gehad in de totstandkoming van het onderzoek, in tussentijdse discussies en door nauwgezette becommentariëring van het concepteindrapport.

De auteurs bedanken Lucie Wassink, Jochem Pleijsier en de leden van de Werkgroep Agrologistiek voor hun nuttige commentaar en de zeer constructieve samenwerking.

Rotterdam, 20 april 2004 / 6 juni 2004