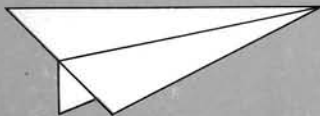


**DIEPTEDOLFSTOFFENWINNING:
COORDINATIE VAN MEERSPORIGE
BESLUITVORMING**

**DRS. F.H.J. DUENK
MR. F.A.M. HOBMA**

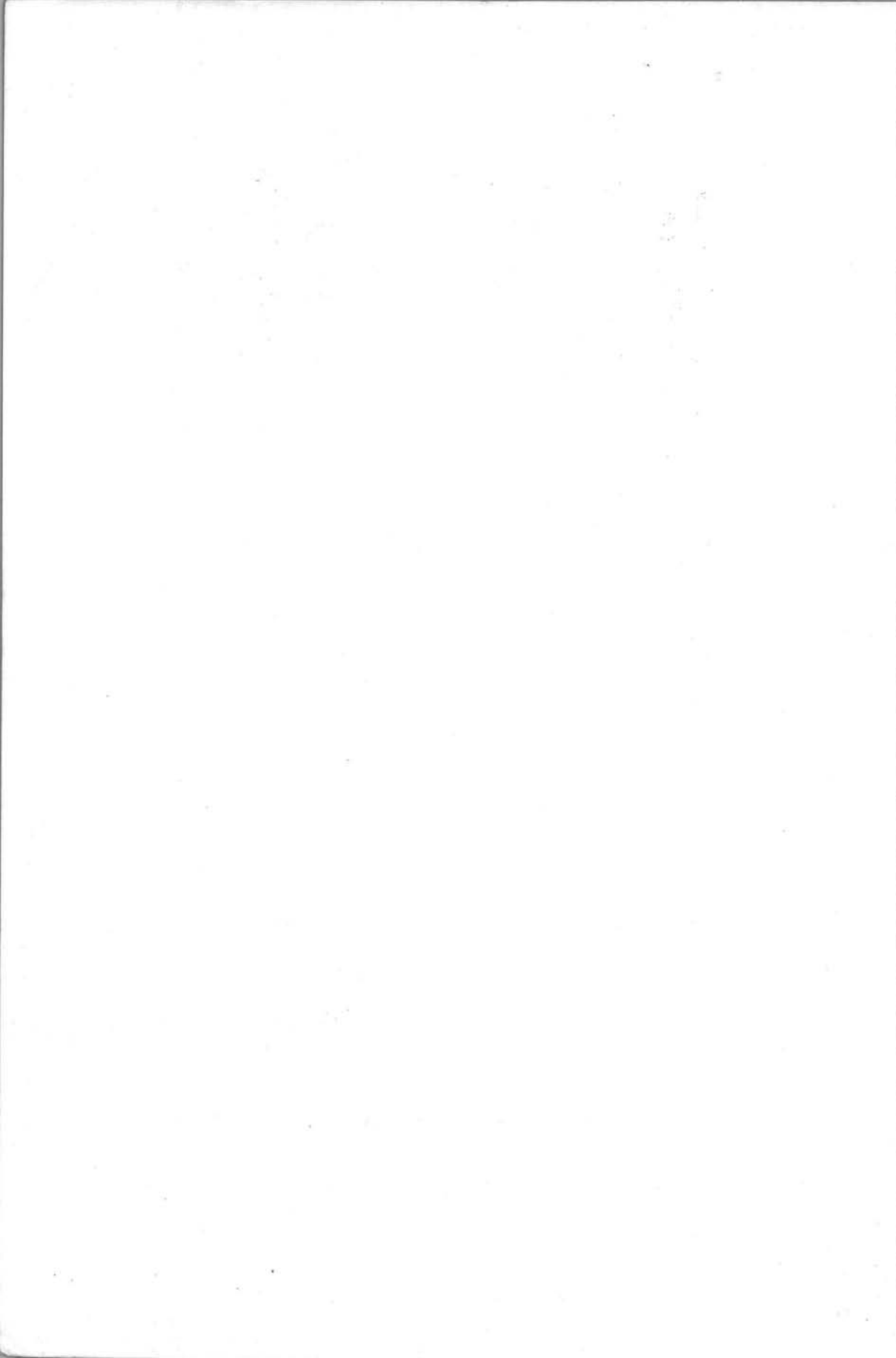
2231 4260



Technisch-Bestuurskundige Verkenningen

2

Delftse Universitaire Pers



1588955

DIEPTEDELSTOFFENWINNING: COORDINATIE VAN MEERSPORIGE BESLUITVORMING



DRS. F.H.J. DUENK
MR. F.A.M. HOBMA



Delftse Universitaire Pers

BIBLIOTHEEK TU Delft
P 2231 4260



C

1594202

9592

DIPTEDELFSTOFFENWINNING:
COORDINATIE VAN MEERSPORIGE BESLUITVORMING

MR. F.A.M. HOBMA
DRS. F.H.J. DUENK

CIP - GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG.

Duenk, F.H.J., Hobma, F.A.M.

Dieptedelfstoffenwinning: coördinatie van meersporige besluitvorming /
F.H.J. Duenk, F.A.M. Hobma.

Delft: Delftse Universitaire Pers. - III - (Technisch Bestuurskundige Ver-
kenningen; dl. 2)

Met lit. opg.

ISBN 90-6275-330-2

SISO 643 UDC 351:622.33 NUGI 655

Trefw.: dieptedelfstoffenwinning; Nederland; overheidsbeleid.

Copyright 1987 by F.H.J. Duenk and F.A.M. Hobma.

No part of this book may be reproduced in any form by print, photoprint,
microfilm or any other means without written permission from the publish-
er, Delft University Press, Delft, The Netherlands.

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|----|
| LIJST VAN FIGUREN | V |
| 1. INLEIDING | 1 |
| 2. DE CASE-SELECTIE | 5 |
| 3. DE NOODZAAK EN DE AARD VAN EXPLORATIEBORINGEN | 9 |
| 3.1 Inleiding | 9 |
| 3.2 De noodzaak van exploratieboringen | 9 |
| 3.3 De lokatiekeuze voor exploratieboringen | 10 |
| 3.4 De aard en omvang van een exploratieboring | 13 |
| 4. SCHETS VAN DE GANGBARE PROCEDURES INZAKE DE OPSPORING EN WINNING VAN DIEPTEDELFSTOFFEN OP HET VASTELAND | 15 |
| 4.1 Inleiding | 15 |
| 4.2 De sectorprocedure..... | 15 |
| 4.3 De facetprocedure | 18 |
| 5. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE BESLUITVOR- MING INZAKE DE EXPLORATIEBORING WEST-TERSCHELLING | 25 |
| 6. TOELICHTING OP DE BESLUITVORMING INZAKE DE BORING WEST-TERSCHELLING | 33 |
| 7. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE BESLUITVORMING INZAKE DE EXPLORATIEBORING HAASTRECHT | 37 |
| 8. LENGTE VAN PROCEDURES CASE WEST-TERSCHELLING | 43 |
| 8.1 Inleiding | 43 |
| 8.2 Termijnen ten aanzien van de boorvergunning | 43 |
| 8.3 Termijnen ten aanzien van de PWC-procedure | 43 |
| 8.4 Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan..... | 44 |
| 8.5 Termijnen ten aanzien van de bouw- en aanlegvergunningen..... | 49 |
| 9. LENGTE VAN PROCEDURES CASE HAASTRECHT | 51 |
| 9.1 Inleiding | 51 |
| 9.2 Termijnen ten aanzien van de boorvergunning | 51 |
| 9.3 Termijnen ten aanzien van de PWC-procedure | 51 |

| | | |
|------------|--|-----------|
| 9.4 | Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan | 52 |
| 9.5 | Termijnen ten aanzien van de bouwvergunningen..... | 53 |
| 10. | COÖRDINATIE TUSSEN DE SECTOR-PROCEDURE EN DE FACET-PROCEDURE | 55 |
| 10.1 | Inleiding | 55 |
| 10.2 | De doorwerking van sector naar facet..... | 55 |
| 11. | RECHTSBESCHERMING EN AFWEGING VAN BELANGEN..... | 57 |
| 11.1 | Inleiding | 57 |
| 11.2 | Rechtsbescherming in de sector dieptedelfstoffenwinning | 57 |
| 11.3 | Rechtsbescherming in het ruimtelijk facet..... | 57 |
| 11.4 | Rechtsbescherming en belangenafweging nader onderzocht..... | 58 |
| 12. | KNELPUNTEN EN CONCLUSIES | 61 |
| 12.1 | Inleiding | 61 |
| 12.2 | Knelpunten..... | 61 |
| 12.2 | Conclusies | 61 |
| 13. | AANBEVELINGEN | 67 |
| 13.1 | Inleiding | 67 |
| 13.2 | De aanbevelingen | 67 |
| | LITERATUURLIJST | 71 |
| | BIJLAGEN..... | 73 |
| 1. | Procedure bestemmingsplannen; vergelijking procedures volgens WRO 1965 en WRO 1985 | 75 |
| 2. | Schema bestemmingsplanprocedure WRO 1985 | 77 |

LIJST VAN FIGUREN

| | | |
|----------|--|----|
| Figuur 1 | Enkele voorbeelden van olievallen..... | 11 |
| Figuur 2 | Voorbeeld van seismografisch onderzoek..... | 12 |
| Figuur 3 | Voorbeeld van een olie- en gas voorkomen in de bodem..... | 13 |
| Figuur 4 | De samenhang tussen de sector- en de facetprocedure. | 22 |
| Figuur 5 | De boorlokatie West-Terschelling..... | 24 |
| Figuur 6 | De boorlokatie Haastrecht..... | 36 |

- Figure 1: ...
 Figure 2: ...
 Figure 3: ...
 Figure 4: ...
 Figure 5: ...
 Figure 6: ...

1. INLEIDING

Ruimtelijke ordening is een proces waaraan verschillende belanghebbende partijen deelnemen. Diverse overheden, verdeeld over de verschillende bestuurslagen, brengen in het ruimtelijke facetspoor hun wensen en verlangens ten aanzien van de beschikbare ruimte in. Daarenboven spelen tevens overheden, gericht op ruimtelijk relevant sectoraal beleid, een niet te onderschatten rol in de ordening van de ruimte en claimen zij ruimte ten behoeve van een bepaald gebruiksdoel.

Aan de ruimtelijke wensen van alle betrokken partijen kan nauwelijks naar ieders volle tevredenheid tegemoet worden gekomen. Coördinatie, zowel verticaal als horizontaal, kan leiden tot een aanvaardbaar compromis. Juist deze coördinatie functioneert niet optimaal; van diverse zijden wordt dan ook aangedrongen op het aanbrengen van verbeteringen daarin, hetzij door hantering van een algemeen geldend coördinatie-instrument, hetzij door een per beleidssector op maat gesneden regeling.

De discussie van de laatste jaren over een verbeterde coördinatie heeft geleid tot het opstellen van diverse coördinatie-instrumenten, waarvan met name de Operationele Gebiedsaanwijzing, de OGA, en de Gecoördineerde Aanwijzing, de GA, op de voorgrond zijn getreden. Het antwoord op de vraag of beide instrumenten als een algemeen geldende regeling, een standaardprocedure, of reeds als op maat gesneden moeten worden gezien, blijft vooralsnog open.

Op 24 oktober 1985 maakt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de notitie "Afstemming op maat" zijn standpunt inzake de coördinatie van ruimtelijke en ruimtelijk relevante sectorale besluitvorming aan de Tweede Kamer bekend (1). Bij de bepaling van zijn standpunt heeft de Minister gebruik gemaakt van de resultaten van het zogenaamde "Afstemmingsonderzoek", uitgevoerd door de Rijksuniversiteit van Groningen (2). Voor zover een aanvullende coördinatieregeling op de bestaande wettelijke regelingen noodzakelijk wordt geacht zou, zo oordeelt de bewindsman, een op de sector in kwestie toegesneden voorziening dienen te worden getroffen.

(1) Brief van de Minister van VROM, Coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming, Tweede Kamer 1985-1986, 19.275 nrs. 1-2, 24 okt. 1985.

(2) Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde RU Groningen, 1985, Ordening van besluitvorming over de ruimte, Kluwer, Deventer.

De Minister veronderstelt namelijk dat de beleidsvoering en besluitvorming op sommige ruimtelijk relevante beleidsterreinen meer te lijden heeft van een gebrekkige coördinatie dan op andere. Teneinde deze veronderstelling op zijn juistheid te toetsen staat de Minister nader onderzoek naar de gang van zaken op verschillende sectorale beleidsterreinen voor. Een dergelijk onderzoek zou inzicht dienen te geven in de knelpunten die optreden als gevolg van onvoldoende coördinatie. Daarnaast zou het onderzoeksresultaat aanzetten kunnen verschaffen op basis waarvan bepaald kan worden of voor de desbetreffende sector een aanvullend coördinatie-instrument wenselijk is en zo ja, of dit instrument op maat zou moeten worden gesneden of dat wellicht de OGA of de GA als instrument in aanmerking zouden kunnen komen.

De keuze van een instrument zal van sector tot sector kunnen verschillen en samenhangen met de schaal van de sectorale projecten. De uiteindelijk te kiezen coördinatieregeling zal echter in ieder geval aan de volgende vier criteria dienen te voldoen;

- een voldoende snelheid van procedures;
- een adequate rechtsbescherming;
- een evenwichtige belangenafweging en
- een handhaving van de bestaande bevoegdhedenverdeling tussen overheden.

In het kader van het wetgevingsprogramma, gericht op harmonisatie en coördinatie van ruimtelijk relevante wetgeving (art. 2 Wet op de Ruimtelijke Ordening) heeft de Rijks Planologische Dienst, de RPD, aan het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde de opdracht verstrekt enkele kortlopende case-studies met betrekking tot meer of minder conflictueus verlopen sectorale projecten te verrichten.

Als sectoren waarbinnen de studies verricht zouden moeten worden, heeft de RPD in eerste instantie gekozen voor de dieptedelfstoffenwinning en de rijkswegenplanning. Deze bundel bevat uitsluitend het resultaat van de studies binnen de sector dieptedelfstoffenwinning.

De doelstelling van de studie kan worden omschreven als het belichten van de specifieke knelpunten ten aanzien van de coördinatie van besluitvorming op het gebied van de ruimtelijke ordening en het desbetreffende beleidsterrein, in dit geval de dieptedelfstoffenwinning. Om aan deze doelstelling te voldoen bevat het rapport de volgende onderdelen:

- Een beschrijving van de gangbare procedures en van de knelpunten die bij hantering daarvan optreden.
- Een inventarisatie van de relevante sector- en ruimtelijke ordeningswetgeving.
- Een chronologische schets van het besluitvormingsproces.
- Een analyse van de lengte van de procedures.
- Een analyse van de uit het oogpunt van afstemming van belang zijnde samenhang van beleidsbeslissingen tussen sector en facet (doorwerkingseffecten).

- Een analyse van bestaande rechtsbescherming en afweging van belangen zoals die zich in de bestudeerde cases heeft voltrokken.
- Conclusies.
- Aanbevelingen.

Bij de in de aanbevelingen gepresenteerde mogelijke oplossingen voor gevonden knelpunten is niet alleen gedacht aan regelgeving maar ook aan managementverbetering, organisatie-aanpassing en termijnbewaking. De resultaten van deze korte praktijkstudies kunnen dienen ter ondersteuning van de beslissing de OGA, de GA of een alternatief coördinatie-instrument 'op maat' voor de desbetreffende beleidssector te kiezen of te kiezen voor de handhaving van de bestaande situatie.

Zoals in het bovenstaande al eerder is vermeld zijn de case-studies noodzakelijkerwijs in een tamelijk korte periode uitgevoerd. De beperkte looptijd van het onderzoek heeft ertoe geleid dat er aan de diepgang daarvan mogelijk enige beperkingen zijn verbonden en dat het onderzoek een oriënterend karakter draagt.

Waar mogelijk is van bestaand bronnenmateriaal gebruik gemaakt, welk materiaal naderhand door middel van eigen onderzoek is aangevuld.

De Projectgroep voor het onderzoek 'Dieptedelfstoffenwinning' bestond uit de volgende leden:

- | | |
|----------------------|--|
| - mr ing. J.H. Enter | Rijks Planologische Dienst, Afdeling Bestuursaangelegenheden. |
| - mr R.T.A. Hillen | Ministerie van Economische Zaken, Hoofdafdeling Mijnwezen. |
| - drs A. Littel | Rijks Planologische Dienst, Afdeling Milieubeheer. |
| - drs N.A.M. Rigter | Rijks Planologische Dienst, Afdeling Bestuursaangelegenheden. |

Wij zijn de deelnemers aan de Projectgroep zeer dankbaar voor hun waardevolle inbreng.

Vanuit het Onderzoeksinstituut voor Technische Bestuurskunde werd het onderzoek begeleid door prof. ir A. A. J. Pols en prof. dr ir H. Priemus. Tot slot bedanken wij Margret voor de tekstverwerking.

drs F.H.J. Duenk
mr F.A.M. Hobma

1. The first of these is the fact that the...
2. The second is the fact that the...
3. The third is the fact that the...

4. The fourth is the fact that the...
5. The fifth is the fact that the...
6. The sixth is the fact that the...

7. The seventh is the fact that the...
8. The eighth is the fact that the...
9. The ninth is the fact that the...

10. The tenth is the fact that the...
11. The eleventh is the fact that the...

| | |
|---|---------------------------------------|
| 1. The first of these is the fact that the... | 2. The second is the fact that the... |
| 3. The third is the fact that the... | 4. The fourth is the fact that the... |
| 5. The fifth is the fact that the... | 6. The sixth is the fact that the... |
| 7. The seventh is the fact that the... | 8. The eighth is the fact that the... |
| 9. The ninth is the fact that the... | 10. The tenth is the fact that the... |

11. The eleventh is the fact that the...
12. The twelfth is the fact that the...
13. The thirteenth is the fact that the...

14. The fourteenth is the fact that the...
15. The fifteenth is the fact that the...

2. DE CASE-SELECTIE

Ten behoeve van een studie naar coördinatieproblemen tussen sector en facet zijn er voor de bestudering van de sector dieptedelststoffenwinning met behulp van experts van het Ministerie van Economische Zaken, van de RPD en van een betrokken maatschappij diverse voorbeelden van cases betreffende exploratieboringen verzameld waarbij de afstemming tussen sector en facet problematisch is verlopen.

De mogelijk te bestuderen cases zijn:

- De boorlokatie "Bergen". Tegen deze lokatie rezen bezwaren bij de betrokken gemeente in verband met te verwachten nadelige effecten voor het stiltegebied bij Groet.
- De boorlokatie "Ameland". Op het eiland Ameland zijn twee lokaties gesitueerd. Bezwaren tegen één van deze lokaties hadden voornamelijk betrekking op nadelige gevolgen voor milieu en landschap.
- De boorlokatie "Haastrecht". Deze lokatie wordt gekenmerkt door de lange periode die de besluitvorming in de sectorlijn, met name in de Planologische Werkcommissie, de PWC, besloeg. Vanaf 26 april 1973 nam dit overleg bijna vijf jaar in beslag.
- De boorlokatie "West-Terschelling". Het verloop van de bestuurlijke activiteiten rond deze lokatie, wordt bepaald door de weigerachtige houding van de gemeente Terschelling om de door de rijksoverheid toegestane boorlokatie op een snelle en afdoende wijze in een bestemmingsplan op te nemen. Evenals bij de lokatie op Ameland het geval is, zijn de bezwaren van onder andere het gemeentebestuur gebaseerd op te verwachten nadelige gevolgen voor milieu, natuur en landschap.

Conform de onderzoeksopdracht zijn er uit de vier genoemde cases één hoofdcase en één case ter vergelijkende studie geselecteerd. Ten behoeve van deze selectie werden de cases getoetst aan vier van te voren opgestelde selectiecriteria te weten:

- 1 - Representativiteit van de cases. De te bestuderen cases moeten representatief zijn voor de gang van zaken in de gehele sector. Daarbij is de aanwezigheid van een gecompliceerde besluitvormingssituatie en van coördinatieproblemen tussen sector en facet vereist.
- 2 - Het type besluitvorming. Dit criterium houdt in dat er sprake moet zijn van een conflict ten aanzien van de uitvoering van de activiteit als gevolg van een toedelingssituatie, een top-down besluitvormingssituatie.
- 3 - Het ruimtelijk afwegingskader. Dit criterium stelt dat de aanwezigheid van ruimtelijke plannen, om de mogelijkheid van uitvoering van de

booractiviteiten aan te toetsen, noodzakelijk is.

4 - Een vergevorderde besluitvorming. De besluitvorming inzake exploratieboringen moet of afgerond, of in een vergevorderd stadium verkeren.

ad 1 - Het criterium representativiteit speelt bij de case-selectie een zeer belangrijke rol in verband met de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten naar de gang van zaken in de gehele sector van de olie- en aardgaswinning.

Uit verkennende gesprekken met de eerder genoemde experts kwam naar voren dat de procedurele afhandeling van boorlokaties, vanaf de aanvraag van de boorvergunning tot de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen, ruw geschat in negentig procent van de gevallen zonder werkelijke problemen verloopt. Tegen deze achtergrond bekeken zijn de 'probleemgevallen' slechts in beperkte mate representatief te noemen. De te onderzoeken cases dienen wel representatief te zijn wat betreft de aard van de zich voordoende problemen. Bij de case-selectie is het accent dan ook op dit aspect gelegd.

ad 2 - Van een toedelingssituatie is sprake wanneer een hogere overheid een besluit neemt waarvan de uitwerking door lagere overheden dient te geschieden of waarvan de lagere overheid duidelijk de gevolgen bespeurt. Een dergelijke situatie kan de lagere overheid als ongewenst beschouwen, waardoor een conflict kan ontstaan.

ad 3 - Het ruimtelijk afwegingskader waaraan de situeringen van boorlokaties worden getoetst bestaat voornamelijk uit de gemeentelijke bestemmingsplannen. Een lokatie-aanleg ten behoeve van boringen kan eerst plaatsvinden, nadat via opname in c.q. anticipatie op dergelijke plannen de aanleg is toegestaan of nadat voor de aanleg vrijstelling van het bestaande bestemmingsplan is verleend. Overige ruimtelijke plannen zoals streek- en structuurplannen zijn wat betreft een boorlokatie over het algemeen niet of slechts zijdelings van belang in verband met de globaliteit van deze plannen en de relatieve kleinschaligheid van booractiviteiten. Desalnietemin kunnen streekplannen bepaalde gebieden van boorlokaties uitsluiten en wordt er met dergelijke plannen in de bespreking met betrekking tot een boorlokatie in de Planologische Werkcommissie terdege rekening gehouden.

Streek- en structuurplannen zijn inzake een boring niet juridisch bindend terwijl bestemmingsplannen dit wel zijn.

ad 4 - De besluitvorming met betrekking tot de aanleg van boorlokaties vindt plaats in twee sporen, het sector- en het facetspoor. In beide sporen dient de besluitvorming afgerond te zijn of in een vergevorderd stadium te verkeren.

Nadat de mogelijk te bestuderen cases zijn getoetst aan de selectiecriteria, werd besloten de boorlokatie "West-Terschelling" als hoofdcase te kiezen. De problemen rond de lokatie ten behoeve van de exploratieboring West-Terschelling zijn typerend, representatief, voor die, welke zich bij 10 pro-

cent van de lokaties, de problematische gevallen, voordoen. Inzake de boorlokatie is er een gecompliceerde besluitvormingssituatie ontstaan, zelfs een conflict, mede als gevolg van coördinatieproblemen tussen de besluitvorming in het sector- en in het facetspoor. Het conflict, zoals in de korte bovenstaande case-omschrijving is aangeduid, kon onder meer ontstaan doordat de exploratieboring een duidelijk toedelingsgeval, een resultaat van een top-down besluitvormingssituatie is.

De boorlokatie West-Terschelling kan getoetst worden aan een ruimtelijk afwegingskader. Het eiland Terschelling beschikt sinds kort over een vigerend bestemmingsplan voor het gebied waarin de boorlokatie zou moeten worden gesitueerd. Bij de totstandkoming van dit plan heeft het voornemen om een lokatie op te richten een belangrijke rol gespeeld. Het eiland zelf maakt deel uit van het gebied van het streekplan Friese Waddeneilanden van de provincie Friesland.

De besluitvorming inzake de boorlokatie is vergevorderd. In het sectorspoor is met de afgifte van de boorvergunning en de toestemming in de boorlokatie de besluitvorming geheel afgerond. Na een lange looptijd heeft de besluitvorming in het facetspoor recentelijk geresulteerd in de publicatie van het Bestemmingsplan Buitengebied (natuurgebieden). In dit momenteel vigerende bestemmingsplan is, zij het onder zeer stringente voorschriften, ten behoeve van de aanleg van een boorlokatie in een vrijstellingsmogelijkheid voorzien. De exploratieboring heeft in 1986 nog niet plaatsgevonden.

Als case voor de vergelijkende studie werd in eerste instantie voor de boorlokatie "Bergen" gekozen. Ook deze case bleek de toets aan de selectiecriteria goed te kunnen doorstaan. Nader onderzoek leverde echter als resultaat op, dat voldoende relevante gegevens op korte termijn niet te verkrijgen waren, in verband met het gegeven dat de betrokken maatschappij AMOCO de juridische afhandeling van de procedures inzake de lokatie niet in eigen beheer hield maar deze aan een advocatenbureau uitbesteedde. De maatschappij had hierdoor onvoldoende feitelijke gegevens in huis om een goed beeld van de gang van zaken rond de boorlokatie te kunnen geven. Daarop werd, na toetsing aan de selectiecriteria, alsnog besloten de case "Haastrecht" als tweede case te bestuderen.

Evenals het geval is in de case West-Terschelling, is de aanleg van de boorlokatie Haastrecht voorafgegaan door een complexe besluitvormingsronde waarin coördinatieproblemen tussen sector en facet aan de orde waren. Deze problemen vloeiden voort uit het toedelingskarakter van de besluitvorming inzake de boring. Een ruimtelijk afwegingskader in de vorm van een bestemmingsplan was in ontwerp.

De besluitvorming is momenteel geheel afgerond. De boring is op 13 juli 1983 gestart en in de loop van 1984 beëindigd, waarna het betrokken perceel weer als weiland in gebruik werd genomen.

3. DE NOODZAAK EN DE AARD VAN EXPLORATIEBORINGEN

3.1 Inleiding

Teneinde enig inzicht te verschaffen in hetgeen exploratieboringen feitelijk inhouden, wordt in dit hoofdstuk de uitvoering van dergelijke boringen nader belicht.

In de diverse paragrafen wordt achtereenvolgens aandacht geschonken aan de noodzaak van het zetten van een boring, aan aspecten omtrent de lokatiekeuze daarvan en aan de schaal en het karakter van de booractiviteiten.

3.2 De noodzaak van exploratieboringen

Exploratieboringen worden in Nederland uitgevoerd in het belang van de nationale energievoorziening, zo stelt de Minister van Economische Zaken in zijn beroepschrift van 29 augustus 1974 tegen de goedkeuring door GS van Friesland van het Partieel bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Terschelling. Teneinde een goed afgewogen nationaal energiebeleid te kunnen voeren dient eerst zoveel mogelijk bekend te zijn welke energiebronnen ter beschikking staan. Of tot winning zal worden overgegaan, indien een exploratieboring een positief resultaat oplevert, is een beslissing die daarna in het kader van het nationaal energiebeleid moet worden genomen. Het verkennen van het Nederlandse grondgebied op de aanwezigheid van bodemschatten, met name bitumina, heeft sinds de energiecrisis van 1973 een versterkt accent gekregen. Een doelmatig gebruik en beheer van op eigen grondgebied aangetroffen energiedragers, kan de onafhankelijkheid op het gebied van de energievoorziening ten opzichte van het buitenland vergroten en de gevolgen van een eventuele nieuwe crisis beperken.

In Nederland is de geschatte aardgasreserve per 1 januari 1986 ongeveer 1994 miljard kubieke meter. De geschatte reserve in het Groninger aardgasveld bedroeg daarvan op die datum ongeveer zeventig procent (Ministerie van Economische Zaken, p. 56). Dit gegeven kan aanleiding geven tot het ter discussie stellen van de noodzaak aanmerkelijk kleinere velden op te sporen en aan te boren daar die de reserve nauwelijks vergroten. Een dergelijke discussie is bijvoorbeeld ook bij de geplande exploratieboring op de westelijke punt van het eiland Terschelling gevoerd.

Seismische onderzoeken in het desbetreffende gebied hebben aangetoond dat er een gerede kans is dat er onder het westelijke deel van Terschelling een economisch winbare gasaccumulatie aanwezig is. De kans wordt in de orde van grootte van een tiende geschat. Op basis van de verkregen seismische gegevens heeft men tevens berekend dat de hoeveelheid gas die aan-

wezig zou kunnen zijn, rond de negen miljard kubieke meter ligt. Deze vergelijkende schattingen berusten in deze fase echter op tal van onzekere factoren en zijn slechts te verifiëren door middel van een verkennende boring.

Indien de verwachte grootte van het mogelijk aan te treffen aardgasveld van negen miljard wordt afgezet tegen het binnenlandse gebruik van 1975 van 45 miljard kubieke meter komt de relatieve omvang van het veld duidelijk naar voren. In de in 1974 door de Minister van Economische Zaken aan de Tweede Kamer aangeboden Energienota wordt echter gesteld dat deze geringe 1) omvang geen aanleiding vormt om verder onderzoek achterwege te laten. De nota brengt drie redenen te berde waarom het van belang is het aandeel van aardgas in de nationale energievoorziening zo lang mogelijk op een redelijk peil te handhaven te weten:

- de mate waarin ons economische bestel op het gebruik van aardgas is ingesteld;
- de specifieke voordelen die het gebruik van aardgas biedt, waarbij de milieuvriendelijkheid van deze energiedrager wel zeer belangrijk is en
- de lange levensduur van de aanwezige aardgasinfrastructuur.

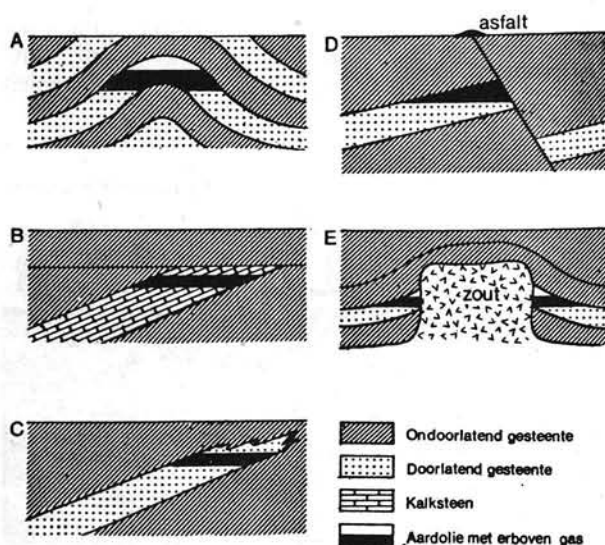
De Energienota somt, naast het bovenstaande, een ander belangrijk argument op waarom ook kleinere voorkomens van belang zijn.

Het uitputtingsniveau van het Slochterenveld is ten tijde van het verschijnen van de Energienota hoog. In de nabije toekomst zal daarom in de Nederlandse energievoorziening ten dele uit andere bronnen dienen te worden voorzien. Daar kwaliteit en caloriewaarde van de gasvoorkomens verschillen en de gastoestellen in Nederland op het Groningse gas zijn afgestemd, kan dit problemen opleveren. Dit probleem kan echter opgelost worden door het vertragen van de uitputting van het Slochterenveld. Door menging van gas uit dit veld met gas uit andere voorkomens kan de kwaliteit en samenstelling van het aardgas op een redelijk constant niveau gehandhaafd blijven. De geleidelijke uitputting van het Slochterenveld is dus van eminent belang.

3.3 De lokatiekeuze voor exploratieboringen

De aanwezigheid in de bodem van delfstoffen zoals aardgas en aardolie, hangt onder andere samen met bepaalde structuren in de ondergrond. Het schoolvoorbeeld is de aanwezigheid van olie en/of gas in een anticlinaal, een ondergrondse opwaarts gerichte plooi of uitstulping van bodemlagen. Olie kan echter ook voorkomen in andere zogenaamde olievangen (oiltraps). Figuur 1 toont hiervan enkele voorbeelden.

1) In 1987 wordt een omvang van 9 miljard beslist niet meer als zijnde gering beschouwd. Gasvelden op het land van omstreeks 10 miljard zijn tegenwoordig 'voltageffers'. Diverse, momenteel in produktie zijnde velden, zijn kleiner van omvang.



Figuur 1 Enkele voorbeelden van olievangen.

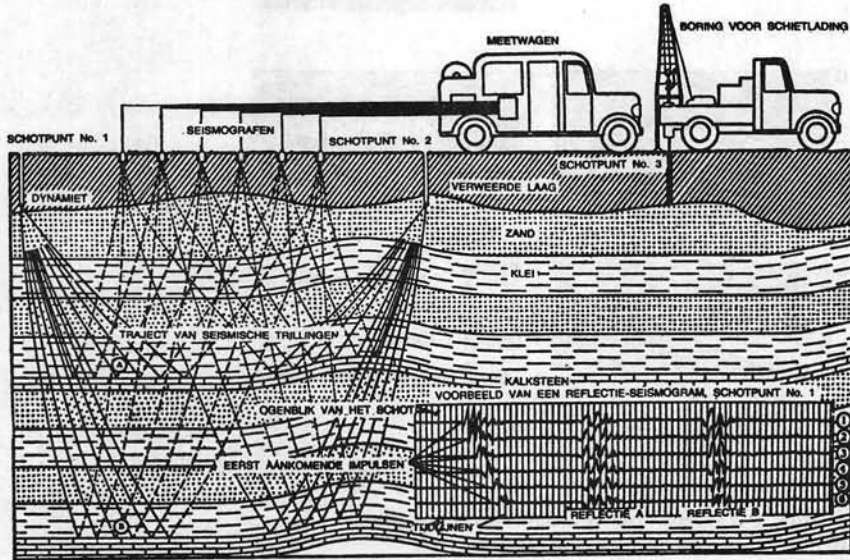
Bron: dr. J. I. S. Zonneveld, p. 256.

De opsporing van olie en gas geschiedt aan de hand van verkenningen van bodemstructuren. Deze structuren worden opgespoord met behulp van seismisch onderzoek (zie figuur 2). In dit onderzoek wordt over het algemeen gebruik gemaakt van de weerkaatsing van trillingen in de bodem. Door kleine springladingen in ondiepe boorgaten tot ontploffing te brengen worden kunstmatige trillingen opgewekt. De trillingen worden afhankelijk van de aard en de ligging van de lagen in de bodem afgebogen en teruggekaatst en door seismische apparatuur opgevangen. Na verwerking en interpretatie van de aldus verkregen gegevens ontstaat een beeld van de bodemstructuur.

Worden structuren gevonden die mogelijk olie of gas bevatten, dan kan een nader onderzoek door middel van een boring plaatsvinden. Het resultaat van de boring hangt af van de plaats waar de bodemstructuur wordt aangeboord. Figuur 3 geeft een voorbeeld van de aanwezigheid van olie en gas in een anticlinaal. De boorlocatie A is optimaal. De top van de anticlinaal, van waaraf men de meest exacte gegevens ten aanzien van de olie- en gasvoorkomens kan verkrijgen, wordt vanaf deze lokatie op de eenvoudigste wijze bereikt.

Afhankelijk van de diepte van de top van de anticlinaal kan van de optimale lokatie worden afgeweken (boorlocatie B). De mogelijkheid tot afwijken van de optimale boorlocatie wordt geboden door de mogelijkheid van schuin of gedeveerd boren. Indien de top van een anticlinaal op vierduizend meter

diepte ligt, kan deze afwijking maximaal ongeveer anderhalve kilometer bedragen. Ligt de top hoger, dan is de afwijkingsmogelijkheid kleiner. Vanuit boorlokatie C kan de top van de gewenste structuur niet meer worden aangeboord.



Figuur 2 Voorbeeld van seismografisch onderzoek.

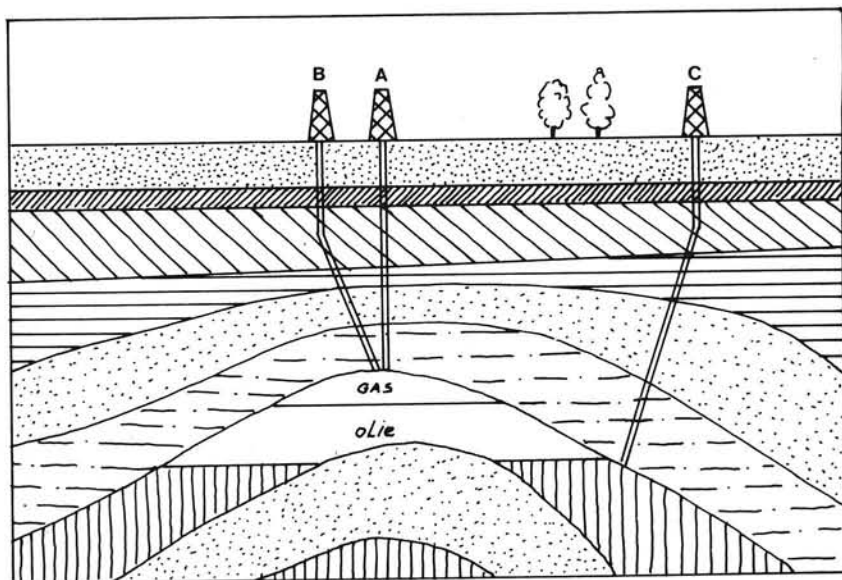
Bron: dr. J. I. S. Zonneveld, p. 259.

De keuze van een boorlokatie teneinde van daaraf een te onderzoeken bodemstructuur aan te boren, is dus beperkt tot een cirkel met een straal van maximaal anderhalve kilometer, afhankelijk van de diepte van de boring, met als middelpunt de optimale lokatie. De maatschappij die de boring uitvoert, zal echter bij voorkeur de optimale lokatie willen kiezen, daar gedeveerd boren de boortijd en de boorkosten aanzienlijk verhoogt.

3.4 De aard en omvang van een exploratieboring

In het onderstaande wordt in het kort weergegeven welke activiteiten met een exploratieboring gepaard gaan en welke omvang zij hebben. Een boring wordt uitgevoerd vanaf een boorlokatie. Een dergelijke lokatie bestaat uit een verhard oppervlak van beton of asfalt met afmetingen van ongeveer tachtig bij honderd meter, omgeven door een hekwerk van circa $2\frac{1}{2}$ meter hoogte. Op dit lokatieterrein staat de boorinstallatie die ongeveer 50 meter hoog is en bevinden zich overige installaties, opslag, keten

en dergelijke. Rondom het terrein loopt een goot, waarin al het regenwater dat op het terrein valt en daardoor verontreinigd kan worden, wordt opgevangen. Ook de zogenaamde boorspoeling, waarin mogelijk giftige stoffen zijn aan te treffen, wordt opgeslagen en vervolgens afgevoerd.



Figuur 3 Voorbeeld van een olie- en gasvoorkomen in de bodem.

Het boren zelf is een continu proces, dat afhankelijk van de bij de boring te bereiken diepte en van de omstandigheden qua tijdsduur kan variëren van circa drie weken tot drie maanden. Dit boren geeft uiteraard wat geluid. Er kunnen echter maatregelen genomen worden om dit zoveel mogelijk te beperken. 's Nachts is een lokatie verlicht. Een aantal mensen is altijd ter plaatse. Aan- en afvoer van personeel en materieel geschiedt geregeld en in het laatste geval met vrij zware voertuigen.

Een exploratieboring duurt inclusief aan- en afvoer van materieel en opbouw en afbraak van de boorlokatie en de boorinstallatie over het algemeen een half jaar, indien de activiteiten aanéengesloten worden uitgevoerd. In de praktijk komen echter perioden voor waarin de activiteiten stilliggen, bijvoorbeeld als gevolg van een tijdelijk boorverbod in het broedseizoen. Na beëindiging van de boring en de volledige ontruiming van de boorlokatie, wordt over het algemeen het aan de boring vooraf gaande grond gebruik weer hervat.

The diagram illustrates the geological structure of a region, showing various layers and features. The top part of the diagram shows a horizontal line representing the ground surface. Below this, there are several layers of different patterns and textures, representing different geological formations. A central vertical line, possibly representing a well or a borehole, passes through the layers. The layers are labeled with numbers and letters, indicating their relative positions and characteristics. The overall structure shows a complex arrangement of geological layers, with some layers being thicker than others and some showing signs of folding or deformation.

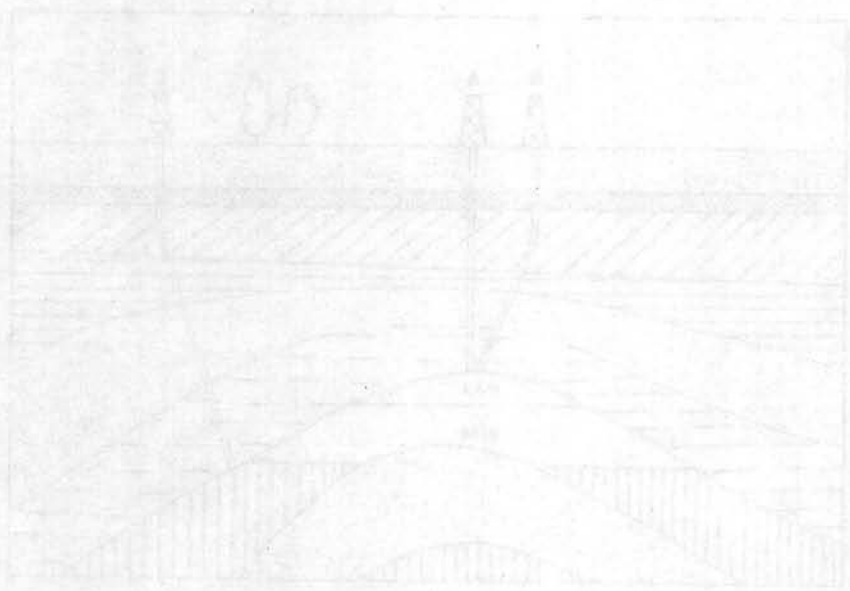


Figure 1. Geological cross-section of the region.

The diagram illustrates the geological structure of a region, showing various layers and features. The top part of the diagram shows a horizontal line representing the ground surface. Below this, there are several layers of different patterns and textures, representing different geological formations. A central vertical line, possibly representing a well or a borehole, passes through the layers. The layers are labeled with numbers and letters, indicating their relative positions and characteristics. The overall structure shows a complex arrangement of geological layers, with some layers being thicker than others and some showing signs of folding or deformation.

4. SCHETS VAN DE GANGBARE PROCEDURES INZAKE DE OPSPO- RING EN WINNING VAN DIEPTEDELFSTOFFEN OP HET VASTE LAND

4.1 Inleiding

Voor de mijnbouw binnen het Nederlandse territorium (vasteland plus territoriale wateren), waaronder de opsporing en winning van dieptedelfstoffen vallen, bestaat het mijnrecht uit de Mijnwet van 1810 met de bijbehorende Koninklijke Besluiten, de Mijnwet van 1903, enige speciale wetten betreffende concessieverleningen, de Wet Opsporing Delfstoffen van 1967 en diverse concessies en vergunningen, welke krachtens deze wetten zijn uitgegeven.

De Mijnwet 1810 is ingevoerd toen Nederland nog deel uitmaakte van het Franse keizerrijk. In de loop der jaren zijn vele artikelen bij de latere wet van 1903 gewijzigd of geheel ingetrokken. De wetgever is er echter nog niet toe gekomen de wet in zijn geheel te vervangen. Wel ligt er momenteel een nieuw wetsontwerp bij de Tweede Kamer. Het bovenstaande geheel van wetten bepaalt heden ten dage het overheidshandelen inzake de verlening van boorvergunningen en concessies.

De daadwerkelijke opsporing en winning van dieptedelfstoffen kunnen in Nederland slechts plaatsvinden nadat de besluitvorming ten aanzien van boorvergunning- en concessieverlening in het sectorale beleidsspoor is afgerond en daarop zijn uitwerking in het facetspoor, in dit geval de ruimtelijke ordening, heeft gekregen. Beide beleids- c.q. besluitvormingsspooren kennen ieder hun eigen procedures welke gevolgd moeten worden voordat boringen ten behoeve van opsporing of winning kunnen plaatsvinden.

Het beleid in het sectorspoor wordt bepaald door het Directoraat Generaal Energie van het Ministerie van Economische Zaken, terwijl voor de beleidsafweging in het facetspoor, in dit geval de ruimtelijke ordening, het Rijk (de Rijks Planologische Dienst van het ministerie van VROM), de provincies en de gemeenten zorgdragen.

In het navolgende wordt eerst de sectorprocedure beschreven. Daarna wordt ingegaan op de te volgen facetprocedure.

4.2 De sectorprocedure

De verlening van boorvergunningen.

De activiteiten rond de opsporing van dieptedelfstoffen door middel van boringen worden geregeld in de Wet Opsporing Delfstoffen, de WOD, van 3 mei 1967. Deze wet verbiedt boringen op het Nederlandse territorium, inclusief een drie-mijls-zone langs de kust, te verrichten, behoudens een ver-

gunning van de Minister van Economische Zaken (de boorvergunning), met uitzondering van boringen te verrichten door de houder van een concessie, met betrekking tot het opsporen van de met name genoemde delfstoffen in het gebied waarvoor de concessie is verleend.

De activiteiten beginnen gewoonlijk met het verrichten van vooronderzoek in de vorm van seismische onderzoeken. Daartoe vraagt de desbetreffende oliemaatschappij toestemming aan de eigenaar c.q. gebruiker van het land waarop de onderzoeken plaatsvinden en aan de ministeries van Landbouw & Visserij, Verkeer & Waterstaat, Economische Zaken en Defensie. Geeft de grondeigenaar c.q. -gebruiker geen toestemming voor seismisch onderzoek, dan kan de regering na het vragen van advies aan het Staatstoezicht op de Mijnen de maatschappij daartoe machtigen mits de grondeigenaar c.q. -gebruiker schadeloos wordt c.q. worden gesteld en nadat deze is c.q. zijn gehoord. Indien de onderzoeken tot een bevredigend resultaat leiden, kan de oliemaatschappij overgaan tot het aanvragen van een boorvergunning ten behoeve van exploratieboringen bij de Minister van Economische Zaken. Een dergelijke boorvergunning geldt uitsluitend voor de in de vergunning vermelde delfstoffen en kan een aantal beperkingen en voorwaarden ten aanzien van de boring bevatten. De vergunning kan voorts op verzoek van de houder door de Minister van Economische Zaken worden gewijzigd of ingetrokken.

Voordat de Minister van EZ over de aanvraag tot een boorvergunning beslist, wordt advies gevraagd aan de Rijks Geologische Dienst, de RGD, een dienst van het ministerie van Economische Zaken, aan de Commissie van Advies inzake van Boorwerken te vrijwaren kwetsbare gebieden, dikwijls aangeduid als de commissie Boorwerken, en aan de Mijnraad, een uit deskundigen bestaand adviesorgaan ten dienste van de Minister van Economische Zaken. In de in 1973 opgerichte Commissie Boorwerken zijn onder meer de ministeries van VROM, V&W, L&V, EZ en Defensie vertegenwoordigd.

Alvorens de Minister van EZ te adviseren vraagt de Commissie Boorwerken op haar beurt advies aan het provinciaal bestuur. Na het advies van GS adviseert de Commissie Boorwerken de Minister van EZ over het aangevraagde boorvergunningsgebied. In dit advies wordt op basis van de kwetsbaarheid van gebieden en op basis van de prospectiviteit - de kans op het aantreffen van de gewenste delfstof - een uitspraak gedaan over de 'van boorwerken te vrijwaren gebieden' en over de 'aandachtsgebieden' binnen het aangevraagde gebied. In de van boorwerken te vrijwaren gebieden, die in de boorvergunning worden aangegeven, geldt behoudens een ontheffing van de Minister van Economische Zaken een boorverbod. Dit verbod kan tussentijds na raadpleging van de vergunninghouder eventueel worden uitgebreid. De voornoemde ontheffing kan alleen verleend worden nadat GS van de betrokken provincie gehoord zijn.

Nadat ook de Mijnraad en de Rijks Geologische Dienst advies hebben uitgebracht, neemt de Minister van EZ met inachtneming van de adviezen een besluit omtrent verlening van de vergunning. Sinds 1976 is het mogelijk tegen dit besluit AROB-beroep in te stellen. Indien de maatschappij de vergunning, zoals die wordt aangeboden, aanvaardt en er verder tegen de verlening door derden geen beroep wordt ingesteld, wordt de boorvergunning één maand na de verlening onherroepelijk.

Na de verlening van de boorvergunning dient de houder daarvan een aanvraag tot oprichting van een boorlokatie in bij de Planologische Werkcommissie, de PWC, welke commissie in 1964 bij ministeriële beschikking is ingesteld. In deze rijkscommissie wordt overleg gevoerd met betrekking tot de door de oliemaatschappij gewenste boorlokatie. De aard, omvang of noodzaak van het PWC-overleg zijn niet wettelijk vastgelegd. De PWC bestaat uit vertegenwoordigers van de ministeries van Defensie, V&W, L&V, EZ en VROM en twee belangengroeperingen met een adviserende stem, het Landbouwschap en de Stichting Natuur & Milieu.

Alvorens de PWC met het eigenlijke overleg aanvangt, vraagt zij advies aan de Provinciale Planologische Dienst, de PPD van de betrokken provincie. Vervolgens wint de PPD advies in bij de betrokken gemeenten en waterschappen en bij de regionale vertegenwoordigers van de ministeries van VROM, V&W, L&V en Defensie. De mening van een betrokken gemeente weegt in het PWC-overleg zwaar. Desalniettemin heeft een gemeente momenteel een adviserende stem maar geen medebeslissingsrecht.

In sommige gevallen wordt de aanvraag voor de oprichting van een boorlokatie tevens behandeld in de Provinciale Planologische Commissie, de PPC, en ter voorlopige beoordeling aan GS voorgelegd. Na deze adviesronde brengen de PPD, de PPC en/of GS, al naar gelang de betrokkenheid van deze instanties, advies uit. Dit advies wordt daarna eventueel door de PWC met de maatschappij en met GS besproken. Uit de adviesronde komt naar voren dat het belang van het ruimtelijk facet al in de sectorprocedure wordt ingebracht.

Nadat de bovenvermelde procedure is afgerond, start de PWC met het interne overleg over de gewenste boorlokatie. De twee zitting hebbende belangengroeperingen, het Landbouwschap en de Stichting Natuur & Milieu, nemen aan het overleg deel waarbij ze bij de uiteindelijke beslissing een adviserende stem hebben. Bereikt de commissie overeenstemming, waarbij unanimitéit vereist is, en komt men tot een positief besluit, dan is daarmee de sectorprocedure afgerond. Wordt er binnen de PWC geen overeenstemming bereikt, dan wordt de beslissing doorgeschoven naar de Minister van EZ. Deze neemt daarop in overeenstemming met zijn ambtgenoot van VROM, na een behandeling in de Raad van de Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uit de Ministerraad, de RROM, en na advisering door de Rijks Planologische Commissie, de RPC, en wederom door GS een beslissing. Zowel tegen het besluit van de PWC als tegen dat van de minister is vervolgens AROB-beroep mogelijk.

Met deze beslissing ten aanzien van de oprichting van een boorlokatie zijn de bestuurlijke activiteiten in het sectorspoor inzake het verlenen van een boorvergunning en het beoordelen van de door de desbetreffende maatschappij gewenste boorlokatie beëindigd.

De procedure zoals hierboven beschreven, wordt in de provincie Friesland in enigszins gewijzigde vorm gehanteerd. In deze provincie wordt het door de PWC aangevraagde provinciale advies niet door de PPD verstrekt maar door de in 1964 ingestelde Provinciale Adviescommissie toepassing Mijwet 1810. De samenstelling van deze commissie is zeer breed en min of meer te vergelijken met het geheel van overheidsdiensten en departementen waaraan in de bovenstaande procedure de PPD normaliter advies vraagt, zodat dit verschil in procedure van geringe betekenis is.

De verlening van concessies.

Voordat tot de winning van een (diepte)delfstof kan worden overgegaan, is een winningsvergunning, een concessie vereist. Een concessie-akte bevat naast de bepaling van het ontginningsrecht en de beschrijving van de oppervlakte waarover dit recht uitgeoefend mag worden, talrijke bepalingen van financiële maar merendeels van niet-financiële aard inzake bepalingen ter bescherming van diverse belangen zoals bijvoorbeeld de landbouw, natuur en milieu en de recreatie.

Een concessie moet worden aangevraagd bij GS van de desbetreffende provincie, welke voor de openbare bekendmaking van de aanvraag verantwoordelijk zijn (artikel 22 Mijnewet 1810, KB van 18 september 1818). Na afloop van een termijn van vier maanden ten behoeve van het eventueel indienen van concurrerende aanvragen of van bezwaren tegen de concessie-aanvraag brengen GS, in beginsel binnen één maand, na advisering door de Inspecteur Generaal der Mijnen, hun advies uit aan de Minister van Economische Zaken. Tot de afkondiging van de beschikking tot concessieverlening, die na unanimititeit in de Ministerraad tot stand komt, door de Kroon, de Raad van State gehoord, kan men zowel bij de Kroon als bij de Raad van State bezwaar indienen.

De merkwaardig aandoende constructie van een bezwaarmogelijkheid zowel bij de Kroon als bij de Raad van State Afdeling Geschillen van Bestuur, wordt geregeld in artikel 28 van de Mijnewet 1810. Tegen de concessieverlening kan men niet in beroep gaan. Het ontbreken van een beroepsmogelijkheid vloeit voort uit de wet AROB, waarin in artikel 5a wordt gesteld, dat er geen voorzieningen als in deze wet bedoeld open staan tegen beschikkingen waarbij, krachtens wettelijk voorschrift, hetzij de Raad van State, hetzij de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur van dat college is gehoord. In de ontwerp-mijnewet, die momenteel bij de Tweede Kamer ligt, is het raadplegen van de Raad van State bij de beschikking tot concessieverlening afgeschaft. Wel is de mogelijkheid geopend tegen een dergelijke beschikking AROB-beroep in te stellen.

De procedure rond de besluitvorming over de aanvraag van een winningslokatie tenslotte, is, voor zover het geen lokaties betreft die zijn aangehouden na beëindiging van de opsporingsboring, grotendeels gelijk aan die voor de lokatie van een exploratieboring zoals eerder beschreven en wordt daarom hier niet nader uitgewerkt.

4.3 De facetprocedure

Alvorens booractiviteiten opgestart kunnen worden, dient de maatschappij de vereiste bouw- en aanlegvergunningen aan te vragen bij de gemeente op wiens grondgebied de boring zal plaatsvinden. Indien het vigerende bestemmingsplan geen ruimte biedt voor de aanleg van een boorlokatie zal de gemeente eerst het bestemmingsplan zodanig dienen te wijzigen dat de aanleg wel doorgang kan vinden. Als alternatief hiervoor kan de gemeente overgaan tot vrijstelling van het bestaande plan in combinatie met anticipatie (art. 19 WRO jo. art. 50 lid 8 Ww), of tot tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan met verlening van een tijdelijke bouwvergunning (art. 17

WRO jo art. 49 Ww). Op de bestemmingsplanprocedure wordt in dit stuk niet nader ingegaan daar deze als genoegzaam bekend kan worden verondersteld. In de bijlage is een schema van de bestemmingsplanprocedure opgenomen.

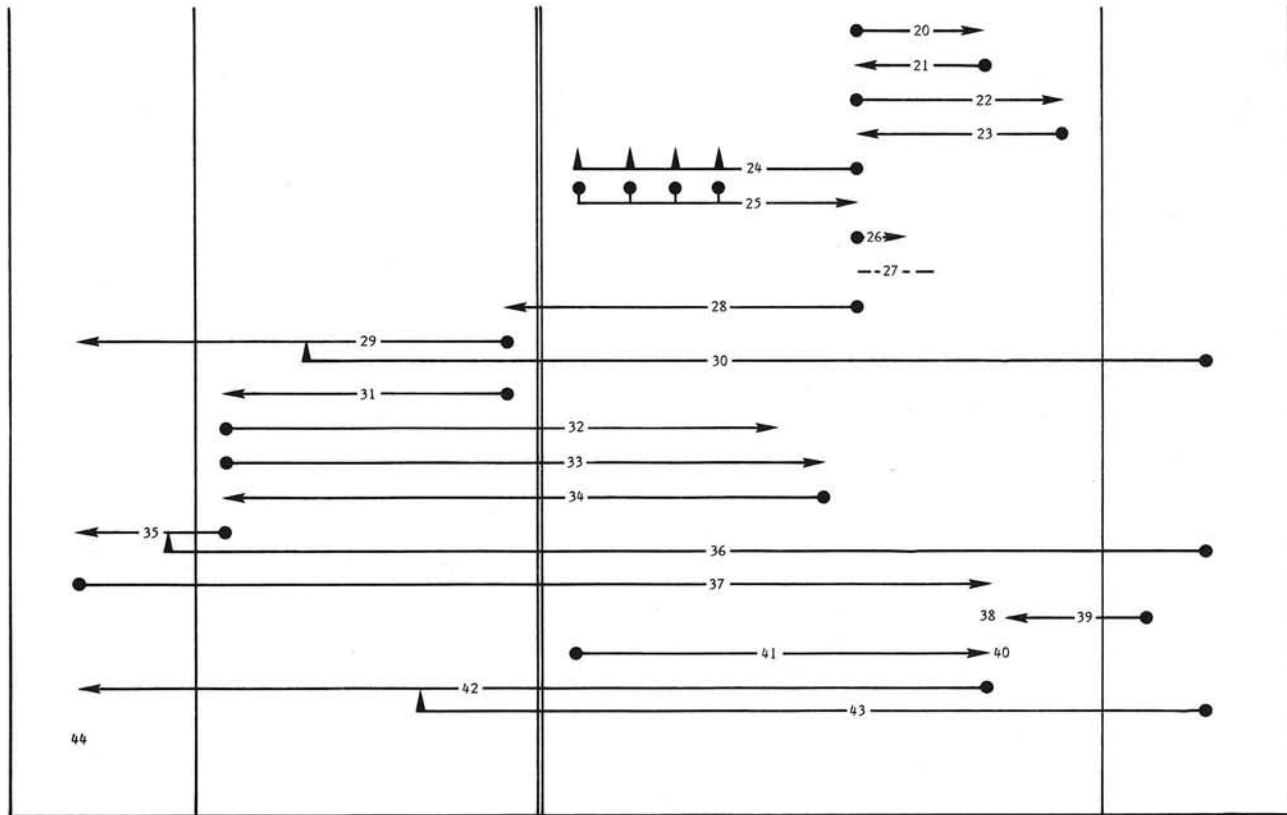
Tegen een bestemmingsplanwijziging staat uiteindelijk kroonberoep open, tegen de verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen AROB-beroep. Indien een gemeente weigert een vigerend plan aan te passen kan de minister van VROM of de provincie de gemeente een aanwijzing geven ex artikel 37 of 38 van de WRO 1965 met betrekking tot de gewenste wijziging van het bestemmingsplan of kan de minister van VROM via artikel 65 vrijstelling van het bestaande plan verlenen. Van de aanwijzingsmogelijkheid en van artikel 65 wordt overigens hoogst zelden gebruik gemaakt.

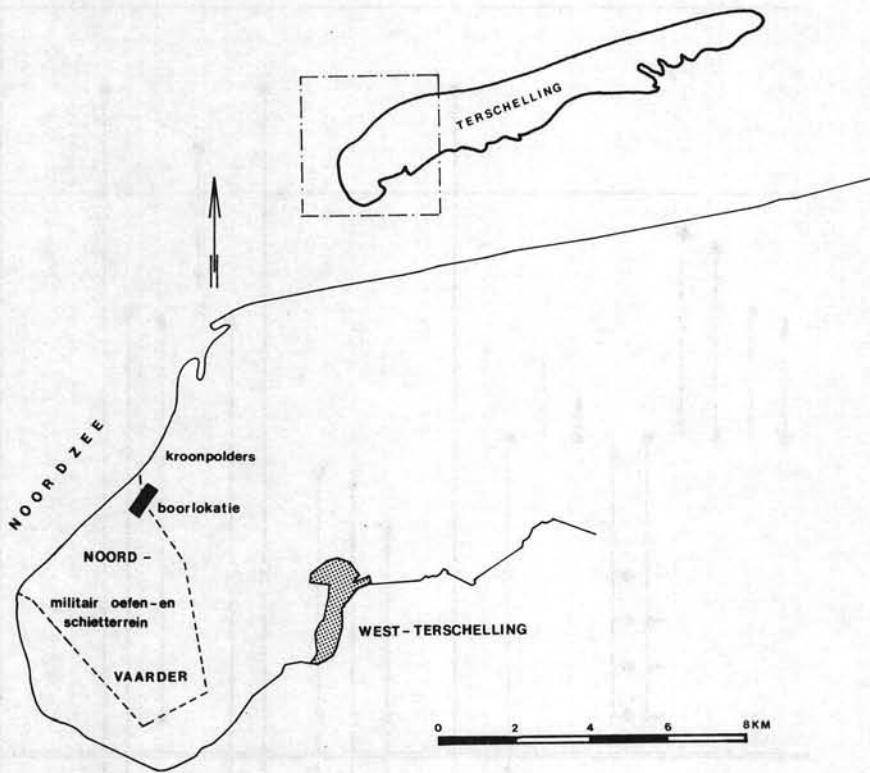
De samenhang van de sector- en de facetprocedure wordt in figuur 4 schematisch weergegeven.

Toelichting op de procedurestappen in figuur 4

- 1.- De oliemaatschappij vraagt toestemming voor het verrichten van seismisch onderzoek.
- 2.- De oliemaatschappij vraagt toestemming voor het verrichten van seismisch onderzoek.
- 3.- De oliemaatschappij vraagt toestemming voor het verrichten van seismisch onderzoek.
- 4.- De maatschappij krijgt toestemming voor seismisch onderzoek.
- 5.- De maatschappij krijgt toestemming voor seismisch onderzoek.
- 6.- De maatschappij krijgt toestemming voor seismisch onderzoek.
- 7.- De maatschappij vraagt een boorvergunning aan.
- 8.- Advies aanvraag.
- 9.- Advisering.
- 10.- Adviesaanvraag.
- 11.- Adviesaanvraag.
- 12.- Advisering.
- 13.- Advisering.
- 14.- Adviesaanvraag.
- 15.- Advisering.
- 16.- Verlening van de boorvergunning.
- 17.- mogelijkheid tot AROB-beroep tegen de vergunningverlening.
- 18.- De maatschappij vraagt toestemming tot het oprichten van een boorlokatie.
- 19.- Adviesaanvraag.
- 20.- Adviesaanvraag.
- 21.- Advisering.
- 22.- Adviesaanvraag.
- 23.- Advisering.
- 24.- Adviesaanvraag bij de regionale vertegenwoordigers van de genoemde Ministeries.
- 25.- Advisering.
- 26.- Behandeling van de boorlokatie in de PPC.
- 27.- Eventueel een voorlopige beoordeling van de lokatie door GS.
- 28.- Advisering.
- 29.- De PWC geeft toestemming tot het oprichten van een boorlokatie of (zie 31).
- 30.- Mogelijkheid tot AROB-beroep.
- 31.- Doorschuiving van de beslissing naar de Minster van EZ.
- 32.- Behandeling van de boorlokatie in de RROM.
- 33.- Adviesaanvraag.
- 34.- Advisering.
- 35.- Verlening van toestemming tot het oprichten van een boorlokatie.
- 36.- Mogelijkheid tot AROB-beroep.
- 37.- Aanvraag van bouw- en/of aanlegvergunningen.
- 38.- Indien noodzakelijk wijziging van het bestemmingsplan ter opneming daarin van de boorlokatie of (zie 40).
- 39.- Uiteindelijke mogelijkheid tot Kroonberoep.
- 40.- Mogelijke weigering van de gemeente de boorlokatie op te nemen in een bestemmingsplan. In dit geval kan volgen een (41)

- 41.- ministeriële aanwijzing ex art. 37 WRO 1985 plus uitnodiging ex art. 38 WRO 1985 of onder de WRO 1965 Ministeriële aanwijzing via GS ex art. 38.
- 42.- Verlening van bouw- en/of aanlegvergunningen.
- 43.- Mogelijkheid tot AROB-beroep.
- 44.- De oprichting van de boorlokatie kan een aanvang nemen.





Figuur 5. De boorlokatie West-Terschelling

5. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE BESLUITVORMING INZAKE DE EXPLORATIEBORING WEST-TERSCHELLING

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming inzake de oprichting van de boorlokatie West-Terschelling belicht. De diverse handelingen zijn stapsgewijs naar datum gerangschikt.

- | | |
|------------------|---|
| 24 juni 1968 | De NAM vraagt een boorvergunning aan voor een deel van de Waddenzee en het westelijke deel van het eiland Terschelling. |
| 24 februari 1969 | De NAM verkrijgt de boorvergunning "Griend" geldend voor een deel van Terschelling en van de Waddenzee. |
| 16 juli 1970 | De gemeenteraad van Terschelling neemt een voorbereidingsbesluit ten behoeve van een bestemmingsplan voor de natuurgebieden. |
| 10 januari 1971 | Overleg ex artikel 8 BRO inzake het ontwerp partieel bestemmingsplan ter bescherming van de natuurgebieden op Terschelling in de commissie Gemeentelijke Plannen van de provincie Friesland. |
| 13 juli 1971 | De gemeenteraad neemt een voorbereidingsbesluit ten behoeve van een bestemmingsplan voor de natuurgebieden. |
| 20 augustus 1971 | Aanmelding van de door de NAM gewenste boorlokatie bij de PWC, de Ministeries, de gemeente Terschelling en de Provinciale Adviescommissie toepassing Mijwet 1810. De NAM heeft inmiddels verzocht een aanlegvergunning te verlenen. |
| 9 november 1971 | B & W van Terschelling laten weten geen medewerking te zullen verlenen aan de voorbereidingen voor de boorlokatie "West-Terschelling". |
| 2 december 1971 | De NAM vraagt voorziening tegen de beslissing van B & W bij de gemeenteraad. |

- 15 februari 1972 Bespreking rond de boorlokatie met als deelnemers de NAM, de gemeente Terschelling, de PPD van Friesland, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en een vertegenwoordiging van het Ministerie van Defensie.
- 14 maart 1972 De Provinciale Adviescommissie toepassing Mijwet 1810 brengt met betrekking tot de voorgenomen oprichting van een boorlokatie advies uit aan de PWC.
In verband met de botanische, ornithologische en landschappelijke waarde van het gebied waarin de boorlokatie zou moeten worden gesitueerd, heeft een deel van die commissie bezwaren daartegen.
GS gaan met dit advies akkoord.
- 16 maart 1972 De PWC bespreekt in aanwezigheid van de secretaris van de Mijcommissie van de provincie Friesland de boring "West-Terschelling". Namens GS deelt de laatstgenoemde mee dat GS inzake de boring een afwachtende houding aannemen, om de procedure krachtens de WRO volledig tot zijn recht te laten komen.
De PWC komt nog niet tot een uitspraak.
- 29 maart 1972 Naar aanleiding van de bespreking van 15 februari gaat de gemeenteraad alsnog akkoord met de aanleg van de boorlokatie. De aanlegvergunning zal worden verleend onder voorwaarde dat GS een verklaring van geen bezwaar afgeven.
- 11 juli 1972 Het ontwerp Partieel bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden) van de gemeente Terschelling wordt ter visie gelegd.
- 28 juli 1972 De NAM maakt bij de gemeenteraad bezwaar tegen het ontwerp-bestemmingsplan "Natuurgebieden", omdat de lokatie-aanleg hierin niet is opgenomen.
- 17 augustus 1972 Na overleg rond de boorlokatie "West-Terschelling" komt de PWC niet tot overeenstemming. Uiteindelijk beslist de Minister van EZ, gehoord de toenmalige Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit het Kabinet. Onder stringente voorwaarden gaat de Minister met de boorlokatie akkoord.
Met deze beslissing is de sectorprocedure inzake de boorlokatie "West-Terschelling" afgerond.

- 8 november 1972 GS van Friesland weigeren de, voor de afgifte van de aanlegvergunning benodigde verklaring van geen bezwaar. Men staat op het standpunt dat er eerst een raamplan van rijkswege moet komen met betrekking tot diverse activiteiten in het waddengebied, voordat men activiteiten als boringen toestaat. Daarnaast strookt de aanleg van een boorlokatie niet met de ideeën van het streekplan "Friese Waddeneilanden". Het besluit van de gemeenteraad van Terschelling van 29 maart kan niet worden uitgevoerd.
- 9 februari 1973 De gemeenteraad van Terschelling wijst de bezwaren van de NAM tegen het ontwerp-bestemmingsplan af en stelt het Partieel bestemmingsplan voor het buitengebied (natuurgebieden) vast. Rond deze tijd wordt door de NAM de concessie gedaan dat de boorlokatie, ongeacht het resultaat van de boring, naderhand verwijderd zal worden.
- 25 juni 1973 Ter visie legging van het vastgestelde Partieel bestemmingsplan voor de buitengebieden (natuurgebieden).
- 10 juli 1973 De NAM tekent bezwaar aan bij GS tegen de beslissing van de gemeenteraad met betrekking tot het ontwerp-bestemmingsplan.
- 3 augustus 1973 De gemeente Terschelling stuurt het vastgestelde partiële bestemmingsplan ter goedkeuring op aan GS.
- 12 oktober 1973 De Minister van EZ verlengt de boorvergunning "Griend". De expiratedatum wordt 30 maart 1977.
- 4 februari 1974 GS verdagen de beslissing omtrent het partiële bestemmingsplan met zes maanden.
- 16 juli 1974 GS van Friesland keuren het Partieel bestemmingsplan voor het buitengebied (natuurgebieden) goed en verklaren het bezwaar van de NAM tegen dat plan ongegrond. Het argument luidt dat het hier een bestemmingsplan ter bescherming van natuurgebieden betreft en dat de aanleg van een boorlokatie daarin niet past.
- 31 juli 1974 Ter visie legging van het goedgekeurde Partieel bestemmingsplan voor de buitengebieden.

- 29 augustus 1974 De NAM stelt kroonberoep in tegen het ontwerp-bestemmingsplan. De Minister van EZ stelt, na in een eerdere fase bezwaar te hebben aangetekend, eveneens kroonberoep tegen het ontwerp-plan in.
- De boorvergunning "Griend" is inmiddels drie maal verlengd. Dit in verband met overmacht van de NAM de boring te verrichten. Tegen de verlengingen is nooit beroep aangetekend.
- 11 mei 1976 De NAM geeft de Grontmij opdracht een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van de aanleg van de boorlokatie voor het milieu. Dit onderzoek leidt tot het rapport "Milieukundig onderzoek Boorlokatie West-Terschelling" (Grontmij NV, juni 1976) dat aan de Raad van State wordt overhandigd.
- In overleg met het Ministerie van EZ besluit de NAM de boorvergunning "Griend" voor de aanvraag tot verlenging te splitsen in de mini-boorvergunning "West-Terschelling" en in de vergunning "Griend II". Zodoende kan in verband met de geringe grootte van het gebied waarvoor de vergunning "West-Terschelling" geldt, voorkomen worden dat er in de commissie van boorwerken te vrijwaren gebieden bezwaren geoperd worden, die niet specifiek op de boorlokatie zelf betrekking hebben.
- 16 maart 1977 De NAM vraagt de boorvergunning "West-Terschelling" aan.
- 13 april 1977 De NAM vraagt de boorvergunning "Griend II" aan.
- 3 mei 1977 Overeenkomstig het advies van de Raad van State besluit de Kroon de beroepen van de NAM en van de Minister van EZ gegrond te verklaren. Het bestemmingsplan wordt gedeeltelijk niet goedgekeurd. Dit impliceert dat de gemeenteraad binnen één jaar het plan moet herzien met inachtneming van de kroonuitspraak (artikel 30 WRO).
- Met betrekking tot de exploratieboring overwoog de Kroon dat:
- het de Kroon wenselijk voorkomt dat winning van aanwezig aardgas niet bij voorbaat wordt

- uitgesloten door het niet toelaten van een exploratieboring. Voor deze werkzaamheden van tijdelijke aard (1 oktober tot 1 april) binnen de lokatie "West-Terschelling" is het opnemen van een bijzondere vrijstellingsregeling gewenst;
- het de Kroon is gebleken dat door het uitvoeren van een dergelijke proefboring niet of nauwelijks van een blijvende schadelijke invloed op het natuurlijk milieu sprake behoeft te zijn (KB 3 mei 1977, nr. 18).
- 10 juni 1977 De Minister van EZ verleent de NAM de boorvergunning "West-Terschelling".
- 13 juni 1977 De NAM benadert B & W van Terschelling om in goed overleg de kroonuitspraak uit te voeren.
- 6 juli 1977 B & W weigeren in overleg te treden. Kaartmateriaal waar de NAM om vraagt, is volgens hen niet beschikbaar.
- Juli 1977 De gemeente Terschelling en derden, waaronder de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee en de stichting Natuur en Milieu, stellen AROB-beroep in tegen de verlenging van de boorvergunning.
- 24 mei 1978 De NAM doet een beroep op de gemeenteraad om het overleg inzake de boorlokatie op gang te brengen. De raad sluit zich echter bij B & W aan.
- 26 juni 1978 De Raad van State afdeling Rechtspraak verworpt de diverse beroepen tegen de verlenging van de boorvergunning "West-Terschelling". De vergunning zal voor de periode 26 juni 1978 tot 26 juni 1983 van kracht worden.
- November 1978 De NAM belegt een bespreking met het externe, stedenbouwkundige bureau dat door de gemeente Terschelling is ingehuurd om de herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden. Van die zijde wordt eveneens behoefte gevoeld om de situatie met alle betrokkenen door te spreken. Het bureau, de gemeente Terschelling, is echter afhankelijk van de opdrachtgever die een dergelijk gesprek afwijst.
- 21 november 1978 Naar aanleiding van het gesprek met het stede-

- bouwkundig bureau benadert de NAM B & W opnieuw.
- 4 december 1978 B & W laten weten dat het bestemmingsplan in voorbereiding is. Alvorens dit plan onherroepelijk is wenst men geen nader overleg.
- GS en de Minister van EZ zijn door de NAM doorlopend op de hoogte gehouden van de halsstarrige houding van de gemeente.
- 22 mei 1979 De gemeenteraad van Terschelling neemt een voorbereidingsbesluit.
- 24 maart 1980 De NAM vraagt GS om zonnig in plaats van de gemeenteraad medewerking te verlenen. GS reageren niet op dit verzoek.
- 21 mei 1980 Eerste ter visie legging van het ontwerp-bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden).
- 22 december 1980 De gemeenteraad van Terschelling stelt het bestemmingsplan vast. Met betrekking tot de proefboring wordt conform het kroonbesluit van 3 mei 1977 in een bijzondere vrijstellingsregeling voorzien. Eén van de voorwaarden die het plan ten aanzien van de boring stelt is onder andere de overlegging van een milieu-effectrapport, voordat omtrent een vrijstelling zal worden beslist. De NAM stelt geen beroep in.
- 15 juli 1981 Ter visie legging van het vastgestelde Bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden).
- 17 augustus 1981 De gemeente Terschelling zendt het vastgestelde plan ter goedkeuring aan GS.
- 26 april 1982 De NAM verzoekt opnieuw een bespreking met B & W om de procedures ten behoeve van de oprichting van de boorlokatie "West-Terschelling" in gang te zetten. De NAM krijgt een uitnodiging om dit gesprek op 8 juli op Terschelling te houden.
- 8 juli 1982 Bespreking tussen de NAM en de gemeente Terschelling over de aanleg van de boorlokatie. De gemeente weigert om vooruitlopend op de onherroepelijkheid van het bestemmingsplan voor de aanleg van de boorlokatie een anticipatieprocedure te hanteren.

- 15 juli 1982 De NAM wendt zich tot GS van Friesland om hun bezwaren met betrekking tot het bestemmingsplan (voornamelijk wat betreft de voorwaarden bij de vrijstellingsregeling) nogmaals uiteen te zetten.
- 29 juli 1982 GS keuren het Bestemmingsplan buitengebied gedeeltelijk goed, waarbij men aan de opmerkingen van de NAM voorbij gaat.
- 12 januari 1983 De NAM vraagt voor onbepaalde tijd verlenging aan van de boorvergunning "West-Terschelling".
- 24 februari 1983 Ter visie legging van het goedgekeurde Bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden).
- 21 maart 1983 De NAM informeert de Raad van State, afdeling Geschillen van Bestuur, over de gang van zaken rond de planvaststelling op het punt van de bepaling tot het overleggen van een milieu-effectrapport.
- 29 april 1983 De NAM vraagt verlenging van de vergunning "West-Terschelling" aan voor een periode van vijf jaar.
- 17 mei 1983 De Minister van EZ voldoet aan het verzoek van de NAM van 29 april. De expiratiedatum van de boorvergunning wordt 26 juni 1988.
- 17 juni 1985 Na telefonisch informatie bij de gemeente te hebben ingewonnen blijkt het de NAM dat de raadsadviseur in verband met het bestemmingsplan de gemeente heeft bezocht. De zitting van de Raad van State inzake dat plan wordt over circa negen maanden verwacht.
- 27 juni 1986 De Kroon keurt het herziene bestemmingsplan, behoudens enkele kleinere onderdelen die geen betrekking hebben op de oprichting van de boorlokatie goed.

6. TOELICHTING OP DE BESLUITVORMING INZAKE DE BORING WEST-TERSCHELLING

Met de aanvraag door de Nederlandse Aardolie Maatschappij, de NAM, van een boorvergunning voor een deel van de Waddenzee en een deel van het eiland Terschelling op 24 juni 1968, nemen de bestuurlijke activiteiten rond de exploratieboring "West-Terschelling" een aanvang. Ruim twee jaar nadat de Minister van Economische Zaken de NAM op 24 februari 1969 een boorvergunning heeft verleend, bericht de maatschappij het gemeentebestuur van Terschelling op 20 augustus 1971 over het voornemen een boorlokatie ten behoeve van een exploratieboring op de westelijke punt van het eiland op te richten. De gewenste boorlokatie is gesitueerd in het natuurreservaat de Noordvaarder en ligt nabij een aangrenzend militair oefenterrein. Het gemeentebestuur is door het voornemen van de NAM onaangenaam verrast en beschouwt de mogelijke aanwezigheid van een boorlokatie in het natuurreservaat als zeer onwenselijk. B & W van het eiland laten op 9 november van dat jaar dan ook weten geen enkele medewerking aan de oprichting van een boorlokatie te zullen verlenen.

Tegen het standpunt van B & W vraagt de NAM voorziening bij de gemeenteraad van Terschelling. Als argument voor de aanvraag van de voorziening voert de maatschappij aan dat zij het onjuist acht, dat B & W niet het resultaat van het inmiddels gestarte planologische overleg in de Planologische Werkcommissie, de PWC, en in de Provinciale Adviescommissie Toepassing Mijwet 1810 hebben afgewacht, alvorens tot hun besluit te komen. Naar aanleiding hiervan wordt er een vergadering belegd, waaraan een groot aantal betrokkenen zoals de NAM, de gemeente Terschelling, de PPD van Friesland, Staatsbosbeheer en Rijkswaterstaat deelnemen. Deze vergadering resulteert in de instemming van de gemeenteraad met de aanleg van een boorlokatie, onder voorwaarde dat GS een verklaring van geen bezwaar afgeven ten behoeve van de gevraagde aanlegvergunning. Deze aanlegvergunning is noodzakelijk daar de gemeente Terschelling eerder een voorbereidingsbesluit heeft genomen waarin wordt bepaald dat het verboden is zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van B & W (de aanlegvergunning) ondergrondse of bovengrondse leidingen, constructies, installaties of apparatuur en erfscheidingen hoger dan 0.75 meter aan te brengen.

In afwijking van het raadsbesluit wordt er op 11 juli 1972 een ontwerp-bestemmingsplan ter visie gelegd, dat aan de aanleg van een boorlokatie geen ruimte biedt. Daarenboven weigeren GS de afgifte van een verklaring van geen bezwaar daar zij van mening zijn dat booractiviteiten zich niet verdragen met de hoofddoelstelling van het ontwerp-bestemmingsplan, te weten het geven van een adequate en blijvende bescherming van de natuurgebieden op het eiland Terschelling.

Op 9 februari 1973 stelt de gemeenteraad van Terschelling, na afwijzing van de bezwaren van de NAM tegen het ontwerp-plan, het "Partieel bestemmingsplan voor het buitengebied (natuurgebieden)" vast. Tegen deze vaststelling tekent de NAM bij GS beroep aan. Na verdaging van de beslissing met zes maanden, verklaren GS het beroep van de maatschappij ongegrond en keuren zij het bestemmingsplan goed. De NAM tekent hierop kroonberoep aan tegen het plan; de maatschappij wenst niet te worden beroofd van de mogelijkheid om van haar boorvergunning gebruik te maken. De Minister van EZ stelt evenals de NAM kroonberoep in. Hij is van mening dat de voorgenomen mijnbouwactiviteiten met dusdanige waarborgen zijn omgeven, dat zij uit een oogpunt van natuurbehoud volledig verantwoord zijn te achten. Bovendien is aan de vergunningverlening (c.q. goedkeuring van de aanleg van de boorlokatie in de sectorprocedure) een behandeling in de PWC en in de Raad voor de Ruimtelijke Ordening van de Ministerraad, de RRO, voorafgegaan.

Met de bovenstaande argumentatie legt de Minister echter naast zich neer dat de lokatie-aanleg binnen de Provinciale Adviescommissie Toepassing Mijwet 1810 en ook binnen de PWC een controversiële aangelegenheid is. In het advies van de provinciale commissie aan GS van 14 maart 1972 wordt gesteld dat een deel van de commissie in verband met botanische, ornithologische en landschappelijke waarden van het natuurreservaat de Noordvaarder, overwegende bezwaren heeft tegen de voorgenomen lokatieaanleg. Ook de PWC komt na rijp beraad niet tot overeenstemming en besluit niet te adviseren maar de beslissing over te laten aan de Minister van EZ. Deze neemt uiteindelijk vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid in samenspraak met zijn ambtgenoot van VROM en na beraad in de RRO de beslissing in te stemmen met de boorlokatie.

In de kroonuitspraak van 3 mei 1977 wordt aan een deel van de plankaart behorende bij het bestemmingsplan en aan een groot aantal bijbehorende voorschriften goedkeuring onthouden. De Kroon is daarbij van oordeel "dat binnen de lokatie West-Terschelling voor het verrichten van een exploratieboring plaats dient te zijn en daartoe in het in geding zijnde plan een mogelijkheid moet worden geboden" en dat "het opnemen van een bijzondere vrijstellingsregeling ter zake gewenst is te achten". De gemeente Terschelling zal het bestemmingsplan dienovereenkomstig dienen aan te passen. Gedurende de verwickelingen rond de boring op Terschelling is de boorvergunning "Griend" diverse malen verlengd wegens overmacht van de NAM de boring uit te voeren. In 1973 wordt de commissie voor de van boorwerken te vrijwaren gebieden ingesteld. Deze commissie oordeelt over aanvragen van boorvergunningen wat betreft kwetsbare gebieden. Naar aanleiding hiervan besluit de NAM in overleg met de Minister van EZ de aanvraag voor de verlenging van de boorvergunning te splitsen in de boorvergunningen "Griend II" en "West-Terschelling". De maatschappij kiest voor deze opdeling vanwege het feit dat de procedure met betrekking tot de boorlokatie West-Terschelling in het sectorspoor reeds is afgerond. De aanvraag voor de boorvergunning West-Terschelling wordt op 10 juni 1977 door de Minister van EZ gehonoreerd. De aanvraag voor de boorvergunning Griend II wordt afgewezen.

Ruim een maand na de kroonuitspraak benadert de NAM de gemeente ten-einde in goed overleg de kroonuitspraak uit te voeren. B & W weigeren ech-

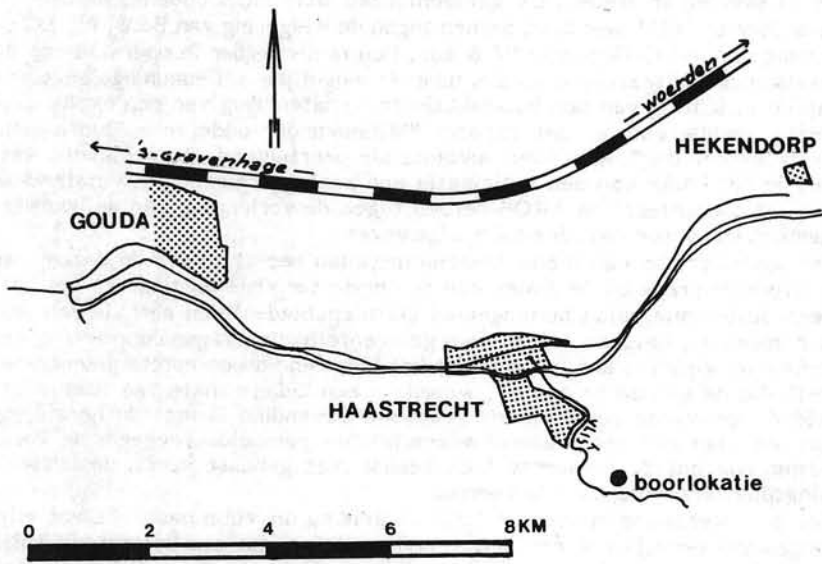
ter in overleg te treden. De gemeenteraad sluit zich, ondanks een bij de raad door de NAM ingediend beroep tegen de weigering van B&W, bij de beslissing van het College van B&W aan. Een reeds eerder in opdracht van de maatschappij uitgevoerde studie, naar de mogelijke milieukundige gevolgen van de inrichting van een boorlokatie en de uitvoering van een exploratieboring resulterend in het rapport "Milieukundig onderzoek Boorlokatie West-Terschelling", acht men onvoldoende overtuigend. De gemeente weigert in het kader van een anticipatie een aanlegvergunning te verstrekken en gaat daarentegen in AROB-beroep tegen de verlenging van de boorvergunning. Dit beroep wordt echter afgewezen.

Het opstellen van een nieuw bestemmingsplan neemt tussen de datum van de kroonuitspraak en de datum van de eerste ter visie legging van het ontwerp-Bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden) een periode van drie jaar in beslag, hetgeen volgens een gemeentelijke vertegenwoordiger onder andere te wijten is aan het feit dat het hier één van de eerste plannen betreft die de gemeente opstelt, waardoor een zekere mate van onervarenheid de gemeente parten heeft gespeeld. Bovendien is met de herziening van het plan een groot aantal voorschriften gemoeid. Toegegeven wordt echter ook dat de gemeente zich beslist niet gehaast heeft, de bestemmingsplanherziening door te voeren.

Het bovenvermelde is voor de NAM aanleiding om ruim nadat de wettelijk toegestane termijn van één jaar voor herziening van een bestemmingsplan na een kroonuitspraak verstreken is, zich tot GS te wenden met het verzoek om de opstelling van het plan zelf ter hand te nemen. GS gaan op dit verzoek niet in met als meervoudige argumentatie dat de bestemmingsplanvoorbereiding in volle gang is en het geven van bijvoorbeeld een in artikel 37 van de WRO bedoelde aanwijzing de voorbereiding niet zou versnellen, dat de provincie in principe zeer terughoudend is met het ingrijpen in bestemmingsplanprocedures daar de gemeenten op dit vlak een eigen verantwoordelijkheid hebben en dat het vigerende streekplan bovendien geen basis voor een aanwijzing biedt.

In het ontwerp-Bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden) van Terschelling wordt aan de inrichting van een boorlokatie voor het uitvoeren van een exploratieboring conform het kroonbesluit van 3 mei 1977 een bijzondere vrijstellingsregeling verbonden. In de bestemmingsplanvoorschriften wordt, als voorwaarde voor de beslissing omtrent vrijstelling van de aanleg van de boorlokatie van die voorschriften, het overleggen van een milieu-effectrapport opgevoerd. Bij de eerste ter visie legging tekent de NAM hiertegen geen bezwaar aan; de maatschappij heeft immers al een dergelijk rapport laten opstellen. Als de NAM op een later tijdstip de gemeentelijke interpretatie van de vrijstellingsregeling verneemt, het opstellen van een milieu-effectrapport conform het op dat moment nog slechts in het stadium van een wetsontwerp verkerende regeling voor de milieu-effectrapportage, rijzen er binnen de maatschappij grote bezwaren tegen deze regeling. Daar er bij de eerste ter visie legging geen bezwaar tegen het ontwerp-bestemmingsplan is aangetekend, beschikt de maatschappij echter niet meer over een verdere bezwaar- of beroepsmogelijkheid.

Op 27 juni 1986 keurt de Kroon het herziene bestemmingsplan, behoudens enkele kleinere onderdelen die geen betrekking op de aanleg van een boorlokatie hebben, goed. De boring heeft tot op heden niet plaatsgevonden.



Figuur 6 De boorlokatie Haastrecht.

7. CHRONOLOGISCHE SCHETS VAN DE BESLUITVORMING INZAKE DE EXPLORATIEBORING HAASTRECHT

In dit hoofdstuk wordt de besluitvorming inzake de oprichting van de boorlokatie Haastrecht belicht. De diverse handelingen zijn stapsgewijs naar datum gerangschikt.

- 15 januari 1971 De NAM dient een aanvraag in voor een vergunning ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet Opsporing Delfstoffen.
- 27 juli 1971 De Minister van Economische Zaken verleent de boorvergunning "Utrecht II" voor een gebied ter grootte van ongeveer 87.237 hectaren in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland.
- 29 augustus 1971 De boorvergunning "Utrecht II" wordt van kracht.
- 30 november 1972 De NAM tekent bezwaar aan tegen het ontwerp-bestemmingsplan "Landelijk gebied" van de gemeente Haastrecht, aangezien er geen rekening wordt gehouden met de oprichting van bouwwerken en met de uitvoering van werken en werkzaamheden die uit de booractiviteiten waarvoor vergunning is afgegeven, kunnen voortvloeien.
- 26 april 1973 Aanvang van het overleg zoals bedoeld in het in artikel II vermelde artikel 6 van de boorvergunning, in de door de Minister van Economische Zaken bij beschikking van 13 januari 1964 ingestelde Planologische Werkcommissie.
De NAM deelt haar voornemen ten aanzien van het aanleggen van een boorlokatie, zoals bedoeld in het in artikel II vermelde artikel 1 van de boorvergunning, mede aan de Ministers van Economische Zaken, Defensie en Verkeer en Waterstaat.
- 14 mei 1973 Het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" wordt door de raad van de gemeente Haastrecht vast-

- gesteld. Het bezwaarschrift van de NAM tegen dit plan van 30 november 1972 wordt door de Raad ongegrond verklaard.
- 15 juni 1973 De NAM dient bij Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland bezwaar in tegen het op 14 mei 1973 vastgestelde bestemmingsplan "Landelijk Gebied" van de gemeente Haastrecht.
- 19 juni 1973 Wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, met een jaar worden verlengd.
- 26 juli 1973 De wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.
- 15 augustus 1973 De Provinciale Planologische Dienst Zuid-Holland brengt advies uit aan de Planologische Werkcommissie aangaande de situering van de lokatie.
- 29 oktober 1973 De PWC verzoekt de PPD om een nieuw advies waarin mede een aantal alternatieve situeringen van de lokatie worden meegenomen.
- 9 mei 1974 Tweede wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, opnieuw met een jaar worden verlengd.
- 15 juni 1974 De tweede wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.
- 19 juni 1974 Gedeputeerde Staten van Zuid Holland verklaren het bezwaar door de NAM ingediend tegen het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" ongegrond, maar onthouden op grond van andere punten goedkeuring aan het gehele bestemmingsplan.
Deze beslissing impliceert dat het "Plan in Hoofdzaak", goedgekeurd op 1 juli 1943, van toepassing blijft.
- 13 juni 1975 Derde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid onder a tot en met d wederom met een jaar worden verlengd.
- 27 juli 1975 De derde wijziging wordt van kracht.

- 5 november 1975 De NAM dient twee aanvragen voor een bouwvergunning in bij de Burgemeester en Wethouders van de gemeente Haastrecht, voor respectievelijk het oprichten van een exploratie-lokatie en het plaatsen van een tijdelijke brug over de Vlist.
- 26 mei 1976 De Burgemeester en Wethouders van Haastrecht besluiten de twee door NAM aangevraagde bouwvergunningen te weigeren.
- 28 mei 1976 Vierde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, andermaal met een jaar worden verlengd.
- 30 juni 1976 De NAM dient een beroepschrift in bij de Raad van de gemeente Haastrecht tegen de weigering van de verlening van de bouwvergunningen.
- 1 juli 1976 De vierde wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.
- 6 september 1976 De gemeenteraad van Haastrecht verklaart het beroep van de NAM tegen de geweigerde verlening van de bouwvergunningen ongegrond.
- 4 oktober 1976 De NAM dient op grond van de Wet AROB een beroepsschrift in bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, tegen de besluiten van de gemeenteraad van Haastrecht inzake de weigering van de verlening van bouwvergunningen.
- 26 mei 1977 Vijfde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, die inmiddels door voorafgaande wijzigingen in totaal elk met vier jaar zijn verlengd, nu met drie jaren worden verlengd.
- 2 juni 1977 De PPD brengt opnieuw advies uit aan de PWC.
- 23 juni 1977 De gemeente Haastrecht dient op grond van de Wet AROB een beroepschrift in bij de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State, tegen de beschikking van de Minister van Economische Zaken betreffende de vijfde wijziging van de boorvergunning.
- 29 juli 1977 De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State

verwerpt de beroepen van de NAM welke zijn ingesteld tegen de geweigerde verlening van de bouwvergunningen, zulks in afwijking van de tot dusverre bestaande kroonjurisprudentie op dit punt.

De PWC bericht de Minister van Economische Zaken dat het PWC-overleg ten aanzien van de aanleg van de boorlokatie "Haastrecht", zoals bedoeld in het in artikel II vermelde artikel 6 van de boorvergunning, niet tot overeenstemming heeft geleid. De commissie legt de beslissing daarom voor aan de Minister van Economische Zaken.

9 januari 1978 De Minister van Economische Zaken verleent, na raadpleging van de Raad voor de Ruimtelijke Ordening uit de Ministerraad, toestemming voor de aanleg van de lokatie.

6 februari 1978 De gemeente Haastrecht stelt op grond van de Wet AROB beroep in tegen de beslissing van de Minister van Economische Zaken, welke toestemming tot aanleg van de boorlokatie inhoudt.

2 mei 1978 De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State verwerpt het beroep van de gemeente Haastrecht tegen de beschikking van de Minister van Economische Zaken betreffende de vijfde wijziging van de boorvergunning.
De vijfde wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.

17 oktober 1978 De Afdeling Rechtspraak van de Raad van State verwerpt het beroep van de gemeente Haastrecht inzake de beschikking van de Minister van Economische Zaken, welke toestemming tot de aanleg van de boorlokatie inhoudt.

21 januari 1980 Zesde wijziging van de boorvergunning in die zin, dat de termijnen vermeld in artikel I, vierde lid, onder a tot en met d, die door voorafgaande wijzigingen op 9, 10, 11 en 12 jaar zijn gesteld, opnieuw met 3 jaar worden verlengd.

21 februari 1980 De zesde wijziging van de boorvergunning wordt van kracht.

9 februari 1981 De Raad van Haastrecht neemt een voorbereidingsbesluit voor het desbetreffende gebied.

- 20 mei 1981 De NAM dient voor het oprichten van een exploratielokatie en voor de aanleg van een tijdelijke brug over de Vlist opnieuw twee bouw aanvragen in bij de Burgemeester en Wethouders van Haastrecht.
- 29 januari 1982 Het bouwplan ligt vanaf deze datum tot 13 februari 1982 ter inzage.
- 8 februari 1982 De Raad van Haastrecht neemt opnieuw een voorbereidingsbesluit.
- 13 juli 1982 GS verlenen een verklaring van geen bezwaar.
- 4 augustus 1982 De Burgemeester en Wethouders van Haastrecht verlenen de gevraagde bouwvergunningen.
- 13 juli 1983 Start van de boring vanaf de lokatie Haastrecht. De boring is in de loop van 1984 afgerond en de lokatie is inmiddels ontruimd.

On 11th June 1951 the following was received from the
Ministry of Health, London, in reply to a letter of the 2nd
June 1951, in which it was stated that the following
cases of poliomyelitis had been reported in the
London area during the period 1st June to 31st June 1951:

The following cases were reported as having been
contracted in the London area during the period 1st
June to 31st June 1951:

The following cases were reported as having been
contracted in the London area during the period 1st
June to 31st June 1951:

The following cases were reported as having been
contracted in the London area during the period 1st
June to 31st June 1951:

11th June 1951
12th June 1951
13th June 1951
14th June 1951
15th June 1951
16th June 1951
17th June 1951
18th June 1951
19th June 1951
20th June 1951
21st June 1951
22nd June 1951
23rd June 1951
24th June 1951
25th June 1951
26th June 1951
27th June 1951
28th June 1951
29th June 1951
30th June 1951
31st June 1951

8. LENGTE VAN PROCEDURES CASE WEST-TERSCHELLING

8.1 Inleiding

De sectorprocedure neemt een aanvang op 24 juni 1968 met de aanvraag voor een boorvergunning. Het einde van de sectorprocedure valt op 17 augustus 1972 met de toestemming voor de aanleg van de lokatie door de Minister van Economische Zaken. De sectorprocedure heeft dus vier jaar en twee maanden geduurd.

De facetprocedure neemt een aanvang op 16 juli 1970 met het voorbereidingsbesluit door de gemeenteraad van Terschelling ten behoeve van een bestemmingsplan voor de natuurgebieden. De facetprocedure kent in zoverre een einde, dat op 27 juni 1986 het herziene bestemmingsplan, behoudens enkele kleinere onderdelen die geen betrekking hebben op de aanleg van de boorlokatie door de Kroon is goedgekeurd. De voor de daadwerkelijke start van de boring benodigde bouwvergunningen moeten echter nog worden verleend. De facetprocedure heeft zodoende inmiddels 16 jaar geduurd.

In het onderstaande wordt nagegaan hoe deze tijdsduur is opgebouwd en met name of er sprake is van termijnoverschrijdingen in de sector- en facetprocedure, zowel voor wat betreft termijnen van orde als fatale termijnen, en indien bekend wat de redenen voor die vertragingen zijn. De case West-Terschelling speelt zich af onder de WRO 1965. Met de invoering van de WRO 1985 zullen een aantal termijnen verkort zijn en een aantal nieuwe termijnen ingevoerd. Onderzocht is in hoeverre dat voor de onderhavige case tot een vergroting van de snelheid van de procedure geleid zou hebben.

8.2 Termijnen ten aanzien van de boorvergunning

Aanvraag op grond van de Wet Opsporing Delfstoffen: 24 juni 1968.
Verlening boorvergunning door de Minister van Economische Zaken: 24 februari 1969.

Duur: 8 maanden.

Wettelijke termijn: geen.

8.3 Termijnen ten aanzien van de PWC-procedure

Aanvang van het PWC-overleg: 20 augustus 1971.

Toestemming voor de aanleg van de lokatie door de Minister van Economische Zaken (nadat de PWC het niet eens kan worden): 17 augustus 1972.

Duur: 1 jaar.

Wettelijke termijn: geen. Sinds einde 1985 is er wel een termijn inzake het PWC-overleg ingevoerd, in die zin, dat indien de PWC na 6 maanden nog niet tot overeenstemming is gekomen, de belanghebbende - facultatief - de Minister van Economische Zaken kan verzoeken een beslissing te nemen.

8.4 Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: 11 juli 1972.

Vaststelling door de gemeenteraad: 9 februari 1973.

Duur: 7 maanden.

Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).

Conclusie: hier geen tijdverlies.

b Vaststelling tot en met de goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 9 februari 1973.

Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 16 juli 1974.

Duur: 1 jaar en 5 maanden, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de ter inzage legging van het vastgestelde plan, b) de termijn van ter inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.

Verzending van het vastgestelde bestemmingsplan ter goedkeuring aan GS: 3 augustus 1973.

Goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 16 juli 1974, na een verdrag van 6 maanden op 4 februari 1974.

Duur: 11 maanden en 10 dagen, als voor de termijn tussen verzending door de gemeenteraad en ontvangst door GS maximaal 3 dagen wordt gerekend.

Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).

Conclusie: geen tijdverlies; GS hebben binnen het hun toegestane jaar hun beslissing genomen.

De overige 6 maanden tussen vaststelling van het bestemmingsplan en goedkeuring van het bestemmingsplan door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) genoemde termijnen. Van die periode is de volgende analyse mogelijk.

- Termijn a), de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan.

Vaststelling van het bestemmingsplan: 9 februari 1973.

Start van de inzage van het vastgestelde plan: 25 juni 1973.

Duur: 4 maanden en 16 dagen.

- Termijn b), de termijn van de inzage.

Start inzage: 25 juni 1973.

Einde inzage: 25 juli 1973.

- Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).
- Termijn c), de termijn tussen het einde van de inzage en het onderwerpen van het plan aan goedkeuring door GS.
 - Einde inzage: 25 juli 1973.
 - Onderwerping aan goedkeuring door GS: 3 augustus 1973.
 - Duur: 9 dagen.

De 5 maanden (termijn a plus c) die op deze wijze door een trage koppeling van stappen uit de bestemmingsplanprocedure - de doorlooptijd binnen het spoor - verloren kan gaan, is in de WRO 1985 beperkt. Volgens art. 26 lid 1 WRO 1985 mag periode (a) niet langer duren dan 1 maand. De onderwerping aan de goedkeuring van GS (c) moet volgens art. 28 lid 1 WRO 1985 binnen één maand na dagtekening van het raadsbesluit tot vaststelling plaatsvinden. Toepassing van de WRO 1985 zou wat dit onderdeel van de case West-Terschelling betreft dus een versnelling van ruim 3 maanden hebben opgeleverd.

c Kroonberoep

Kroonberoep ingesteld door de NAM en door de Minister van Economische Zaken: 29 augustus 1974.

Uitspraak van de Kroon: 3 mei 1977.

Duur: 2 jaar en 8 maanden.

Wettelijke termijn: geen.

De WRO 1985 bindt, indien zij volledig van kracht is, de Kroon, althans de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, wel aan een termijn. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur binnen twaalf maanden advies moet uitbrengen. In de case West-Terschelling is ten aanzien van het bestemmingsplan natuurgebieden het advies van de Raad van State gedateerd op 26 juli 1976 en heeft dus een duur gekend van 1 jaar en 11 maanden. Toepassing van de WRO 1985 zou hier dus een versnelling van 11 maanden hebben opgeleverd.

De beslissing in beroep door de Kroon is genomen op 3 mei 1977, hetgeen inhoudt dat de Kroon een paar dagen meer dan de daarvoor toebemeten 9 maanden na het advies van de Raad van State (art. 58 Wet Raad van State) heeft gebruikt.

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van de WRO 1985 op de case West-Terschelling voor wat betreft het gedeelte ontwerp-Partieel bestemmingsplan buitengebied (natuurgebieden) tot en met de kroonuitspraak van 3 mei 1977 een tijdwinst zou hebben opgeleverd die uit verschillende onderdelen is opgebouwd. In de eerste plaats een tijdwinst van enkele maanden door een betere koppeling van de verschillende procedurestappen (doorlooptijd binnen een spoor). In de tweede plaats een versnelling van enkele maanden die voortkomt uit de verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985). En tenslotte een substantiële tijdwinst van bijna een jaar door de beperking van de voorbereidingstijd van het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur.

d De kroonuitspraak tot en met de vaststelling van het herziene bestemmingsplan

Kroonuitspraak ten aanzien van het Partieel bestemmingsplan natuurgebieden: 3 mei 1977.

Vaststelling van het herziene bestemmingsplan door de gemeenteraad van Terschelling: 22 december 1980.

Duur: 3 jaar en 8 maanden.

Wettelijke termijn: één jaar te rekenen van de dag van verzending van een afschrift van het besluit (art. 30 lid 1 WRO).

Conclusie: hier vindt een termijnoverschrijding plaats van 2 jaar en 8 maanden.

Bij de kroonuitspraak van 3 mei 1977 worden de beroepen van de NAM en de Minister van Economische Zaken gegrond verklaard. Met betrekking tot de inrichting van een boorlokatie wordt onder andere overwogen dat het de Kroon wenselijk voorkomt, dat winning van mogelijk aanwezig aardgas niet bij voorbaat wordt uitgesloten door het niet toelaten van de aanleg van een dergelijk lokatie en het vervolgens uitvoeren van een exploratieboring. Voor deze werkzaamheden van tijdelijke aard (1 oktober tot 1 april) binnen de lokatie "West-Terschelling" is het opnemen van een bijzondere vrijstellingsregeling gewenst, zo wordt overwogen. De gemeenteraad dient ex art. 30 WRO het plan met inachtneming van deze uitspraak na een jaar herzien te hebben. Deze termijn is met 2 jaar en 8 maanden overschreden. In de periode na de kroonuitspraak heeft de NAM meermalen getracht om de kroonuitspraak uitgevoerd te krijgen. Immers, alleen met een bestemmingsplan aangepast aan de kroonuitspraak (of via vrijstelling en anticipatie, hetgeen door de gemeente wordt geweigerd,) kan de NAM in aanmerking komen voor de benodigde bouwvergunningen. Zo benadert de NAM op 10 juni 1977 B & W van Terschelling om in goed overleg de kroonuitspraak uit te voeren. Op 6 juli 1977 laten B & W echter weten niet in overleg te willen treden. Volgens hen is het kaartmateriaal waarom de NAM vraagt, niet beschikbaar. Vervolgens doet de NAM op 24 mei 1978 een beroep op de gemeenteraad om het overleg inzake de boorlokatie op gang te brengen. De raad sluit zich echter bij B & W aan. De volgende stap die de NAM onderneemt, is in november 1978 het beleggen van een bespreking met het externe stedenbouwkundige bureau, dat door de gemeente Terschelling is ingehuurd om de herziening van het bestemmingsplan voor te bereiden. Van die zijde wordt eveneens behoefte gevoeld om de situatie met alle betrokkenen door te spreken. Een dergelijk gesprek wordt echter door opdrachtgever Terschelling afgewezen. Op 21 november 1978 benadert de NAM B & W opnieuw, die op 4 december 1978 laten weten dat het bestemmingsplan in voorbereiding is en alvorens dit plan onherroepelijk is geen nader overleg wensen. Zowel GS als de Minister van Economische zaken zijn door de NAM doorlopend op de hoogte gehouden van de halsstarrige houding van de gemeente.

Als laatste middel om de kroonuitspraak, die dan inmiddels bijna 3 jaar oud is, in het bestemmingsplan doorgewerkt te krijgen, doet de NAM op 24 maart 1980 GS het verzoek om ex art. 40 WRO in plaats van de gemeente medewerking te verlenen. GS reageren niet op dit verzoek. De redenen voor GS van Friesland om niet in te grijpen bleken de volgende te zijn:

- art. 30 WRO (algemene aanwijzing) tot wijziging van het bestemmings-

plan was reeds geldig. De bestemmingsplanvoorbereiding was "in volle gang"; een aanwijzing ex art. 37 WRO of zelf ingrijpen zou de zaak niet versnellen;

- een aanwijzing ex art. 37 WRO kon alleen gegeven worden op basis van het streekplan. Daarin was de boorlokatie echter niet opgenomen. Er was dus geen basis voor een aanwijzing;
- de provincie Friesland is uit principe zéér terughoudend om in te grijpen via een aanwijzing of het zelf opstellen van een bestemmingsplan;
- de provincie bezat niet de mankracht om het bestemmingsplan op te stellen. Het uitbesteden aan een stedenbouwkundig bureau was niet praktisch.

Het hier geschetste verloop van de tijd tussen de kroonuitspraak en de vaststelling van het herziene bestemmingsplan laat een termijnoverschrijding van 2 jaar en 8 maanden zien. Deze vertraging is zowel onder de WRO 1965 als de WRO 1985 mogelijk.

Ter visie legging ontwerp-herziene bestemmingsplan: 21 mei 1980.

Vaststelling door de gemeenteraad: 22 december 1980.

Duur: 7 maanden.

Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).

Conclusie: hier geen tijdverlies

e De vaststelling tot en met de goedkeuring door GS van het herziene bestemmingsplan

Vaststelling herziene bestemmingsplan door de gemeenteraad van Terschelling: 22 december 1980.

Gedeeltelijke goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 29 juli 1982.

Duur: 1 jaar en 7 maanden, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de ter inzage legging van het vastgestelde plan, b) de termijn van ter inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan goedkeuring door GS.

Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).

Verzending van het vastgestelde herziene bestemmingsplan ter goedkeuring aan GS: 17 augustus 1981.

Gedeeltelijke goedkeuring van het bestemmingsplan door GS: 29 juli 1982.

Duur: 11 maanden en 10 dagen, als voor de termijn tussen verzending door de gemeenteraad en ontvangst door GS 2 dagen wordt gerekend.

Conclusie: geen tijdverlies; GS hebben binnen het hen toegestane jaar hun beslissing genomen.

De overige 8 maanden tussen vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad en goedkeuring van het bestemmingsplan door GS zijn dus besteed aan de onder a), b) en c) genoemde termijnen. Van die periode is de volgende analyse mogelijk.

- Termijn a), de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de

start van de inzage van het vastgestelde plan.
Vaststelling van het bestemmingsplan: 22 december 1980.
Start van de inzage van het vastgestelde plan: 15 juli 1981.
Duur: 6 maanden en 3 weken.

- Termijn b), de termijn van inzage.
Start inzage: 15 juli 1981.
Einde inzage: 15 augustus 1981.
Duur: 1 maand (art. 26 lid 1 WRO).
- Termijn c), de termijn tussen het einde van de inzage en het onderwerpen van het plan aan goedkeuring door GS.
Einde inzage: 15 augustus 1981.
Onderwerping aan goedkeuring door GS: 17 augustus 1981.
Duur: 2 dagen.

De meer dan 6 maanden die door een trage koppeling van het tijdstip van vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan hier verloren gaan, worden onder de WRO 1985 beperkt. Volgens art. 26 lid 1 WRO 1985 mag deze periode niet langer duren dan 1 maand. Toepassing van de WRO 1985 zou wat dit onderdeel van de case West-Terschelling betreft dus een versnelling van meer dan 5 maanden hebben opgeleverd.

f Kroonberoep herziene bestemmingsplan

Kroonberoep ingesteld door de gemeenteraad van Terschelling tegen het gedeeltelijk onthouden van goedkeuring ten aanzien van het herziene bestemmingsplan door GS: augustus 1982.

Uitspraak Kroon: 27 juni 1986.

Duur: bijna 4 jaar.

Wettelijke termijn: geen.

De WRO 1985 bindt, indien zij volledig van kracht is, de Kroon, althans de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur, wel aan een termijn. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur binnen twaalf maanden advies moet uitbrengen. In de case West-Terschelling is ten aanzien van het herziene bestemmingsplan het advies van de Raad van State gedateerd op 3 april 1986 en heeft dus een duur gekend van 3 jaar en 7 maanden. De WRO 1985 zou hier dus een versnelling van 2 jaar en 7 maanden betekenen.

De beslissing in beroep door de Kroon is genomen ruim binnen de daarvoor toebemeten 9 maanden na het advies van de Raad van State (art. 58 wet Raad van State).

Geconcludeerd kan worden, dat de toepassing van de WRO 1985 op de case West-Terschelling, voor wat betreft het gedeelte kroonuitspraak ten aanzien van het Partieel-bestemmingsplan natuurgebieden (3 mei 1977) tot en met de kroonuitspraak ten aanzien van het herziene bestemmingsplan (27 juni 1986), een tijdwinst zou hebben opgeleverd die uit verschillende onderdelen is opgebouwd. In de eerste plaats een tijdwinst van ruim 5 maanden door een betere koppeling van de verschillende procedurestappen (doorloop-

tijd binnen een spoor). In de tweede plaats een versnelling van enkele maanden die voortkomt uit de verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985). Tenslotte een substantiële tijdswinst van 2 jaar en 7 maanden door de beperking van de voorbereidings-tijd van het advies van Afdeling voor de Geschillen van Bestuur.

De WRO 1985 biedt echter geen oplossing voor het tijdverlies van 2 jaar en 8 maanden dat ontstaat is doordat de gemeente Terschelling 3 jaar en 8 maanden nodig had voor de vaststelling van het herziene bestemmingsplan na de kroonuitspraak van 3 mei 1977. De belanghebbende, de NAM, kan ook gedurende deze termijn, nu de gemeente niet wenst te anticiperen, geen bouwvergunningen verkrijgen.

8.5 Termijnen ten aanzien van de bouw- en aanlegvergunningen

Naar aanleiding van de bespreking van 15 februari 1972 tussen de NAM, de gemeente Terschelling, de PPD van Friesland, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en een vertegenwoordiger van het ministerie van Defensie gaat de gemeenteraad op 27 maart 1972 akkoord met de aanleg van de boorlokatie. Er wordt een voorbereidingsbesluit genomen. De aanlegvergunning zal worden verleend onder voorwaarde dat GS een verklaring van geen bezwaar afgeven. GS van Friesland weigeren op 8 november 1972 de benodigde verklaring van geen bezwaar. GS staan op het standpunt dat er eerst een raamplan van rijkswege moet komen met betrekking tot diverse activiteiten in het waddengebied, voordat men activiteiten als boringen toestaat. Daarnaast strookt de aanleg van een boorlokatie niet met de ideeën van het streekplan "Friese Waddeneilanden". Het besluit van de gemeenteraad van 27 maart 1972 kan niet worden uitgevoerd.

Intussen kent het op 11 juli 1972 ter visie gelegde ontwerp-Bestemmingsplan natuurgebieden niet de lokatie-aanleg; dit in tegenstelling tot de eerdere houding van de gemeenteraad op 27 maart 1972.

Pas tien jaar later komt de vergunningverlening weer ter sprake. Nu naar aanleiding van het herziene bestemmingsplan. Op 8 juli 1982 laat de gemeente de NAM weten dat zij weigert om, vooruitlopend op de onherroepelijkheid van het herziene bestemmingsplan, een anticipatieprocedure te hanteren voor de aanleg van de boorlokatie. Met het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan door de kroonuitspraak van 27 juni 1986 kan de NAM nu nogmaals trachten de benodigde vergunningen te verkrijgen. De kroonuitspraak van 3 mei 1977, waarin expliciet de bijzondere vrijstellingsregeling wordt genoemd, is dan inmiddels al 9 jaar oud.

De enorme tijdsduur die de vergunningverlening genomen heeft en nog steeds neemt, is binnen het systeem van de WRO mogelijk indien de gemeente een "vertragingstaktiek" wil volgen en indien hoger gezag nalaat in te grijpen. De WRO 1985 kent ten opzichte van de WRO 1965 voor wat betreft de vergunningverlening een verbetering in die zin dat de Minister voor de Ruimtelijke Ordening B & W kan uitnodigen om ter uitvoering van de aanwijzing, de benodigde vergunningen te verlenen vooruitlopend op de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan. Indien niet binnen 4 maanden nadat de uitnodiging is verzonden daaraan gevolg is gegeven, verleent

de Minister zelf de vergunningen (art. 38 lid 1 en 3 WRO 1985). Artikel 65 lid 4 WRO 1985 biedt eveneens de mogelijkheid tot vergunningverlening door de Minister voor de Ruimtelijke Ordening. Afhankelijk van het moment waarop deze ingreep plaatsvindt kan zij een versnelling van vele jaren betekenen.

9. LENGTE VAN PROCEDURES CASE HAASTRECHT

9.1 Inleiding

De sectorprocedure neemt een aanvang op 15 januari 1971 met de aanvraag voor een boorvergunning. Het einde van de sectorprocedure valt op 9 januari 1978 met de toestemming voor de aanleg van de lokatie door de Minister van Economische Zaken. De sectorprocedure heeft dus 7 jaar geduurd. De facetprocedure neemt een aanvang in november 1972 met het ontwerpbestemmingsplan Landelijk Gebied. Het einde van de facetprocedure valt op 4 augustus 1982 met de verlening van de bouwvergunningen. De facetprocedure heeft dan bijna 10 jaar geduurd. Voor de NAM bedroeg de tijdspauze tussen de aanvraag van de boorvergunning en de daadwerkelijke start van de boring op 13 juli 1983 12 jaar en 6 maanden.

In het onderstaande wordt nagegaan hoe deze tijdsduur is opgebouwd, en met name of er sprake is van termijnoverschrijdingen in de sector- en facetprocedure, zowel voor wat betreft termijnen van orde als fatale termijnen, en indien bekend wat de redenen voor die vertragingen zijn. De case Haastrecht speelt zich af onder de WRO 1965. Met de invoering van de WRO 1985 zullen een aantal termijnen verkort zijn en een aantal nieuwe termijnen ingevoerd. Onderzocht is in hoeverre dat voor de onderhavige case tot een vergroting van de snelheid van de procedure geleid zou hebben.

9.2 Termijnen ten aanzien van de boorvergunning

Aanvraag op grond van de Wet Opsporing Delfstoffen: 15 januari 1971.
Verlening boorvergunning door de Minister van Economische Zaken: 27 juli 1971.

Duur: 6 maanden en 12 dagen.

Wettelijke termijn: geen.

9.3 Termijnen ten aanzien van de PWC-procedure

Aanvang van het PWC-overleg: 26 april 1973.

Toestemming voor de aanleg van de lokatie door de Minister van Economische Zaken (nadat de PWC het niet eens kon worden): 9 januari 1978.

Duur: 4 jaar en 8 maanden.

Wettelijke termijn: geen. Sinds einde 1985 is er wel een termijn inzake het PWC-overleg ingevoerd, in die zin, dat indien de PWC na 6 maanden nog niet tot overeenstemming is gekomen, de belanghebbende - facultatief - de

Minister van Economische Zaken kan verzoeken een beslissing te nemen.

9.4 Termijnen ten aanzien van het bestemmingsplan

a Ontwerp-plan tot en met de vaststelling

Ter visie legging van het ontwerp-plan: aanvang november 1972 .

Vaststelling door de gemeenteraad: 14 mei 1973.

Duur: 6,5 maanden.

Wettelijke termijn: 3 maanden plus een verlenging van 3 maanden na afloop van de maand van ter visie legging (art. 25 lid 1 WRO).

Conclusie: hier geen tijdverlies.

b Vaststelling tot en met de onthouding van goedkeuring door GS

Vaststelling van het bestemmingsplan: 14 mei 1973.

Onthouding goedkeuring door GS: 19 juni 1974.

Duur: 1 jaar en 1 maand, inclusief a) de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de ter inzage legging van het vastgestelde plan, b) de termijn van ter inzage legging en c) de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS.

Wettelijke termijn: 6 maanden plus een verlenging van 6 maanden na de dag waarop GS het plan hebben ontvangen (art. 28 WRO).

Conclusie: hier geen tijdverlies.

Conclusie ten aanzien van de termijnen van het bestemmingsplan: aan de termijnen van de WRO is de hand gehouden. Er heeft geen termijnoverschrijding plaatsgevonden.

Toepassing van de WRO 1985 zou in deze case een tijdwinst van enkele maanden hebben opgeleverd die voortkomt uit de verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985). Van een "onnodig" lange termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan, of van een "onnodig" lange termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan de goedkeuring van GS is in deze case niets gebleken. Toepassing van de WRO 1985 zou wat die termijnen betreft dan ook geen substantiële tijdwinst hebben opgeleverd.

c Na onthouding goedkeuring door GS

Na de onthouding van goedkeuring aan het bestemmingsplan "Landelijk Gebied" komt de bestemmingsplanprocedure stil te liggen. Het oude plan in hoofdzaak van 1943 blijft van toepassing. De gemeenteraad stelt bij de Kroon geen beroep in ex art. 29 WRO tegen het besluit van GS. Volgens art. 30 WRO is de gemeenteraad verplicht binnen een jaar een nieuw plan vast te stellen, met inachtneming van de beslissing van GS. Dat geschiedt niet.

Vier jaar na de onthouding van goedkeuring door GS is er alleen nog maar sprake van een ontwerp-bestemmingsplan ("Doove Gat") van de gemeente Haastrecht. Vervolgens is ook GS in gebreke gebleven om ex art. 40 WRO, nu de gemeenteraad niet aan haar verplichting heeft voldaan, op kosten van de gemeente tot herziening van het bestemmingsplan over te gaan.

Deze situatie, het niet-vaststellen door de gemeente van een nieuw bestemmingsplan, met inachtneming van de beslissing van GS, binnen de gestelde termijn (van orde), blijkt zonder sancties mogelijk. Dat geldt eveneens voor het verzuim van GS om ex art. 40 WRO, in de plaats van de gemeenteraad te treden indien die niet aan de verplichting ex art. 30 voldoet. Uit de case Haastrecht blijkt zowel het een als het ander.

Een en ander belemmert de doorwerking van voorschriften van hoger gezag naar het bestemmingsplanniveau en frustreert de belangen van diegenen die in beroep gelijk hebben gekregen en voor de vergunningverlening afhankelijk zijn van een bestemmingsplan vastgesteld met inachtneming van de beslissing van het hogere gezag. Met andere woorden, de realisering van het project, de aanleg van de boorlokatie, wordt vertraagd. De artikelen 40 lid 4 WRO en 50 lid 4 Wv stellen wel een sanctie op het verloop van de termijn van art. 30 lid 1 WRO: het vervallen van de aanhoudingsplicht indien niet binnen één jaar ná het verloop van de termijn van art. 30 WRO een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Deze sanctie heeft echter geen effect indien er nooit aangehouden is, omdat op grond van het oude bestemmingsplan de vergunning geweigerd kan worden.

9.5 Termijnen ten aanzien van de bouwvergunningen

Aanvragen bouwvergunning: 5 november 1975.

Weigering door Burgemeester en Wethouders: 26 mei 1976.

Duur: 6 maanden en 21 dagen.

Wettelijke termijn: maximaal 4 maanden (2 maanden plus een verlenging van 2 maanden, art. 50 lid 1 Woningwet).

Conclusie: overschrijding van de wettelijke duur met 2 maanden en 21 dagen.

Hierbij kan aangetekend worden dat de NAM na het verstrijken van de 4 maanden de weg van art. 51 lid 2 Woningwet openstond. Het kan dan echter nog 5 maanden duren (art. 51 lid 3) eer de gemeenteraad een uitspraak heeft gedaan.

Beroepschrift door de NAM bij de gemeenteraad ingediend: 30 juni 1976.

Beslissing gemeenteraad: 6 september 1976.

Duur: ruim 2 maanden.

Wettelijke termijn: 3 maanden plus 2 maanden verlenging (art. 51 lid 3 Woningwet).

Conclusie: hier geen tijdverlies.

AROB-beroepschrift ingediend: 4 oktober 1976.

Uitspraak Afdeling Rechtspraak: 29 juli 1977.

Duur: bij 10 maanden.

Wettelijke termijn: geen.

Conclusie ten aanzien van de bouwvergunningprocedure in de case Haastrecht: een termijnoverschrijding van 2 maanden en 21 dagen.

De bouwvergunningsprocedure komt in de case Haastrecht voor de tweede maal aan de orde, nadat de gemeenteraad in 1981 een voorbereidingsbesluit heeft genomen.

Vorbereidingsbesluit gemeente Haastrecht: 9 februari 1981.

Aanvragen bouwvergunningen door de NAM: 20 mei 1981.

Hernieuwd voorbereidingsbesluit gemeente Haastrecht: 8 februari 1982.

GS verlenen verklaring van geen bezwaar: 13 juli 1982.

Burgemeester & Wethouders verlenen de vergunningen: 4 augustus 1982.

De periode tussen aanvraag en verlening van de vergunningen bedraagt zodoende ruim een jaar en twee maanden.

Voordat zij vrijstelling van het bestaande bestemmingsplan kunnen verlenen, moeten B & W in bezit zijn van een verklaring van geen bezwaar van GS (art.19 WRO). De WRO 1985 geeft hier, in tegenstelling tot de WRO 1965, een termijn: GS dienen omtrent de verklaring van geen bezwaar binnen twee maanden na ontvangst van de desbetreffende aanvraag (art. 19 lid 2 WRO 1985) te beslissen. Deze termijn kan de afhandeling van aanvragen van bouw- en/of aanlegvergunningen bespoedigen.

10. COÖRDINATIE TUSSEN DE SECTOR-PROCEDURE EN DE FACET-PROCEDURE

10.1 Inleiding

Het principe van besluitvorming ten aanzien van ruimtevergende projecten langs twee sporen, doet de vraag rijzen in hoeverre een beslissing in het ene spoor tot stand gekomen, naar inhoud doorwerkt in het andere spoor. Dit kan met het begrip 'doorwerkingseffecten' worden aangeduid. Ten aanzien van het beleidsterrein dieptedelfstoffenwinning betreft dit in concreto de vraag naar de verhouding tussen de PWC-beslissing ten aanzien van een boorlokatie en de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders tot het afgeven van bouw- en/of aanlegvergunningen voor diezelfde lokatie. Deze vraag komt in deze paragraaf aan de orde.

10.2 De doorwerking van sector naar facet

Het PWC-overleg in de case Haastrecht vangt aan op 26 april 1973 en eindigt halverwege 1977 (zonder dat tot overeenstemming wordt gekomen). Vervolgens geeft de Minister van Economische Zaken op 8 januari 1978 toestemming voor een boring op de door de NAM gewenste lokatie. De bouwvergunningprocedure vangt aan op 5 november 1975 met de aanvraag van de bouwvergunningen door de NAM en eindigt uiteindelijk 29 juli 1977 met een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State (beroep van de NAM afgewezen). Dit doet de vraag rijzen naar de verhouding tussen de PWC-beslissing ten aanzien van een lokatie-aanwijzing en de bevoegdheid van Burgemeester en Wethouders tot het afgeven van bouwvergunningen voor diezelfde lokatie. Immers, de NAM heeft al een uitspraak van de Afdeling Rechtspraak, terwijl de PWC-uitspraak ten aanzien van diezelfde lokatie dan nog moet volgen. In casu betreft het twee uitspraken ten aanzien van dezelfde lokatie, ieder in een ander spoor tot stand gekomen, met een tegengestelde uitkomst. Daarbij dient wel aangetekend te worden dat de uitspraak van de Raad van State na een juridische rechtmatigheidstoetsing tot stand is gekomen, terwijl de PWC-uitspraak inhoudelijk van aard is. Een dergelijk conflict kan zich theoretisch ook "andersom" voordoen als de gemeente bouwvergunningen geeft, terwijl later de PWC ten aanzien van diezelfde lokatie negatief beslist. Verschillende instanties houden zich in verschillende sporen onafhankelijk van elkaar met dezelfde vraag bezig, waarbij er tegengestelde uitspraken kunnen ontstaan.

De conclusie moet zijn dat hier een koppeling tussen de sectorprocedure en de facetprocedure ontbreekt. Een uitspraak in de sectorprocedure na lange

tijd tot stand gekomen (PWC of Minister) heeft geen gegarandeerde invloed c.q. is niet bindend in het facetspoor. Een gemeente hoeft geen rekening te houden met het oordeel van de PWC ten aanzien van een lokatie. Als het bestemmingsplan geen ruimte laat voor afgifte van bouw- en aanlegvergunningen en de gemeente niet wil vrijstellen van het bestaande plan, krijgt de aanvrager geen bouw- of aanlegvergunning ongeacht wat de PWC daarvoor of daarna van mening is.

De case West-Terschelling is wat het bovenstaande betreft nog illustratiever. Hier eindigt het PWC-overleg eveneens zonder dat tot overeenstemming wordt gekomen, waarna de Minister van Economische Zaken op 17 augustus 1972 accoord gaat met de boorlokatie. Dat de gemeente zich hieraan weinig gelegen laat liggen, mag blijken uit het feit dat tot op heden er geen bouw- of aanlegvergunningen zijn verleend. Met andere woorden, een uitspraak in het ene spoor na lange tijd tot stand gekomen, heeft geen doorwerkingseffect in het andere spoor.

Blijft de gemeente na een positieve PWC-uitspraak of ministeriële uitspraak weigerachtig bouwvergunningen af te geven, dan kan de Minister van Economische Zaken zijn collega van VROM voor een aanwijzing, en met de WRO 1985, voor een uitnodiging benaderen. Het gebruik van het instrument van de aanwijzing is echter, ook in de sector dieptedelfstoffenwinning, zeldzaam.

Het hier geschetste beeld van gebreken in doorwerkingseffecten van beslissingen in het ene spoor naar het andere spoor betekent dat de doorwerking van sectorale beslissingen naar het ruimtelijk spoor verbeterd dient te worden.

11. RECHTSBESCHERMING EN AFWEGING VAN BELANGEN

11.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ter beschikking staande rechtsbeschermingsmomenten inzake de uitvoering van exploratieboringen. De eerste twee paragrafen belichten dergelijke momenten in respectievelijk de sectorale en de facetmatige besluitvorming.

Paragraaf 11.4 gaat dieper in op de rechtsbescherming in relatie tot de afweging van in het geding zijnde belangen. Met name wordt de inhoudelijke betekenis van de belangenafweging door de verschillende betrokken overheden toegelicht.

11.2 Rechtsbescherming in de sector dieptedelfstoffenwinning

De rechtsbescherming ten aanzien van de aanleg van lokaties ten behoeve van exploratieboringen bestaat daaruit dat tegen de verlening, weigering of verlenging van de boorvergunning uit de Wet Opsporing Delfstoffen AROB-beroep openstaat. Deze WOD verbindt aan het aantekenen van AROB-beroep een schorsende werking ten aanzien van de uitvoering van booractiviteiten. In de case West-Terschelling is van de AROB-beroepsmogelijkheid door de gemeente Terschelling, de Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, de Stichting Natuur en Milieu en een particulier gebruik gemaakt. In de case Haastrecht is door de gemeente Haastrecht van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De rechtsbescherming ten aanzien van een concessieverlening bestaat uit de 'dubbele' mogelijkheid van art. 28 Mijwv 1810 om bezwaar te maken. Vóórdat bij Koninklijk Besluit over de concessie-aanvraag beslist wordt, is zowel bij de Minister van Economische Zaken, als bij de Raad van State het maken van bezwaren mogelijk. Dit heeft zich in de cases West-Terschelling en Haastrecht niet voorgedaan, aangezien het hier exploratieboringen in boorvergunninggebieden betreft.

Als er binnen de Planologische Werk Commissie overeenstemming ten aanzien van een lokatie wordt bereikt, is er sprake van een besluit waartegen AROB-beroep open staat. Als er geen overeenstemming wordt bereikt in de PWC, besluit de Minister van Economische Zaken in overeenstemming met zijn ambtgenoot van VROM (en na advies van de RPC en GS). Tegen de beschikking van de Minister van Economische Zaken staat AROB-beroep open. In de case Haastrecht heeft de gemeente Haastrecht hiervan gebruik gemaakt.

11.3 Rechtsbescherming in het ruimtelijk facet

In het ruimtelijk facet staat de belanghebbende een uitgebreid arsenaal van mogelijkheden tot inspraak, bezwaar en beroep ter beschikking. Dit geldt voor de sector-initiatiefnemer, belanghebbenden en overheden. Vooral als er, zoals in de cases West-Terschelling en Haastrecht, sprake is van een ontwerp-bestemmingsplan dat in procedure wordt gebracht ten tijde van het sector-initiatief, staat er in de ruimtelijke procedure een scala van bezwaar- en beroepsmogelijkheden ter beschikking. Uit de cases blijkt dat de bij de bestemming betrokkenen van deze mogelijkheden ook ruim gebruik maken.

11.4 Rechtsbescherming en belangenafweging nader onderzocht

Blijkens de vorige paragrafen worden er zowel in de sectorlijn als in de facetlijn een aantal rechtsbeschermingsmomenten geboden. Voor een adequate rechtsbescherming is behalve het aantal rechtsbeschermingsmomenten, het tijdstip waarop de rechtsbescherming wordt geboden van belang en met name de reikwijdte van de beslissingen die dan aan de orde zijn; betreft het een beslissing in hoofdlijnen of een beslissing op detailpunten? Tevens is de aard van de toetsing van belang.

Het AROB-beroep dat in de sector ten aanzien van de verlening van boorvergunningen wordt geboden, betreft het beroep tegen opsporing van delfstoffen in het algemeen. Dit is een beroep ten aanzien van de definitieve beslissing dat wel of geen sectorale activiteiten worden ondernomen. De kracht van dit beroep is echter beperkt in die zin, dat bij de verlening van de vergunning immers nog niet bekend is, welke de exacte positie binnen het vergunningsgebied - dat wel de oppervlakte van een provincie kan beslaan - is, waar de boorlokatie aangelegd zal worden. Bezwaren ten aanzien van een bepaalde lokatie kunnen op dat moment dan ook niet geuit worden, omdat de situering daarvan nog niet bekend is. Naarmate het gebied dat de boorvergunning bestrijkt kleiner is, kunnen meer specifieke bezwaren ten aanzien van dat gebied geuit worden; dit, zoals in de case West-Terschelling na de beperking van de boorvergunning 'Griend' - geldend voor een deel van Terschelling en een deel van de Waddenzee - tot alleen West-Terschelling. Een andere beperking ligt in de aard van de toetsing, een rechtmatigheidstoetsing, die de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State ten aanzien van de vergunningverlening of -verlenging kan toepassen. Deze beperking geldt voor de rechtsbescherming in het algemeen en heeft niet specifiek betrekking op de sector mijnbouw.

De lokatie-aanwijzing is wel onderwerp van het PWC-overleg, of, indien er in de PWC geen overeenstemming wordt bereikt, van de in overeenstemming met zijn ambtgenoot van VROM te nemen beslissing van de Minister van Economische Zaken. De beslissing die hier aan de orde is, betreft niet meer de vraag wel of geen boring, maar wáár? Tegen dit besluit staat AROB-beroep open. De toetsing door de Afdeling Rechtspraak concentreert zich op de vraag of de PWC of de Minister van Economische Zaken bij de afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het besluit heeft

kunnen komen, of heeft gehandeld in strijd met het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dat vordert dat een beschikking met daartoe vereiste zorgvuldigheid moet worden genomen. De Afdeling Rechtspraak laat daarbij meewegen, dat het voor de Minister bij het nemen van een besluit een zwaarwegend aspect is geweest, dat met het aanwijzen van een tijdelijke boorlokatie nog helemaal niet vaststaat dat er voor die lokatie ook een winningsconcessie voor een mogelijke toekomstige exploitatie zal worden verleend. Mede gezien het feit dat een PWC-beslissing of ministeriële beslissing na ruim overleg tot stand komt, zal het AROB-beroepschrift niet licht een kans van slagen hebben.

Overigens betekent een positieve lokatie-aanwijzing nog helemaal niet dat er dan ook daadwerkelijk met de boring gestart kan worden. Daarvoor zijn nog de vereiste bouw- en/of aanlegvergunningen noodzakelijk. Die zijn met de PWC-beslissing of ministeriële beslissing nog absoluut niet 'automatisch' verleend, zoals ook met name uit de case West-Terschelling blijkt. Integendeel, een gemeente die de lokatie-aanwijzing op haar gebied ongewenst acht, kan indien het bestemmingsplan geen ruimte voor de afgifte van vergunningen laat ongeacht het PWC/ministeriële oordeel, weigeren de vergunningen te verlenen. Een beslissing ten aanzien van de aanleg van de lokatie moet dus óók in het ruimtelijk spoor worden genomen. Degenen die het oneens zijn met de lokatie-uitspraak van de PWC of de Minister van Economische Zaken, kunnen nu dus nogmaals in het ruimtelijk spoor ten aanzien van eventuele bestemmingsplanaanpassingen en/of de verlening van de bouw- of aanlegvergunningen de rechtsbeschermingsmomenten daarbij aangrijpen voor het uiten van hun bezwaren.

Een vraag die hier gesteld kan worden is in hoeverre deze afweging in het ruimtelijk spoor nog een 'werkelijke' afweging is. Is het niet veel meer zo, dat door het eerder genomen sectorale besluit ten aanzien van de lokatie de werkelijke eigen afwegingsruimte van de gemeente is verdwenen en dat zij in feite voor een voldongen feit is geplaatst en min of meer wel gedwongen wordt om uitvoering te geven aan het sectorale besluit? De gemeente heeft na de sectorale lokatie-aanwijzing nog steeds een eigen afwegingsruimte in het kader van het bestemmingsplan. De gemeenteraad van West-Terschelling maakt hiervan dan ook gebruik in die zin dat hij een bestemmingsplan vaststelt waarin, in afwijking van de ministeriële beslissing, de lokatie-aanleg niet is opgenomen. De vraag is in hoeverre dit een reële afwegingsruimte is en of die niet alsnog door de PWC-beslissing 'gecorrigeerd' kan worden. Uit de case West-Terschelling blijkt dat die correctie inderdaad plaatsvindt en wel bij de kroonuitspraak van 3 mei 1977. Dan blijkt dat de Kroon in haar uitspraak het oordeel van de PWC ten aanzien van de lokatie betreft; overigens niet in die zin dat de Kroon het oordeel van de PWC zonder meer in plaats van dat van de gemeente stelt. Een uitspraak in algemene zin ten aanzien van het 'doorwerken' van PWC-uitspraken in het oordeel van de Kroon kan op grond van de twee onderzochte cases niet worden gegeven.

Behalve door een kroonuitspraak kan de afweging van de gemeente 'gecorrigeerd' worden door de onthouding van goedkeuring van het bestemmingsplan door GS - hetgeen in de case West-Terschelling niet is geschied - of door het zeldzame geval van een aanwijzing. Juist het uitblijven van ingre-

pen van hoger gezag houdt in de case West-Terschelling lange tijd een 'schijn-werkelijke' ruimtelijke afweging van de gemeente in stand. Bij deze schijn is noch de burger, noch de vergunninghouder gebaat. De burger niet omdat nu na lange tijd tóch de sectorale activiteit kan plaatsvinden. De vergunninghouder niet omdat door deze schijn de daadwerkelijke start van zijn activiteiten vaak met jaren is vertraagd.

De belangenafweging in het sectorale spoor kan blijken een 'schijn-werkelijke' afweging te zijn geweest. Blijft over de vraag in hoeverre de belangen van de gemeente bij de beslissingsmomenten in het sectorale spoor worden meegewogen.

Het eerste moment is daar de verlening van de boorvergunning. De Wet Opsporing Delfstoffen regelt niet een gemeentelijke inbreng bij het besluit van de Minister van Economische Zaken omtrent verlening van de vergunning. Uit de uitvoerige beschrijving van de procedure rond de verlening van boorvergunningen zoals die momenteel is (paragraaf 4 Schets van de gangbare procedures inzake de opsporing en winning van dieptedelfstoffen op het vaste land), is dit gebleken. Wellicht dat een inbreng van de belangen van de bij de boorvergunning betrokken gemeenten op dit tijdstip ook minder van belang is gezien het feit dat de exacte boorlokatie - in welke gemeente? - binnen het gebied dat de boorvergunning bestrijkt nog niet vaststaat.

Het tweede moment is de PWC-beslissing ten aanzien van de lokatie-aanwijzing. Aangezien het PWC-overleg een niet-wettelijk geregeld overleg is, doch gevolgd wordt op basis van voorwaarden aan de boorvergunning, is er van een wettelijk gegarandeerde inbreng van de gemeente ten aanzien van de lokatie-aanwijzing geen sprake. De gang van zaken is als volgt: via een getrapte constructie wordt aan de betrokken gemeente(n) advies gevraagd; de PWC vraagt advies aan de PPD, de PPD vraagt onder andere advies aan de betrokken gemeente(n) (zie ook hier voor de uitgebreide beschrijving van de procedure paragraaf 4). De provincie dient alle belanghebbende instanties te horen; het standpunt van de gemeente is vaak terug te vinden in het advies van de provincie. Bovendien wordt het gemeentelijke standpunt in de PWC ingebracht door de vertegenwoordiger van het ministerie van VROM. Van inspraak is dus zeker sprake, van een medebeslissingsrecht in de PWC ten aanzien van de lokatie niet, noch door het gemeentebestuur, noch door de burgers van die gemeente. Dit kan bij die betrokken gemeente en burgers het gevoel wekken dat er 'over hen wordt beslist' en daarmee bevorderen dat, indien zij van mening zijn dat hun belangen niet of onvoldoende hebben meegewogen, zij in de ruimtelijke procedures geen medewerking aan het sector-initiatief verlenen of bewust een 'vertragingstaktiek' gaan volgen.

12. KNELPUNTEN EN CONCLUSIES

12.1 Inleiding

In deze paragraaf worden allereerst kort de belangrijkste knelpunten omschreven die naar voren komen uit de case-studies "West- Terschelling" en "Haastrecht". Vervolgens worden de belangrijkste conclusies van de praktijkstudie dieptedelfstoffenwinning weergegeven.

12.2 Knelpunten

De belangrijkste knelpunten zijn:

- Herhaaldelijke termijnoverschrijdingen van de WRO 1965.
- Het niet uitvoeren door gemeenten van de opdracht tot aanpassing van het bestemmingsplan na onthouding van goedkeuring door GS of de Kroon binnen de daarvoor gestelde tijd.
- Het verzuim van GS om ex art.40 WRO in plaats van de gemeente te treden, indien die niet aan haar verplichting ex art. 30 WRO voldoet.
- Het ontbreken van de doorwerking van een beslissing in het sectorspoor ten aanzien van een lokatie naar het facetspoor.
- De langdurige instandhouding van een 'schijnwerkelijke' afwegingsruimte van de gemeente in het bestemmingsplankader.
- Het door hoger gezag nalaten om ten tijde van conflicten in te grijpen door middel van de hantering van de conflictoplossingsinstrumenten die de WRO biedt.
- Het ontbreken van een medebeslissingsrecht van de gemeente in de PWC ten aanzien van de lokatiekeuze.

12.3 Conclusies

De belangrijkste conclusies zijn:

- a. Met de invoering van de WRO 1985 zullen een aantal termijnen verkort zijn en een aantal nieuwe termijnen worden ingevoerd. Onderzocht is in

hoeverre dat voor de onderhavige cases tot een vergroting van de snelheid van ruimtelijke procedures ten opzichte van de WRO 1965 geleid zou hebben.

Geconcludeerd kan worden dat toepassing van de WRO 1985 op de cases een tijdswinst zou hebben opgeleverd die uit verschillende onderdelen is opgebouwd.

In de eerste plaats is er een versnelling van enkele maanden die voortvloeit uit de verkorting van de termijnen voor vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad (art. 25 WRO 1985) en goedkeuring door GS (art. 28 lid 2 WRO 1985).

In de tweede plaats is er een tijdswinst van een aantal maanden door een betere koppeling van de verschillende procedurestappen (doorlooptijd binnen het ruimtelijk spoor). Gebleken is dat de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan voor vertragingen zorgt. De tijd die hier verloren gaat wordt door de WRO 1985 beperkt; ex art. 26 lid 1 WRO 1985 mag deze periode niet langer duren dan 1 maand. Art. 46 lid 3 WRO 1985 en art. 50 lid 3 Ww bieden een sanctie op overschrijding van de termijn: de aanhouding van de beslissing op aanvragen voor bouw- of aanlegvergunning wordt beëindigd. De WRO 1985 biedt hier zodoende al een 'wettelijke management-verbetering' ten opzichte van de WRO 1965. Gebleken is dat de termijn tussen het einde van de inzage van het vastgestelde plan en het onderwerpen ervan aan goedkeuring door GS vlot verloopt. Ook hier biedt de WRO 1985 in art. 28 lid 3 een potentiële sanctie: onthouding van goedkeuring ex lege bij overschrijding van de termijn van art. 28 lid 1 en art. 28 lid 2 WRO 1985.

In de derde plaats zal de WRO 1985, indien zij volledig van kracht is, een substantiële tijdswinst opleveren door de beperking van de voorbereidingstijd van het advies van de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur. Art. 29 lid 6 WRO 1985 bepaalt dat de Afdeling voor de Geschillen van Bestuur binnen twaalf maanden advies moet uitbrengen.

- b. Gebleken is dat een substantieel tijdverlies in het ruimtelijk spoor optreedt door het niet uitvoeren van de opdracht tot aanpassing van het bestemmingsplan na onthouding van goedkeuring door GS of de Kroon binnen de daarvoor gestelde tijd. Art. 30 WRO verplicht de gemeenteraad binnen een jaar een nieuw bestemmingsplan vast te stellen met inachtneming van de beslissing van GS (case Haastrecht) of van de Kroon (case West-Terschelling). Deze termijn wordt met vele jaren overschreden. Dit blijkt zonder sancties mogelijk te zijn. Dat geldt eveneens voor het verzuim van GS om ex art. 40 WRO, in de plaats van de gemeente te treden indien die niet aan haar verplichting ex art. 30 voldoet (dit doet zich voor in beide cases).

Een en ander belemmert de doorwerking van voorschriften van hoger gezag naar het bestemmingsplanniveau en frustreert de belangen van degenen die in beroep gelijk hebben gekregen en voor de vergunningverlening afhankelijk zijn van een bestemmingsplan vastgesteld met inachtneming van de beslissing van het hogere gezag.

De WRO 1965 en WRO 1985 bieden voor dit tijdverlies geen voorzieningen. De artikelen 40 lid 4 WRO en 50 lid 4 Ww stellen wel een sanctie

op het verloop van de termijn van art. 30 lid 1 WRO: het vervallen van de aanhoudingsplicht indien niet binnen één jaar ná het verloop van de termijn van art. 30 WRO een ontwerp-bestemmingsplan ter inzage is gelegd. Deze sanctie heeft echter geen effect indien er nooit aangehouden is, omdat op grond van het oude bestemmingsplan de vergunning geweigerd kon worden.

- c. Een doorwerking van de beslissing in het sectorspoor ten aanzien van de lokatie naar het facetspoor ontbreekt. Een uitspraak in de sectorprocedure na lange tijd tot stand gekomen (PWC of minister) heeft geen gegarandeerde invloed en doorwerking in het facetspoor. Een gemeente hoeft geen rekening te houden met het oordeel van de PWC of Minister ten aanzien van een lokatie. Als het bestemmingsplan geen ruimte laat voor afgifte van bouw- en aanlegvergunningen en de gemeente niet wil vrijstellen van het bestaande plan, krijgt de aanvrager geen bouw- of aanlegvergunning ongeacht wat de PWC daarvoor of daarna van mening is.

De gebreken in doorwerkingseffecten van beslissingen in het ene spoor naar het andere spoor duiden daarop, dat de doorwerking van sectorale beslissingen naar het ruimtelijk spoor verbeterd dient te worden.

- d. Een gemeente beschikt na een sectorale lokatie-aanwijzing nog steeds over een eigen afwegingsruimte in het kader van het bestemmingsplan. Zij kan hiervan gebruik maken in die zin dat zij een bestemmingsplan vaststelt waarin, in afwijking van de PWC of ministeriële beslissing, de lokatie-aanleg niet is opgenomen. Deze afwegingsruimte kan alsnog door de PWC of ministeriële beslissing 'gecorrigeerd' worden. Dat kan geschieden door een onthouding van goedkeuring door GS, een aanwijzing of een kroonuitspraak. Gebleken is dat de Kroon in haar uitspraak het oordeel van de PWC ten aanzien van de lokatie betreft.

De lange duur die verstrijkt tot het moment dat een 'correctie' plaatsvindt kan lange tijd een 'schijn-werkelijke' ruimtelijke afweging van de gemeente in stand houden. Bij deze schijn is noch de burger, noch de vergunninghouder gebaat. De burger niet omdat na lange tijd blijkt dat de sectorale activiteit tóch kan plaatsvinden. De vergunninghouder niet omdat door deze schijn de daadwerkelijke start van zijn activiteiten vaak met jaren is vertraagd.

- e. De conflictoplossingsinstrumenten die de WRO 1965 biedt, blijken in de onderzochte cases niet te worden gehanteerd. Zo kan de Minister van Economische Zaken zijn collega voor de Ruimtelijke Ordening benaderen voor een aanwijzing, onder de WRO 1965 via de provincie, indien de gemeente na een positieve PWC-uitspraak of ministeriële uitspraak ten aanzien van de lokatie, weigerachtig blijft bouw- of aanlegvergunningen te verlenen. Het gebruik van het instrument van de aanwijzing is echter, ook in de sector dieptedelfstoffenwinning zeldzaam.

Indien hoger gezag nalaat in te grijpen is het binnen het systeem van de WRO 1965, indien de gemeente een 'vertragingstactiek' wil volgen, mogelijk, dat de vergunningverlening zeer lang duurt. De WRO 1985 kent ten opzichte van de WRO 1965 voor wat betreft de vergunningverlening

een verbetering in die zin, dat de Minister voor de Ruimtelijke Ordening B & W kan uitnodigen om, ter uitvoering van de aanwijzing, de benodigde vergunningen te verlenen, vooruitlopend op de totstandkoming van het nieuwe bestemmingsplan. Indien niet binnen 4 maanden nadat de uitnodiging is verzonden daaraan gevolg is gegeven, verleent de Minister zelf de vergunningen (art. 38 lid 1 en 3 WRO 1985). Afhankelijk van het moment waarop deze ingreep plaatsvindt, kan deze een versnelling van vele jaren betekenen. Jaren, waarin nu niets gebeurt, hetgeen frustratie voor de vergunninghouder betekent, of waarin een 'schijn' heerst, met frustratie naderhand voor de burger.

- f. De duur van het overleg in de Planologische Werkcommissie laat in beide cases een opvallend verschil zien. Minder dan één jaar in de case West-Terschelling tegen vier jaar en acht maanden in de case Haastrecht. De snelheid van dit deel van de sectorprocedure was tot voor kort ongeregeld. Sinds einde 1985 is er wel een termijn inzake het PWC-overleg ingevoerd, in die zin, dat indien de PWC na 6 maanden nog niet tot overeenstemming is gekomen, de belanghebbende - facultatief - de Minister van Economische Zaken kan verzoeken om in overeenstemming met de Minister van VROM een beslissing te nemen. Deze Ministers beslissen niet dan na achtereenvolgens Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie en de Rijks Planologische Commissie te hebben gehoord.
- g. Het financiële spoor speelt in de sector dieptedelfstoffenwinning niet of nauwelijks een rol. Bij gelegenheid vragen gemeenten de NAM een financiële tegemoetkoming in de kosten van een bestemmingsplanwijziging. In verband met de relatief geringe bedragen voldoet de maatschappij meestal aan dat verzoek. Overigens krijgen de gemeenten voor de aanleg van een winningslokatie altijd een financiële bijdrage die bedoeld is als compensatie voor de kosten van een eventueel noodzakelijke planwijziging. Deze financiële bijdragen vloeien niet voort uit concessievoorwaarden maar uit privaatrechtelijke overeenkomsten.
- h. De PWC-procedure ten aanzien van de lokatie-aanwijzing is een buitenwettelijke procedure, die gevolgd wordt op basis van voorwaarden aan de boorvergunning. Van een wettelijk gegarandeerde inbreng van de gemeente bij de beslissing ten aanzien van de lokatie is dan ook geen sprake. De rol van de gemeente bij dit beslissingsmoment in de sector is beperkt tot een advies. Via een getrapte constructie wordt aan de betrokken gemeente dit advies gevraagd; de PWC vraagt advies aan de PPD, de PPD vraagt onder andere advies aan de betrokken gemeente. De provincie dient alle belanghebbende instanties te horen; het standpunt van de gemeente is vaak terug te vinden in het advies van de provincie. Bovendien wordt het gemeentelijke standpunt in de PWC ingebracht door de vertegenwoordiger van het ministerie van VROM. Van inspraak is dus zeker sprake, van een medebeslissingsrecht in de PWC ten aanzien van de lokatie niet. Dit kan bij die betrokken gemeente en burgers het gevoel wekken dat er 'over hen wordt beslist' en daarmee bevorderen dat, indien zij van mening zijn dat hun belangen niet of onvol-

doende hebben meegewogen, zij in de ruimtelijke procedures geen medewerking aan het sector-initiatief verlenen of bewust een 'vertragingstaktiek' gaan volgen.

Het AROB-beroep tegen de beslissing van de PWC of Minister kan niet als alternatief dienen voor het gebrek aan inbreng. De toetsing van de Afdeling Rechtspraak concentreert zich op de vraag of PWC of Minister van Economische Zaken bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot hun besluit hebben kunnen komen of hebben gehandeld in strijd met het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, dat vordert dat een beschikking met de daartoe vereiste zorgvuldigheid moet worden genomen. Mede gezien het feit dat een PWC-beslissing of ministeriële beslissing na ruim overleg tot stand komt, zal het AROB-beroepschrift niet licht worden toegewezen.

- i. Een beslissing ten aanzien van de lokatie-aanwijzing dient niet alleen in het sectorale spoor maar ook in het ruimtelijke spoor te worden genomen. De beslissing hoeft - indien er, zoals in beide onderzochte cases, een ontwerp-bestemmingsplan in procedure wordt gebracht - niet noodzakelijkerwijs ná de sectorale beslissing ten aanzien van de lokatie-aanwijzing genomen te worden. Zo kan een gemeente die op de hoogte is van geplande sectorale activiteiten op haar grondgebied, in haar bestemmingsplan vóórdát de PWC-beslissing terzake is gevallen, besluiten die lokatie niet op te nemen (case Haastrecht) of, in het omgekeerde geval, die lokatie juist wel op te nemen of van de bestemmingsplanvoorschriften vrij te stellen. Van een echte 'serie-schakeling' tussen beslissingen in het sectorale spoor en het ruimtelijke spoor kan in dat geval niet worden gesproken.

It is a common mistake to think of the world as a single, unified entity. In reality, it is a complex, multi-layered system of interconnected parts. Each part has its own unique characteristics and functions, and they all work together to create the whole.

The world is not a static entity, but a dynamic one that is constantly changing and evolving. New ideas, technologies, and cultures emerge, while old ones fade away. This process of change is driven by a variety of factors, including human innovation, natural forces, and social interactions. Understanding the world as a dynamic system allows us to better anticipate and respond to the challenges and opportunities of the future.

One of the most important aspects of understanding the world is recognizing the role of human agency. While there are many forces that shape the world, human actions and decisions have a profound impact on the course of history. From the invention of the wheel to the development of modern science and technology, human ingenuity has been a driving force in the world's progress. At the same time, human actions can also have negative consequences, such as environmental degradation and social inequality. Therefore, it is crucial for us to be mindful of our actions and their potential impact on the world.

13. AANBEVELINGEN

13.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de aanbevelingen weergegeven die voortvloeien uit de conclusies van de praktijkstudie dieptedelfstoffenwinning. Deze aanbevelingen zijn getoetst aan de aandachtspunten 'snelheid van procedures', 'adequate rechtsbescherming', 'evenwichtige belangenafweging' en 'handhaving van de bestaande bevoegdhedenverdeling'.

Indien de aanbevelingen naar werkingssfeer worden gerangschikt, vallen deze in twee groepen uiteen. De aanbevelingen A tot en met F hebben betrekking op de sectorale procedures en op de verbetering van de doorwerking van sectorale besluiten in het ruimtelijk spoor, kortom, op een verbetering van de onderlinge coördinatie, de 'afstemming', tussen sector en facet. Daar deze aanbevelingen specifiek gericht zijn op de dieptedelfstoffenwinning kunnen ze worden aangemerkt als een stukje 'maat'werk.

De laatste drie aanbevelingen, G tot en met I, hebben hun werkingssfeer in het ruimtelijk spoor en betreffen de wijze van hantering van de WRO 1985. Op deze plaats dient benadrukt te worden dat de aanbevelingen gestoeld zijn op de resultaten van onderzoek naar twee "probleemcases" uit het op zich (vanuit coördinatie-oogpunt) vrij probleemloze beleidsterrein van de dieptedelfstoffenwinning. Bredere werkingssfeer buiten probleemcases, kan dan ook niet zonder meer aan de aanbevelingen worden toegeschreven. De aanbevelingen dienen in onderling verband te worden beschouwd.

13.2 De aanbevelingen

De aanbevelingen luiden:

- a. Opheffing van gebreken in doorwerkingseffecten van beslissingen in het sectorale spoor naar het ruimtelijke spoor. Een op zorgvuldige wijze en op mede-advies van de desbetreffende gemeente tot stand gekomen lokatie-aanwijzing dient doorwerkingseffect in het ruimtelijk spoor te hebben. Met het oordeel van de PWC of minister ten aanzien van een lokatie moet de gemeente derhalve rekening houden. (Voortvloeiend uit conclusie c; zie voor de wijze waarop de PWC-beslissing tot stand dient te komen de aanbeveling voortvloeiend uit conclusie h).
- b. Schepping van de mogelijkheid tot daadwerkelijke medebeslissing van de gemeente met betrekking tot de tot standkoming van een lokatie-aanwijzing tijdens het PWC-overleg. De gemeente zal in de bestemmingsplanfase eerder geneigd zijn zich aan het PWC-besluit te conformeren,

daar zij dit besluit samen met de overige PWC-leden in unanimité heeft genomen. Hierdoor kan een 'correctie' naderhand van de PWC-uitspraak door de gemeente worden voorkomen en wordt eveneens de 'schijn-werkelijke' ruimtelijke afweging van de gemeente opgeheven. (Voortvloeiend uit conclusie d).

- c. Omzetting van de buitenwettelijke PWC-procedure ten aanzien van de lokatie-aanwijzing in een wettelijke procedure.
- d. Invoering van een wettelijk gegarandeerde inbreng van de gemeente bij de beslissing ten aanzien van de lokatie. Dit betekent een stem voor de gemeente in het PWC-overleg. Op deze wijze wordt de PWC-beslissing omgevormd tot een op zorgvuldige wijze en in medebeslissing van de gemeente tot stand gekomen beslissing ten aanzien van de lokatie-aanwijzing.
- e. Het bieden van de mogelijkheid van inspraak door burgers en belangengroeperingen bij de lokatiebeslissing. Hiermee kan het gevoel worden weggenomen 'dat er over je wordt beslist' en kan worden voorkomen dat er een 'vertragingstaktiek' wordt gevoerd. (Voortvloeiend uit conclusie h).
- f. Wettelijke beperking van de duur van het PWC-overleg. Is de PWC binnen die termijn niet tot overeenstemming gekomen, dan beslist de Minister van Economische Zaken (na advies RPC/GS etcetera). Op deze wijze is bewaking mogelijk van de snelheid van dit deel van de sectorprocedure. (Voortvloeiend uit conclusie f).
- g. Bewaking van de doorlooptijd binnen het ruimtelijke spoor, dit voorkomt dat er na een procedurestap onnodig veel tijd verstrijkt voordat er met een volgende procedurestap kan worden begonnen. Dit geldt met name ten aanzien van de termijn tussen vaststelling van het bestemmingsplan en de start van de inzage van het vastgestelde plan. Op deze wijze wordt op straffe van een sanctie gezorgd voor een management-verbetering bij de overheidsinstantie die voor de desbetreffende procedurestap en de doorkoppeling daarvan naar de volgende procedurestap de verantwoording draagt. (Voortvloeiend uit conclusie a).
- h. Het zorgdragen voor de effectuering van de opdracht tot aanpassing van het bestemmingsplan, na onthouding van goedkeuring door GS of de Kroon binnen de daarvoor gestelde termijn (art. 30 WRO). Voorkomen dient te worden dat deze termijn wordt overschreden. Het zorgdragen voor de effectuering van de opdracht aan GS om ex art. 40 WRO in plaats van de gemeente te treden, indien die niet aan haar verplichting ex art. 30 WRO voldoet. Het discretionaire karakter van deze ingreep dient te verdwijnen. (Voortvloeiend uit conclusie b).
- i. Daadwerkelijke hantering van het conflictoplossingsinstrumentarium van de WRO (aanwijzing en uitnodiging) indien na een op zorgvuldige wijze en in medebeslissing van de gemeente tot stand gekomen lokatie-

aanwijzing - en na het onherroepelijk worden van die beslissing (na het verloop van een bepaalde termijn waarin geen kroonberoep is ingesteld, of na de beslissing in kroonberoep) - de gemeente weigerachtig blijft de benodigde bouw- of aanlegvergunningen te verlenen. Door deze daadwerkelijke ingreep wordt voorkomen dat die gemeente een 'vertragingstaktiek' gaat volgen. (Voortvloeiend uit conclusie e).

...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...
...the ... of ...

LITERATUUR

Koningh, Tj. de (et al), 1985, **Ordering van besluitvorming over de ruimte**, Deventer, (Kluwer).

Ministerie van Economische Zaken, 1986, **Aardgas en aardolie in Nederland 1985**, 's-Gravenhage, (Ministerie van Economische Zaken), mei.

Taverne, B.G., **Mijnrecht en mijnbouwpolitiek**, Delft, (Faculteit Mijnbouwkunde en Petroleumwinning TU Delft), september.

Tweede Kamer. **Coördinatie van ruimtelijke besluitvorming en sectorale besluitvorming**, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19275, nrs. 1,2,3.

Zonneveld, J.I., 1977 **Tussen de bergen en de zee**, Utrecht, (Bohn-Scheltema & Holkema).

BIJLAGEN

BLANK

BIJLAGE 1

Procedure bestemmingsplannen; vergelijking procedures volgens WRO 1965 en WRO 1985

OUD

- ontwerpplan ligt **1 maand** ter inzage
- een ieder kan tijdens terinzageligging bezwaren indienen
- binnen **3 maanden** na terinzageligging vaststelling door de raad
- Beslissing kan met maximaal **3 maanden** verdaagd worden

- vastgestelde plan ligt **1 maand** ter inzage

- tijdens terinzageligging: bezwaren indien bij GS
- het besluit tot vaststelling wordt **onverwijld** aan de goedkeuring van GS onderworpen
- GS beslissen binnen **6 maanden** na ontvangst van het plan. Deze beslissing kan met maximaal **6 maanden** worden verdaagd

Duur procedure tot en met GS-besluit: onbepaald.
Indien vastgestelde plan inderdaad onverwijld aan GS werd gezonden: van 10 tot 19 maanden

- GS doen mededelingen aan de raad. Het besluit omtrent goedkeuring ligt **1 maand** ter inzage
- beroepsmogelijkheden tijdens terinzageligging

NIEUW

- (Plan kan doelmatiger worden voorbereid.)
- ontwerpplan ligt **1 maand** terinzage
- een ieder kan tijdens terinzageligging bezwaren indienen
- als er geen bezwaren zijn ingediend: vaststelling plan binnen **2 maanden** na terinzageligging
- als er bezwaren zijn ingediend: vaststelling plan binnen **4 maanden** na terinzageligging
- vastgestelde plan ligt **1 maand** terinzage
- De terinzagelegging gebeurt in elk geval binnen **1 maand** na besluit tot vaststelling
- tijdens terinzageligging: bezwaren indienen bij GS
- binnen **1 maand** na besluit tot vaststelling wordt het plan aan de goedkeuring van GS onderworpen
- Als er geen bezwaren zijn ingediend: GS beslissen binnen **3 maanden** na afloop terinzageligging
- Als er bezwaren zijn ingediend: GS beslissen binnen **6 maanden** na afloop terinzageligging

Duur procedure tot en met GS-besluit:
zonder bezwaren: maximaal 8 maanden
met bezwaren: maximaal 13 maanden

De beslissing van GS kan onherroepelijk zijn in gevallen waarin tegen het plan (gedeelte) geen bezwaren zijn ingediend.

- binnen 1 maand na GS-besluit mededeling aan de raad. Binnen **1 maand** na deze mededeling ligt het besluit omtrent goedkeuring **1 maand** terinzage
- beroepsmogelijkheden tijdens terinzageligging (voorzover beslissing GS niet onherroepelijk is).

OUD

Beroep heeft schorsende werking

NIEUW

Beroep heeft schorsende werking
De voorzitter van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State kan de schorsing op verzoek opheffen.

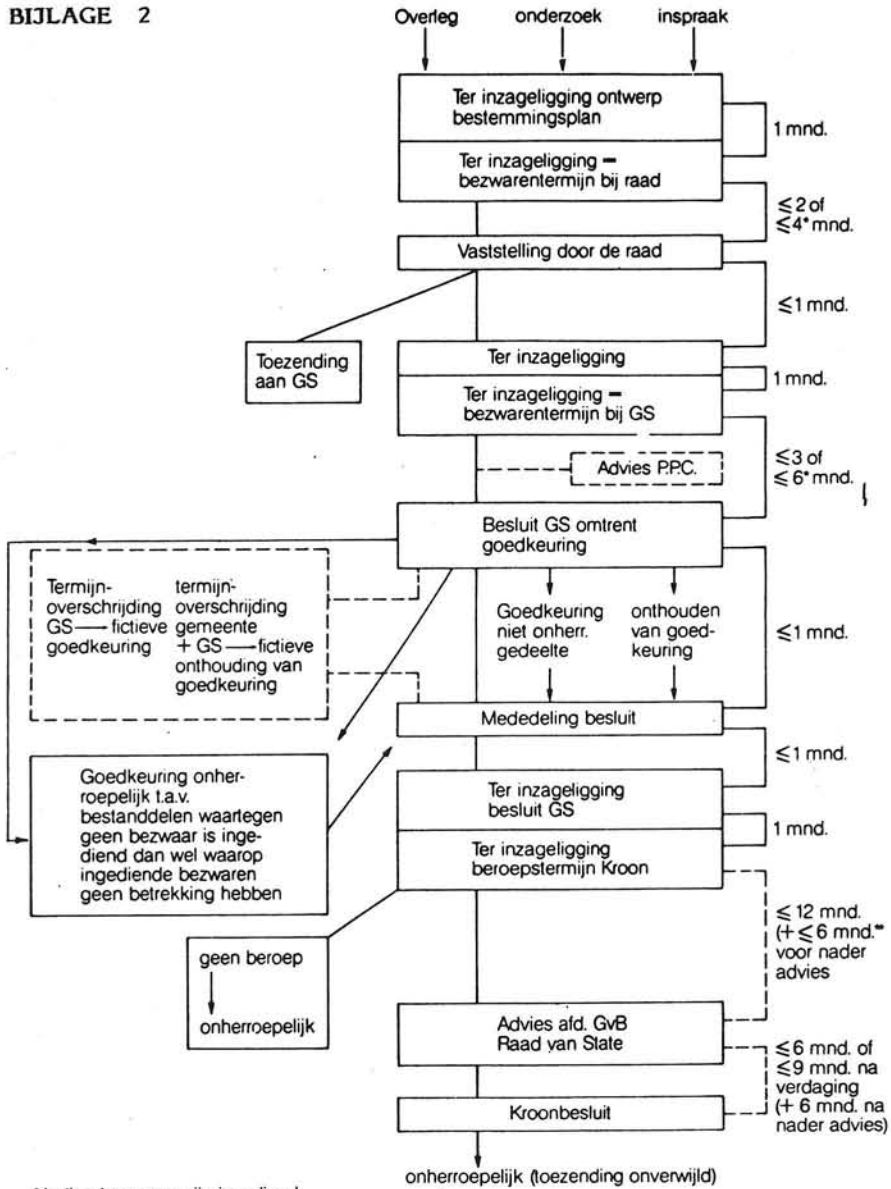
de overschrijding van gestelde termijnen heeft rechtsgevolgen: vervallen voorbereidingsbescherming op gemeentelijk niveau, fictieve verlening of onthouding van goedkeuring door GS.

- de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State brengt advies uit aan de Kroon
 - binnen **6 maanden** na ontvangst van het advies beslist de Kroon. Beslissing kan 3 maanden worden verdaagd.
 - Uitzondering:
Als de Minister de Raad van State vraagt zijn advies in nadere overweging te nemen. Dit moet dan wel binnen **6 maanden** na ontvangst advies. De Raad van State heeft daarna **6 maanden** om nieuw advies uit te brengen. De Kroon beslist binnen **6 maanden** na ontvangst tweede advies.
- binnen **12 maanden** na afloop van de terinzagelgging van het GS-besluit brengt de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State advies uit aan de Kroon
 - binnen **6 maanden** na ontvangst van het advies beslist de Kroon
Beslissing kan 3 maanden worden verdaagd
 - Uitzondering:
zie hiernaast.

Procedures vrijstellingsmogelijkheden van het bestemmingsplan

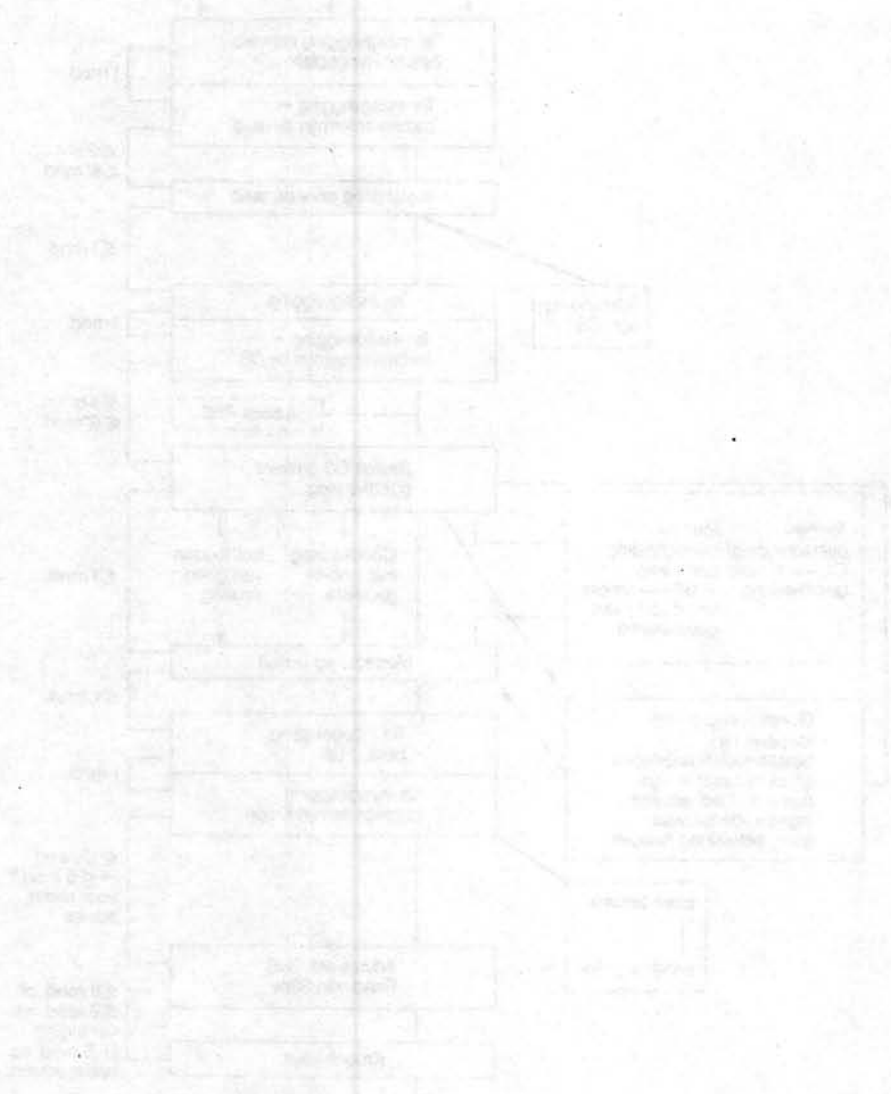
- artikel 17: tijdelijke vrijstelling;
- artikel 18: vrijstelling voor kassen e.d.;
- artikel 18a: vrijstelling voor de zogenaamde planologische kruimelgevallen;
- artikel 19: algemene vrijstellingsmogelijkheid.

BIJLAGE 2



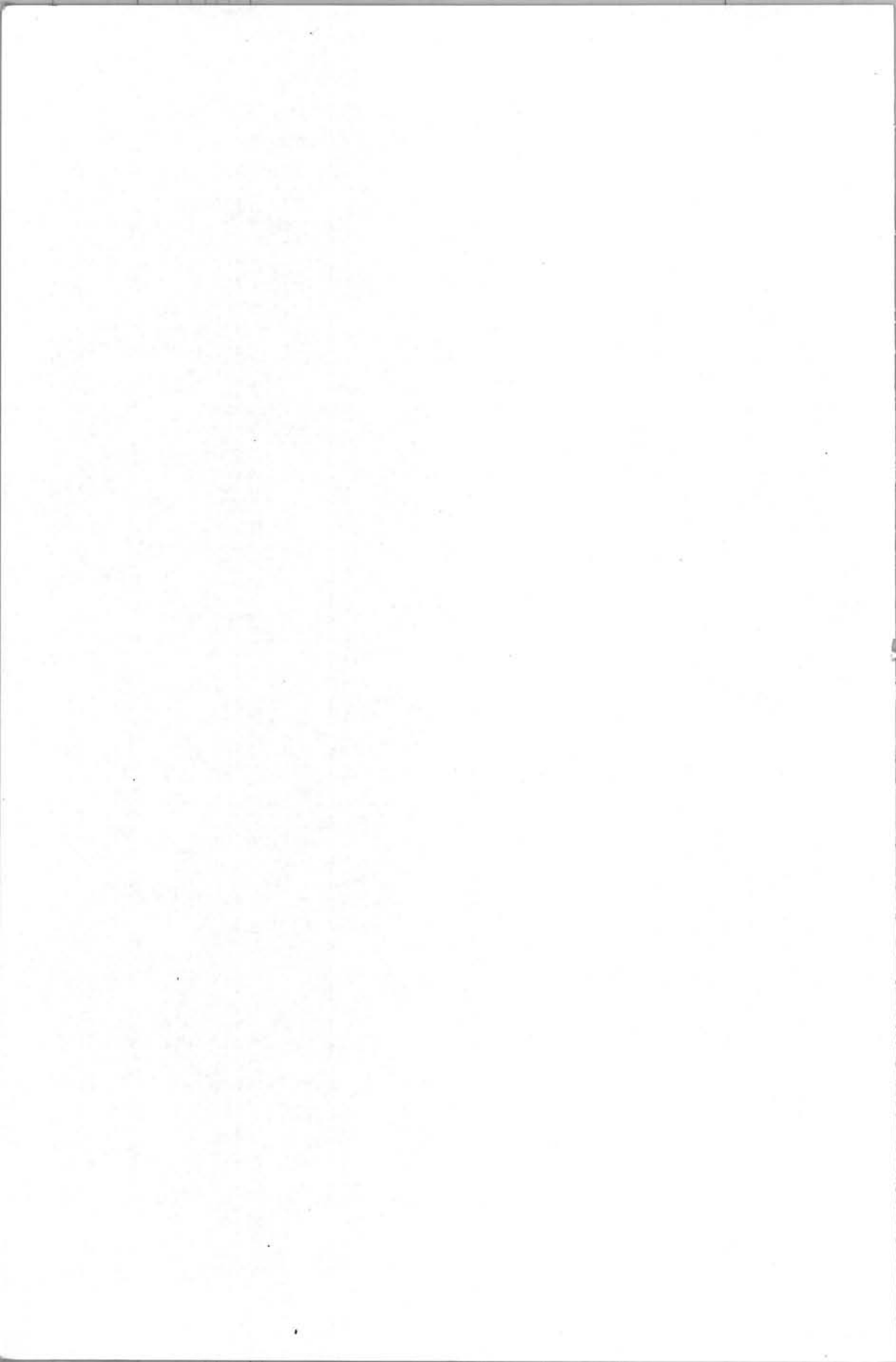
* Indien bezwaren zijn ingediend hoorzitting verplicht

** Deze termijnen moeten intreden op een later tijdstip

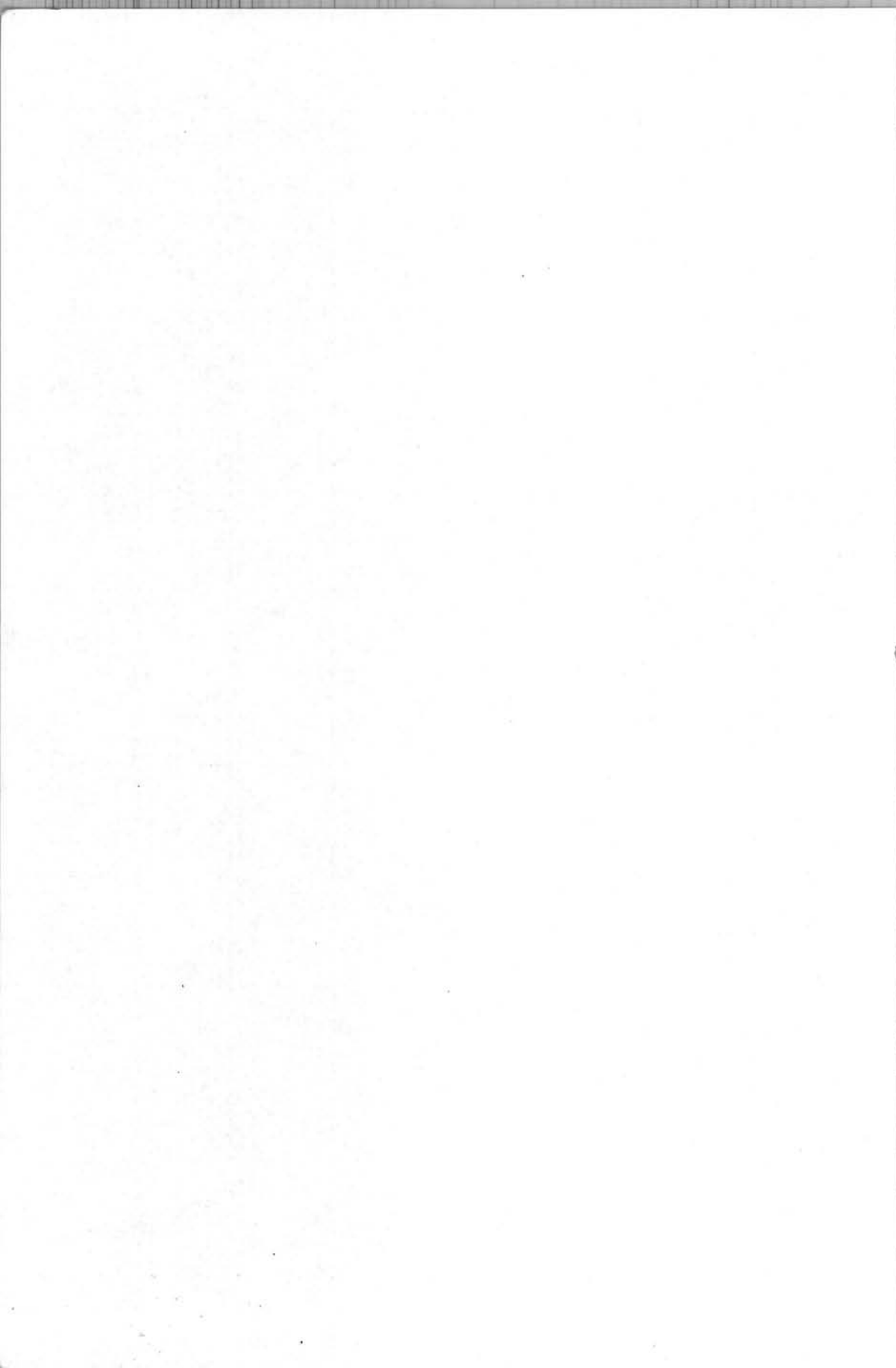


1945-1946
 1946-1947
 1947-1948
 1948-1949
 1949-1950
 1950-1951
 1951-1952
 1952-1953
 1953-1954
 1954-1955
 1955-1956









1594202

Het verloop van de planning en uitvoering van diverse sectorale projecten is in Nederland dikwijls moeizaam. Dit verloop wordt veelal gekenmerkt door kleinere en grotere (beleids)conflicten tussen sectoraal gerichte overheden en overheden die zich bezighouden met ruimtelijk facetbeleid, alsmede tussen overheden, belangengroeperingen en burgers. De bovengeschetste situatie wordt momenteel van velerlei zijde als hoogst onbevredigend ervaren. Vandaar dat van overheidswege onderzoek naar een verbetering van de afstemming en de coördinatie tussen sector en facet wordt geëntameerd. In het kader van dergelijk onderzoek geeft dit rapport de resultaten weer van twee case-studies, betreffende het verloop van de juridisch-planologische voorbereiding van de aanleg van boorlokaties ten behoeve van exploratieboringen naar aardolie en -gas. De tijdens deze voorbereiding gehanteerde sector- en facetprocedures worden naar hun aard, tijdsduur en onderlinge wisselwerking beschreven. Daarnaast worden optredende conflicten en daaruit voortvloeiende projectvertragingen gesignaleerd. Tenslotte worden enige aanzetten gegeven ter verbetering van de afstemming tussen sectorale en facetmatige procedures, teneinde de afwikkeling van exploratieboringen op een snellere, soepelere en voor alle betrokken partijen bevredigende wijze te kunnen laten verlopen.



ONDERZOEK SINSTITUUT VOOR TECHNISCHE BESTUURSKUNDE
TECHNISCHE UNIVERSITEIT DELFT