

Vergaderjaar 2007–2008

31 326

Wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatierегeling op energie-infrastructuurprojecten

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 3 maart 2008

De vaste commissie voor Economische Zaken¹ belast met het voorbereidend onderzoek van bovengenoemd wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

1.0.	Algemeen	1
1.1.	Doel	2
1.2.	Aanleiding	2
2.0.	Rijkscoördinatierегeling	3
2.1.	rijkscoördinatierегeling en energie infrastructuurprojecten	3
2.1.1.	grenzen windenergie en grenzen andere vormen van duurzame elektriciteit	3
2.1.2.	110kV-netten en 150kV-netten	3
2.1.3.	mijnbouwwerken in beschermde natuurgebieden	4
2.1.4.	overige energie-infrastructuurprojecten	4
2.2.	energie-infrastructuurprojecten in de exclusief economische zone of op het continentaal plat	5
2.3.	rijkscoördinatierегeling en planologische besluitvorming	5

1.0. Algemeen

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de onderhavige wet. Bij eerdere gelegenheden hebben deze leden herhaaldelijk gepleit voor het stroomlijnen en verkorten van procedures voor de aanleg van energie-infrastructuurprojecten van nationaal belang. Het is een goede zaak dat de regering dit nu voortvarend aanpakt.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Deze leden hebben nog enkele nadere vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij onderschrijven het belang van de

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Vlies (SGP), Schreijer-Pierik (CDA), Vendrik (GL), Ten Hoopen (CDA), Kortenhorst (CDA), Hessels (CDA), ondervoorzitter, Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Aptroot (VVD), Smeets (PvdA), Samsom (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), voorzitter, Irrgang (SP), Jansen (SP), Biskop (CDA), Ortega-Martijn (CU), Blanksma-van den Heuvel (CDA), Van der Burg (VVD), Graus (PVV), Zijlstra (VVD), Besselink (PvdA), Gesthuizen (SP), Ouwehand (PvdD) en Vos (PvdA).
Plv. leden: Van der Staaij (SGP), Van Dijk (CDA), Duyvendak (GL), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Vacature (algemeen), De Rouwe (CDA), Koşer Kaya (D66), Ulenbelt (SP), Blok (VVD), Boelhouwer (PvdA), Kalma (PvdA), Weekers (VVD), Van Dam (PvdA), Karabulut (SP), Luijben (SP), De Nerée tot Babberich (CDA), Cramer (CU), Atsma (CDA), De Krom (VVD), Madlener (PVV), Nicolai (VVD), Blom (PvdA), Gerkens (SP), Thieme (PvdD) en Heerts (PvdA).

voorzieningszekerheid en transitie naar een duurzame energiehuishouding, maar vragen of de generieke benadering die de regering kiest in proportie is met het variërend belang van individuele projecten.

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de voorliggende wetwijziging in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten. Alvorens een definitief oordeel te vellen over de wetwijziging, willen de leden van de VVD-fractie van de gelegenheid gebruik om enkele nadere vragen te stellen en opmerkingen te plaatsen.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de doelstelling van de voorgestelde wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet om daarmee de totstandkoming van op energie infrastructuurprojecten te verkorten en te stroomlijnen. Wel hebben zij nog een aantal kritische kanttekeningen over de uitwerking van deze wetwijziging. Voor de leden van de SGP-fractie staan bij het beoordelen van dit wetsvoorstel vier belangrijke uitgangspunten centraal, namelijk: zoveel mogelijk handhaving van de bestaande bevoegdhedenverdeling tussen de verschillende overheden, een adequate rechtsbescherming, snelheid van procedures, alsmede een evenwichtige belangenafweging.

1.1. Doel

De leden van de SP-fractie vragen hoe de regering het begrip «nationaal belang» definieert. Uit welke componenten bestaat dit begrip? Deze leden vrezen dat economische belangen prevaleren boven bijvoorbeeld landschappelijke of ecologische belangen. Zij constateren verder dat de regering kiest voor een generieke regeling voor energieprojecten van nationaal belang. Zij vragen de regering waarom er wordt gekozen voor een generieke regeling, terwijl eerder voor het windparkencomplex Noordoostpolder gekozen is voor een bijzondere regeling voor een specifiek project.

De leden van de VVD-fractie ondersteunen de hoofddoelstelling van het wetsvoorstel, namelijk het verkorten en stroomlijnen van de procedures rond de totstandkoming van energie-infrastructuurprojecten. De leden vragen waarom deze verkorting van procedures alleen geldt voor projecten van nationaal belang. Ziet de regering ook mogelijkheden om procedures voor kleinere projecten te verkorten?

1.2. Aanleiding

De leden van de SP-fractie hebben vernomen¹ dat het pilotproject Winde-energie in de Noordoostpolder, waarop de schatting van de reductie in doorlooptijden is gerealiseerd, nog niet is afgerond en de resultaten hiervan dus nog niet bekend (kunnen) zijn. Daarnaast zou het een probleem zijn als windturbintype en fundatieontwerp al in een vroeg stadium moet worden vastgelegd. Kan de regering aangeven of deze informatie over het pilotproject klopt?

Deze leden zijn van mening dat het voor hen onmogelijk is om op basis van een niet afgerond pilotproject een definitief oordeel te vellen. Indien het pilotproject inderdaad nog niet is afgerond, hebben zij voorkeur voor het afwachten van de resultaten van het pilotproject, alvorens het wetsvoorstel plenair wordt behandeld.

De leden van de SGP-fractie merken op dat het ruimtelijke beleid zich altijd gekenmerkt heeft door een planmatige aanpak, waarbij het bestemmingsplan een cruciale plaats inneemt. De laatste jaren echter treedt

¹ Brief Nederlandse Wind Energie Associatie aan de vaste Kamercommissie Economische Zaken, d.d. 11 februari 2008.

hierin een kentering op richting een meer projectmatige aanpak en boet het bestemmingsplan steeds meer aan betekenis in. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een tendens tot centralisatie van bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijk relevante besluitvorming. Het nu voorliggende wetsvoorstel past in deze trend. Het bestemmingsplan speelt als toetsingskader voor werken die met toepassing van de nu voorgestelde gewijzigde wet worden opgezet materieel nauwelijks meer een rol. De leden van de SGP-fractie willen de argumentatie van de regering horen op basis waarvan zij tot de conclusie komt om de aanbeveling van het B4-rapport over te nemen op het punt van de rijkscoördinatieregeling. Daarnaast vernemen zij graag of de geconstateerde problemen uit de «Verkenning stroomlijning regelgeving op het gebied van gaswinning en windenergie» uit 2002 niet al grotendeels zijn opgelost met de invoering van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (verder: Wro)?

2.0. Rijkscoördinatieregeling

2.1. Rijkscoördinatieregeling en energie-infrastructuurprojecten

2.1.1. Grenzen windenergie en grenzen andere vormen van duurzame elektriciteit

Met betrekking tot de grenzen van 100 MW voor windenergie en 50 MW voor de toepassing van de rijkscoördinatieregeling voor de opwekking van «andere vormen» van duurzame elektriciteit, vragen de leden van de CDA-fractie of deze grenzen bij voortschrijdende ontwikkelingen, aangepast dienen te worden. Onder welke omstandigheden zou dit noodzakelijk c.q. wenselijk kunnen zijn en welke gevolgen heeft dit dan voor lopende projecten? Is er een koppeling tussen de 50 MW-grens in het onderhavige wetsvoorstel en de Stimuleringsmaatregel Duurzame Energie (SDE)? Betekent dit, dat als de grens in de ene wet verandert, dit ook het geval zal zijn in de gekoppelde wetgeving, zo vragen deze leden.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waarom zij ervoor kiest om bij duurzame opwekking een onderscheid te maken tussen windenergie en overige duurzame energie. Waarom is de ondergrens voor wind 100 MW en voor overige duurzame installaties 50 MW? Overweegt de regering om de ondergrens voor wind ook op 50 MW te stellen?

De leden van de SP-fractie constateren met de regering dat de grens van 100 MW voor een productie-installatie voor opwekking van elektriciteit met behulp van windenergie een forse, maar terechte grens is. Zij vragen wel hoe de regering omgaat met bijvoorbeeld grootschalige windturbineparken die in totaal een vermogen van meer dan 100 MW beslaan, maar in de praktijk bestaan uit meerdere kleine productie-installaties, al dan niet van verschillende exploitanten.

Kan nader onderbouwd worden waarom gekozen is voor een grens van 50 MW en 100 MW voor productie-installaties die gebruik maken van respectievelijk biomassa en windenergie, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Zouden deze grenzen juist niet verlaagd moeten worden om meer effect te hebben?

2.1.2. 110kV-netten en 150kV-netten

De leden van de CDA-fractie wijzen op het vaak bovenregionale belang van de 110kV en 150kV-netten. Als voorbeeld noemen zij de 150kV-verbinding in Noord-Nederland, die de capaciteitsproblemen voor groene energieproducenten in de komende jaren kan voorkomen. Zou het in dit

kader niet beter zijn om in de wet de mogelijkheid op te nemen om ook de aanleg en de uitbreiding van deze 110kV en 150kV-netten, mits aantoonbaar van landelijk belang, onder de rijkscoördinatieregeling te brengen?

Waarom, zo vragen deze leden van de PvdA-fractie, is voor landsgrens-overschrijdende hoogspanningsnetten een veel hoger voltage (500 V) als ondergrens genomen dan bij de niet landsgrens-overschrijdende hoogspanningsnetten (220 V)?

2.1.3. Mijnbouwwerken in beschermde natuurgebieden

Waarom wordt de rijkscoördinatieregeling van toepassing verklaard op mijnbouwwerken in beschermde natuurgebieden op basis van de Natuurbeschermingswet, en niet op overige mijnbouwwerken, zo vragen de leden van de PvdA-fractie. Is het waar dat hierdoor de Algemene Wet bestuursrecht (verder: Awb) in mindere mate van toepassing is, en beroep en bezwaar bij de Raad van State in mindere mate mogelijk is? Ligt het dan niet meer voor de hand dat het precies andersom zou moeten zijn, namelijk dat de rijkscoördinatieregeling juist niet van toepassing is in beschermde natuurgebieden, en juist in andere gebieden wél?

De leden van de SP-fractie hebben de nodige zorgen bij het toepassen van de rijkscoördinatieregeling op de aanleg of uitbreiding van mijnbouwwerken ten behoeve van opsporing of winning van koolwaterstoffen in of onder gebieden die zijn aangewezen als beschermd natuurgebied. Hoe wordt gewaarborgd dat het opsporen en winnen van koolwaterstoffen in deze kwetsbare gebieden verantwoord is? Hoe verschilt deze waarborging met het voeren van een procedure zonder de rijkscoördinatieregeling?

2.1.4. Overige energie-infrastructuurprojecten

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat door de toename van de productie van met name windenergie, de behoefte aan een grootschalige energiebuffer, zoals een ondergrondse pompaccumulatiecentrale (OPAC), binnen enkele jaren evident zijn. Zij pleiten ervoor om de ontwikkeling en realisatie van dit soort grootschalige projecten, die van groot belang zijn voor de rentabiliteit van groene energie en die eveneens een belangrijke bijdrage kunnen leveren voor de balancerings van het landelijke elektriciteitsnet, eveneens onder te brengen in de onderhavige wet, waardoor ook hier de rijkscoördinatieregeling van toepassing zal zijn.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan toelichten óf, en zo ja op welke manier, deze wetswijziging zorgt voor voldoende toegang van kleine energie-installaties, zoals energieleverende kassen en dergelijke, tot het elektriciteitsnet. In hoeverre wordt via deze wetswijziging ruimte geboden voor aansluiting van windparken op Noordzee op het elektriciteitsnetwerk? Biedt deze wetswijziging de mogelijkheid om daadwerkelijk te starten met experimenten op het gebied van CO₂-opvang en opslag?

De inzet van het voorliggende wetsvoorstel is om onder andere de transitie naar een duurzame energiehuishouding te stimuleren, zo merken de leden van de VVD-fractie op. Betekent dit dat het mogelijke toekomstige gebruik van kernenergie ook onder de rijkscoördinatieregeling komt te vallen, zo vragen de aan het woord zijnde leden. Zo neen, waarom niet? Kan de regering verder aangeven wat zij concreet van deze wetswijziging verwacht met betrekking tot het stimuleren van een duurzamere energiehuishouding?

De leden van de SP-fractie nemen met verbazing kennis van het feit dat ook grote met fossiele brandstoffen gestookte energiecentrales deel uitmaken van de regeling. De leden onderschrijven de inzet van een rijkscoördinatieregeling voor de stimulering van duurzame energieopwekking en leveringzekerheid op het gebied van energie-infrastructuur. Na de liberalisering van de energiemarkt wordt het initiatief voor de bouw van elektriciteitscentrales overgelaten aan de markt. Daaruit zou je concluderen dat de wetgever dit geen zaak van nationaal belang (meer) vindt. In die context is het bijzonder merkwaardig dat wanneer zich een particuliere initiatiefnemer zich meldt voor de bouw van bijvoorbeeld een kolencentrale er opeens wél sprake is van een nationaal belang. Is hier sprake van voortschrijdend inzicht en zo ja, waarom wordt de planning en de bouw van elektriciteitscentrales dan niet geheel onder de regie van de overheid gebracht?

2.2. Energie-infrastructuurprojecten in de exclusief economische zone of op het continentaal plat

Zoals de leden van de SP-fractie al vaker hebben aangegeven, verdient wat hen betreft windenergie op zee de voorkeur boven windenergie op land. De regering geeft aan dat de vergunningverlening voor offshore windturbineparken veel minder complex is dan de vergunningverlening voor windturbineparken op land. Het bevreemdt de leden van de SP-fractie dat de realisatie van offshore windturbineparken uitermate langzaam verloopt, terwijl er talrijke initiatieven op dit gebied zijn. Zij krijgen echter de indruk dat er juist bij de vergunningverlening voor de bouw van offshore windturbineparken onnodige bureaucratie voor vertraging zorgt. Dit werd in het algemeen overleg over de SDE-regeling (d.d. 26 februari 2008) door de minister van Economische Zaken erkend. Volgens de leden van de SP-fractie is de realisatie van offshore windturbineparken door de relatieve grootschaligheid en de geringe overlast voor de omgeving bij uitstek geschikt om de transitie naar meer duurzame energiebronnen te genereren. Kan de regering aangeven hoe zij de bouw van offshore windparken wil bevorderen? Kan het toch opnemen van offshore windturbineparken in deze regeling hierbij helpen?

2.3. Rijkscoördinatieregeling en planologische besluitvorming

De leden van de PvdA-fractie hebben uiteraard geen bezwaar tegen snellere doorlooptijden bij vergunningprocedures, zeker niet als het gaat om projecten op het gebied van windenergie of andere duurzame energie. Hetzelfde zou moeten gaan gelden voor mijnbouwwerken in beschermde natuurgebieden. Kan de regering garanderen dat er voldoende waarborgen zijn voor een zorgvuldige belangenafweging? Is het milieubelang op hetzelfde niveau gewaarborgd? Is het natuurbelang op hetzelfde niveau gewaarborgd? Zijn de overige publieke belangen op hetzelfde niveau gewaarborgd? Zijn individuele belangen van burgers op hetzelfde niveau gewaarborgd, met evenveel mogelijkheden voor beroep en bezwaar bij de Raad van State?

Hoeveel tijdswinst is er te verwachten voor de diverse energie-infrastructuurprojecten als gevolg van de rijkscoördinatieregeling, zo vragen de aan woord zijnde leden. Hoelang zal het bijvoorbeeld duren voordat de in december 2006 in de Kamer besproken interconnectieverbinding met Duitsland zal worden gerealiseerd?

Kan de regering ingaan op de vragen uit het Positionpaper van het IPO¹, zo vragen de leden van de PvdA-fractie verder. Is het bijvoorbeeld waar dat met provinciale en gemeentelijke coördinatieregelingen evenveel tijdswinst kan worden geboekt? Kan de regering ingaan op de stelling dat de uitzonderingsclausule tekort schiet? Waarom zouden de kabinets-

¹ Position paper van het IPO met betrekking tot het wetsvoorstel «toepassing rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten d.d. 21 februari 2008.

doelstellingen voor windenergie onvoldoende rechtvaardiging zijn voor de diverse rijksinpassingsplannen in de komende jaren?

De leden van de SP-fractie constateren dat de regering de bedrijfseffecten, milieueffecten en bestuurslasten beschrijft, maar dat de gevolgen voor de burger onderbelicht blijven. Kan de regering aangeven welke gevolgen de regeling heeft voor de mogelijkheden van inspraak en beroep voor belanghebbenden?

Hoewel deze regeling voordelen kan hebben (onder meer bundeling van de inspraak en bezwaar en beroep, en één aanspreekpunt bij de regie van een project), vragen de leden van de SGP-fractie of hetzelfde resultaat niet door een aanscherping van de bevoegdheden van de gemeenten en provincies te bereiken is. De regering kan toch nu ook al ingrijpen wanneer gemeenten of provincies de voortgang van een project verhinderen?

Wat in ieder geval duidelijk wordt uit het wetsvoorstel, is dat voor een eigen beoordeling van vergunningaanvragen door decentrale overheden feitelijk nauwelijks ruimte bestaat bij bepaalde van nationaal belang zijnde projecten. Dat maakt de gekozen oplossing nogal dubieus en zo dreigt de uitvoeringsbesluitvorming het karakter van een schijnvertoning te krijgen. De leden van de SGP-fractie vragen of er voldoende aandacht is geweest voor alternatieven op dit punt en wijzen daarbij op een alternatief zoals dat onder meer is voorgesteld door dr. ir. A. G. Bregman in zijn dissertatie «Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming, naar maatwerk zonder versnippering». Daarin wordt bepleit dat wordt gekozen voor een gecoördineerde, maar in eerste aanleg complementaire uitvoeringsbesluitvorming door een orgaan waarbinnen de belanghebbende overheden zijn vertegenwoordigd, met een mogelijkheid tot conflictoplossing en besluitvorming voor de rijksoverheid indien men er niet uitkomt. Heeft de regering aandacht gehad voor dergelijke alternatieven? Is het wellicht mogelijk dat een dergelijk alternatief alsnog wordt meegenomen?

Het grote gevaar van het wetsvoorstel vinden de leden van de SGP-fractie een verdere uitholling van het bestemmingsplan, dat als integratiekader van een veelheid aan ruimtelijke belangen een cruciale rol moet spelen. Onderkent de regering het gevaar van het deels teloor gaan van dit integratiekader? Deelt de regering de mening, dat de integrale belangenafweging, zoals die in het bestemmingsplan vorm krijgt, feitelijk niet primair op rijksniveau kan worden gemaakt en dat daarvoor altijd de medewerking en inzet van gemeenten noodzakelijk is, die hierbij adequate beïnvloedingsmogelijkheden moeten houden? Deze leden hebben toch enige twijfels of dit voldoende gegarandeerd is in het voorliggende voorstel.

Daarnaast willen de leden van de SGP-fractie van de regering weten of de herziene Wro niet afdoende voldoet wat betreft de bevoegdheid bij Algemene maatregel van bestuur, om algemene regels over de inhoud van het bestemmingsplan vast te stellen. En is de bevoegdheid om decentrale overheden bindende aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van het bestemmingsplan niet afdoende om de procedures wat betreft de stroomlijning van de regelgeving te versnellen?

Een nadelig gevolg van het in het wetsvoorstel gekozen centralistische model vinden de leden van de SGP-fractie voorts dat decentrale overheden op het ogenblik van operationele besluitvorming ongeveer terechtkomen in de positie van de overige belanghebbenden. Om op te komen voor hun belangen moeten decentrale overheden dan in beroep gaan bij de rechter. De vraag rijst of dit niet leidt tot een te zware rol voor de rechter. Komt deze zo niet te veel onder druk te staan om de besluitvorming niet alleen op zijn rechtmatigheid te toetsen maar ook op zijn bestuurlijke merites? Deze leden vrezen dat op deze wijze de besluitvor-

ming door het bestuur en de rechtsbescherming door elkaar gaan lopen. Graag ontvangen zij een reactie hierop.

Concluderend merken de leden van de SGP-fractie het volgende op. De doelstelling van het wetsvoorstel, namelijk vereenvoudiging en bespoediging van de uitvoeringsprocedures delen deze leden. De wijze waarop dit vorm krijgt, roept echter vragen op. In het bijzonder noemen zij daarbij de verdere marginalisering van het bestemmingsplan en de twijfels of er voldoende garantie is voor de inbreng van medeoverheden. In dit verband bepleiten zij meer aandacht voor eventuele alternatieven.

De voorzitter van de vaste commissie voor Economische Zaken,
Kraneveldt-van der Veen

De griffier van de commissie,
Franke