

***Statenstuk* 908**

Awb-bezwaarschriften NAM BV en Ministerie van Economische Zaken tegen het Provinciaal omgevingsplan

Advies: ter behandeling in de Statencommissie Bestuur, Financiën en Economie op 16 januari 2002

A-stuk

Behandeld door mevrouw S. Warringa, telefoonnummer (0592) 365561
Portefeuillehouder: de heer S.B. Swierstra

Inleiding

1. *Bezwaarschrift Nederlandse Aardolie Maatschappij (NAM) BV*

Op 2 februari 1999 heeft de NAM bezwaar gemaakt tegen het op 16 december 1998 door u vastgestelde Provinciaal omgevingsplan (POP).

Dit bezwaarschrift is op 18 mei 1999 behandeld door de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften van de Provincie Drenthe (commissie). De commissie kwam tot het oordeel dat de NAM ontvankelijk was in haar bezwaar, doch dat de bezwaren ongegrond waren.

Op 12 oktober 1999 heeft ons college besloten om u in afwijking van het advies van de commissie te adviseren het bezwaar van de NAM niet-ontvankelijk te verklaren. De reden hiervoor is dat wij van mening waren dat in het POP geen concrete beleidsbeslissingen staan en er dus geen sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). U hebt op ons advies op 15 december 1999 het bezwaar van de NAM niet-ontvankelijk verklaard.

Vervolgens heeft de NAM tegen uw beslissing beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Raad van State heeft op 26 februari 2001 het beroepschrift gegrond verklaard en komt tot de conclusie dat de bestreden passages zijn aan te merken als concrete beleidsbeslissingen en de NAM dus had moeten worden ontvangen in haar bezwaar. Hieruit volgt de noodzaak de bezwaren van de NAM alsnog inhoudelijk te behandelen.

Gelet op de inhoudelijke behandeling van het bezwaarschrift van de NAM door de commissie op 18 mei 1999 is, in overleg met de NAM, overeengekomen dat het bezwaarschrift niet opnieuw inhoudelijk behandeld zal worden door de commissie. De inhoudelijke standpunten zijn voldoende uitgewisseld. Een nieuwe hoorzitting zal, naar mag worden aangenomen, noch hieraan noch aan de onderliggende feiten en omstandigheden, iets toevoegen.

De Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren. Wij stellen u voor dit advies te volgen.

2. *Brief Ministerie van Economische Zaken (EZ) inzake bezwaarprocedure NAM*

Hoewel het Ministerie van EZ zelf een bezwaarschrift heeft ingediend tegen de vaststelling van het POP heeft het tevens een verzoek gedaan om te worden aangemerkt als belanghebbende in de procedure van behandeling van het bezwaarschrift van de NAM. De Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften adviseert dit verzoek af te wijzen. Om als derde belanghebbende te kunnen worden aangemerkt bij een bezwaarschrift van de primair-belanghebbende (in casu de NAM) dient er volgens de Awb en daaromtrent door de Raad van State ontwikkelde jurisprudentie, sprake te zijn van een rechtstreeks, direct betrokken belang. Dat wil zeggen, dat men een min of meer speciaal of ook wel persoonlijk aangaand belang bij dat besluit dient te hebben.

Het ministerie heeft volgens de commissie geen eigen, rechtstreeks belang bij het bezwaarschrift van de NAM. Wij stellen u voor dit advies te volgen.

Openbaarmaking uitspraak Raad van State en openen mogelijkheid indienen bezwaar tegen vermeende concrete beleidsbeslissingen

Op 6 juni 2001 is de uitspraak van de Raad van State ten aanzien van de ontvankelijkheid van de NAM bekendgemaakt in Provinciaal blad nummer 19 van 2001 en verder door middel van openbare kennisgeving in de Staatscourant en regionale bladen. Daarbij is de mogelijkheid geopend alsnog bezwaren in te brengen bij provinciale staten tegen vermeende concrete beleidsbeslissingen.

Behalve het reeds ingediende bezwaarschrift van de NAM zijn er nog twee reacties ingekomen. Een bezwaarschrift van het Ministerie van EZ en een reactie van de Milieufederatie Drenthe.

3. *Bezwaarschrift Ministerie van EZ*

Het bezwaarschrift van EZ is op 16 oktober 2001 behandeld in de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften van de Provincie Drenthe. De commissie adviseert het bezwaar niet-ontvankelijk te verklaren vanwege termijnoverschrijding. Wij stellen u voor dit advies te volgen.

In het kader van de behandeling van het bezwaarschrift van EZ heeft de NAM, bij schrijven van 30 juli 2001, zich gericht tot de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften. Dit schrijven geeft geen aanleiding tot een aanvulling op de inhoudelijke reactie op het bezwaarschrift van de NAM.

4. *Reactie Milieufederatie*

De Milieufederatie volstaat met een reactie, waarin het beleid ten aanzien van ondergrondse opslag wordt onderstreept en waarin verder gevraagd wordt te bevestigen dat de andere door haar aangehaalde passages uit het POP niet beschouwd kunnen worden als een concrete beleidsbeslissing (zonering, contourlijnen, bedrijventerreinen en crossterreinen). Na overleg met de Milieufederatie is besloten de reactie niet aan te merken als een formeel bezwaarschrift. Wij stellen u voor de brief van de Milieufederatie te beantwoorden conform bijgevoegde conceptbrief.

Advies

1. Het bezwaar van de NAM ongegrond verklaren.
2. Het Ministerie van EZ niet als belanghebbende aanmerken in de bezwaarprocedure van de NAM.
3. Het bezwaarschrift van het Ministerie van EZ niet-ontvankelijk verklaren.
4. Bevestigen dat de door de Milieufederatie in haar reactie aangegeven passages uit het POP niet zijn aan te merken als concrete beleidsbeslissingen en de Milieufederatie daarvan in kennis stellen.

Beoogd beleidseffect

Handhaving beleid POP.

Argumenten

- 1.1. *Het POP is vastgesteld met inachtneming van de wettelijke procedures van zowel de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet op de Waterhuishouding als de Algemene wet bestuursrecht.*
De specifieke beleidsonderdelen uit het POP zijn herkenbaar, waarbij de afstemmingsbepalingen uit de onderscheiden wetten optimaal zijn ingevuld.
- 1.2. *Het in het POP opgenomen beleid inzake het verbod op het (terug)brenge van afvalstoffen in de diepe ondergrond, daaronder begrepen afvalstoffen, afkomstig van booractiviteiten, geldt sinds jaar en dag.* Dit geldt ook voor grootschalige ondergrondse opslag van aardgas. U hebt een en ander dan ook in het POP bevestigd.
- 1.3. *De voorwaarden en de procedure in het POP vinden hun aanleiding vooral in het omgevings-effect voor voorzieningen om de ondergrondse opslag van aardgas mogelijk te maken.*
- 1.4. *Er zijn geen concrete plannen bij de provincie bekend voor ondergrondse opslag van aardgas.* Wanneer de noodzaak van een ondergrondse opslag van aardgas zich concreet voordoet en er ook een locatie in beeld is, zal een afweging worden gemaakt met de andere belangen die in dat gebied spelen.

Uitvoering

Tijdsplanning

N.v.t.

Financiën

N.v.t.

Monitoring en evaluatie

N.v.t.

Extern betrokkenen

NAM, Ministerie van EZ en de Milieufederatie Drenthe.

Communicatie

N.v.t.

Bijlagen

1. Toelichting
2. Bezwaarschrift NAM d.d. 2 februari 1999
3. Verslag van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 18 mei 1999
4. Advies van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 24 juni 1999
5. Brief NAM d.d. 19 juni 2001
6. Brief NAM d.d. 30 juli 2001
7. Bezwaarschrift + verzoek Ministerie van EZ d.d. 18 juni 2001
8. Zienswijze Inspectie van de Ruimtelijke Ordening op ontwerp-POP d.d. 10 juli 1998
9. Verslag van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 16 oktober 2001

10. Advies van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 7 november 2001
11. Reactie Milieufederatie d.d. 22 juni en 16 juli 2001
12. Conceptantwoord op de reactie van de Milieufederatie

Ter inzage in de leeskamer

1. Reactie NAM op voorontwerp-POP d.d. 11 maart 1998
2. Zienswijze NAM ontwerp-POP d.d. 12 juni 1998
3. Extracten Nota van beantwoording zienswijzen ontwerp-POP
4. Extracten Milieubeleidsplan en Streekplan
5. Uitspraak Afdeling rechtspraak Raad van State d.d. 26 februari 2001

Assen, 17 december 2001
Kenmerk: 49/6.6/2001005739

Gedeputeerde staten van Drenthe,

A.L. ter Beek, voorzitter
J.Th. Imholz, wnd. griffier

as/ms/coll.

Toelichting

Procedurele bezwaren NAM BV

Karakter van het Provinciaal omgevingsplan (POP); rechtsbescherming

1. Het POP is vastgesteld in strijd met het bepaalde in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Wet milieubeheer (Wm) en om die reden kan het POP niet in stand blijven.
2. Het intrekken van het Streekplan Drenthe (SP), het Waterhuishoudingsplan Drenthe en het Provinciaal Milieubeleidsplan (PMP) dient, zo het POP al formele status en rechtskracht zal verkrijgen, te worden opgeschort tot dat tijdstip.

Overwegingen

1. Door de NAM BV wordt verwezen naar artikel 4a van de WRO en de daar aangegeven afstemmingsbepaling.
Bij de opstelling van het POP is aansluiting gezocht bij de toelichting op dit artikel 4a. In de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2.4. van de Memorie van toelichting op het wijzigingsvoorstel van de wet, zoals vastgesteld bij Wet van 2 juli 1992, Staatsblad nummer 415. Hieraan is ontleend:
"Daar komt bij dat, juist door de samenhangen tussen beleidsterreinen, een strikte afbakening van de inhoud van de plannen op elk van die terreinen niet goed mogelijk is, ja zelfs onwenselijk is. Een zekere overlapping is namelijk onvermijdelijk. Waar een dergelijke overlapping zich voordoet, zal een nieuw beleidsplan op het ene terrein zich per definitie uitspreken over het (betrokken onderdeel van het) beleid op een ander terrein. Dat wil tevens zeggen: expliciet of impliciet de in een eerder beleidsplan voor dat andere terrein te dien aanzien vervatte beleidslijnen bevestigen of herzien. Een en ander betekent onzes inziens niet dat het voor de onderlinge afstemming nodig is dat de diverse plannen steeds gelijktijdig worden vastgesteld of herzien. De vaststelling van een nieuw beleidsplan op een van de terreinen zal juist gebruikt kunnen worden om gewijzigde inzichten ten aanzien van een ander beleidsterrein tot uitdrukking te brengen, hetzij in dat plan zelf hetzij in een toelichting daarbij of in een ander begeleidend stuk, afhankelijk van de aard van de uitspraken en van de reikwijdte, status en procedure van de betrokken plannen."

Er is bewust voor gekozen het beleid voor de fysieke leefomgeving dat nu nog in afzonderlijke plannen is opgenomen, samen te brengen in één integraal plan. Dit vanwege de samenhangen tussen de beleidsterreinen. Een strikte afbakening tussen de plannen op elk van die terreinen is niet goed mogelijk gebleken. Een dergelijke afbakening is zelfs onwenselijk! Dit tegen de achtergrond dat een zekere overlapping van de beleidsterreinen zelfs onvermijdelijk is. Ook in het POP is daarom geen strikte afbakening tussen de verschillende beleidsterreinen aangegeven. Wel is een zodanige systematiek gekozen dat vanuit de optiek van de fysieke leefomgeving de meer specifieke beleidsonderdelen inhoudelijk herkenbaar zijn.

In geval van concrete toetsing zal steeds vanuit de bestaande wettelijke kaders worden gewerkt en het in het POP verwoorde beleid vanuit die kaders worden getoetst en benoemd.

In aansluiting hierop zijn wij van mening dat uit de geschiedenis en bepalingen van de WRO kan worden afgeleid dat door de wetgever bewust is afgezien van het stellen van gedetailleerde eisen aan de inhoud van het SP. De in het POP aangehouden systematiek, gericht op de fysieke leefomgeving, geeft invulling aan een planvorm die een vertaling is van een afstemmingsbenadering in haar meest ruime vorm en is daarmee niet in strijd met de uitgangspunten van de wet.

De bepalingen van de Wm en de Wet op de waterhuishouding (WHH) sluiten een dergelijke benadering evenmin uit. In de afgelopen jaren is gebleken dat de afstemmingsbepalingen van de WRO, de Wm en de WHH slechts een beperkte werking hebben. Het kiezen voor integratie van plannen is sterk ingegeven vanuit het streven naar een optimale afstemming van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Wij zijn van mening dat het POP dan ook optimaal tegemoetkomt aan de bij de wetgever levende gedachte van afstemming.

Al gedurende langere tijd zoeken provincies naar mogelijkheden en middelen om naar een ideale oplossing voor een afgestemd en consistent beleid voor ruimte, water en milieu. Een groot aantal provincies heeft in de afgelopen periode gelijktijdig de strategische plannen voor ruimte, water en milieu vastgesteld of gaan dat nog doen of nadrukkelijk gekozen voor de opstelling van een integraal plan. Drenthe is de eerste provincie met een integraal plan (POP) en Groningen heeft inmiddels ook een POP vastgesteld.

2. Ten aanzien van de gevolgde procedure is gehandeld overeenkomstig de bepalingen van zowel de WRO, de Wm, de WHH als van de Awb. De wettelijke vereisten, die op onderdelen verschillen, zijn toegepast in de meest ruime zin, te weten: opstelling voorontwerp, publicatie, mogelijkheid tot reactie (acht weken), inspraak, bestuurlijk overleg in de meest ruime zin, gemotiveerde bijstelling, beantwoording, opstelling ontwerp, informatieavonden, indiening zienswijzen (acht weken), mondelinge toelichting/hoorzitting, bestuurlijk overleg, gemotiveerde bijstelling, besluitvormingstraject met inspraak bij de statencommissie, finale besluitvorming provinciale staten (PS). Hierbij is steeds een volledige openheid betracht en heeft publicatie plaatsgevonden in de meest ruime zin.

Overigens wordt erop gewezen dat de NAM BV bij haar reactie op het voorontwerp onder het kopje Status en doorwerking van het POP (tevens bijlage bij de zienswijze op het ontwerp), nog het volgende heeft opgemerkt.

"Overigens denken wij dat het inhoudelijke stelsel van het POP, de inzichtelijkheid en vooral de overzichtelijkheid van het provinciaal beleid naar buiten ten goede komt en als ook een equivalent rechtsbeschermingsregime wordt geboden, oude sectorale plannen adequaat zullen worden vervangen."

Inhoudelijke bezwaren NAM BV

1. Inhoudelijk bezwaar tegen beleid dat grootschalige ondergrondse opslag van aardgas in de Drentse bodem wil verbieden.
Inhoudelijk bezwaar tegen het in het POP opgenomen verbod het (terug)brengen van afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincie Drenthe toe te staan. Daaronder moeten worden begrepen afvalstoffen, afkomstig van booractiviteiten, een en ander uitgezonderd het terugvoeren van formatiewater in de zin van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (BAGA) in bestaande gas- en olievoerende formaties.
Alleen door wijziging van het POP kan hiervan worden afgeweken en slechts dan wanneer de noodzaak van zo'n voorziening is aangetoond.
2. Opmerkingen over "politieke statements" in het POP in relatie tot besluitbegrip en de rechtmatigheid van het POP.

Overwegingen

1. Voor het standpunt ten aanzien van de ingebrachte inhoudelijke punten wordt verwezen naar de eerdere beantwoording van de door de NAM BV ingediende zienswijzen op het ontwerp.

De voorwaarden en de procedure in het POP vinden hun aanleiding vooral in het omgevingseffect voor voorzieningen om de ondergrondse opslag van aardgas mogelijk te maken. Omdat op dit moment geen concrete plannen voor ondergrondse opslag van aardgas bestaan, althans bij de provincie niet bekend zijn, is het niet aan de orde daarop nu al vooruit te lopen, door gebieden te benoemen, waar deze opslag zou kunnen plaatsvinden en nog minder om dit op voorhand overal mogelijk te maken. Wanneer de noodzaak van een ondergrondse opslag zich concreet voordoet en er ook een locatie in beeld is, zal een afweging worden gemaakt met de andere belangen die in dat gebied spelen.

Gelet op de aard van de ingreep op de omgeving, is een herzieningsprocedure van het POP, waarbij PS beslissen, alleszins te rechtvaardigen.

Ook gedeputeerde staten zelf zullen elke afwijking dan wel handhaving van het POP per besluit goed dienen te motiveren.

In de Drentse politiek is het een breed gedragen standpunt, dat geen afvalstoffen in de diepe ondergrond mogen worden gebracht. Dit beleid was opgenomen in het SP (PS 27 juni 1990), het PMP (PS februari 1995) en nu in het POP. Dit beleid is genuanceerd¹ voor wat betreft formatiewater (als bedoeld in bijlage III van het BAGA) dat bij boringen naar gas en olie vrijkomt. Later is dit beleid op nationaal niveau nog weer verbreed doordat de omschrijving van formatiewater in het BAGA is aangevuld met "inclusief de daarvan niet af te scheiden hulpstoffen". Op basis van verleende vergunningen mag de NAM reeds jaren dit formatiewater (onder voorwaarden) in de bodem terugvoeren. Hieruit volgt dat het in het POP opgenomen verbod op geen enkele wijze een belemmering heeft gevormd c.q. vormt voor de productieprocessen van de NAM. Nieuwe situaties met betrekking tot terug te voeren hulpstoffen zullen per geval door de provincie worden beoordeeld op doelmatigheid. Het gaat dan om situaties die niet onderzocht zijn in genoemd Milieueffectrapport (MER).

2. Wij zijn het oneens met de opstelling van de NAM BV dat uitspraken met een politiek karakter niet thuishoren in een ruimtelijk, milieu- of waterhuishoudingsplan. Op grond van de WRO, de Wm en de WHH hebben PS de wettelijke bevoegdheid gekregen tot het maken van voornoemde plannen en daarin het beleid terzake aan te geven. Daarmee zijn de genoemde plannen met nadruk politieke documenten die de basis vormen voor het politieke bestuur, in casu gedeputeerde staten.
3. Concluderend stellen wij u voor het advies van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 24 juni 1999 tot ongegrondverklaring van het bezwaar te volgen.

¹ De nuancering van het beleid voor wat betreft formatiewater is onderbouwd met een MER ("NAM Waterinjectie in Zuidoost Drenthe", mei 1991).

In genoemd MER is destijds aangegeven dat het de bedoeling van de NAM is om dit MER niet alleen ten behoeve van de beoogde injectieactiviteit op MS18 te benutten, doch ook te gebruiken bij andere soortgelijke (toekomstige) vergunningaanvragen van de NAM voor injectie ("Dit MER moet daarvoor een voorbeeldfunctie kunnen vervullen").

Zoals bekend heeft dit inmiddels plaatsgevonden met betrekking tot de injectie op Dalen 1/8 en wordt thans door de Ministeries van Economische Zaken en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de provincie Drenthe op basis van aanvragen door de NAM besluitvorming voorbereid met betrekking tot de injectie op een tweetal locaties.

Bezwaren Ministerie van Economische Zaken

1. Het bezwaar richt zich tegen de door de Raad van State aangemerkte passages uit het POP waarin een verbod wordt beschreven inzake proefboringen ten behoeve van onderzoek naar de geschiktheid van de diepe ondergrond van Drenthe voor de opslag van afvalstoffen.

In het plan worden geen ruimtelijke argumenten gegeven voor dit beleid. Ook worden er geen gronden vanuit de bescherming van het milieu of de waterhuishouding gegeven om dit beleid op te baseren. Het betreft vormen van onderzoek die slechts van tijdelijke aard zijn en niet of nauwelijks kunnen worden aangemerkt als een ingreep in de omgeving.

Overwegingen

1. Het bezwaar van het Ministerie van Economische Zaken van 18 juni 2001 heeft dezelfde strekking als het in eerdere fase bij brief van 14 juni 1999 door het Ministerie van Economische Zaken ingediende bezwaar.
De Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften adviseert het bezwaarschrift wederom niet-ontvankelijk te verklaren vanwege termijnoverschrijding.
2. Door PS is reclamant op 15 december 1999 niet-ontvankelijk verklaard wegens het overschrijden van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift. Tegen die beslissing is door reclamant beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze oordeelde dat PS bezwaarde terecht niet-ontvankelijk hebben verklaard in zijn bezwaar, vanwege niet-verschoonbare termijnoverschrijding. Reclamant had eerder, nadat hij bekend was geworden met het besluit, daartegen bezwaar moeten indienen.
Dit zo zijnde luidt het oordeel van de commissie dat bezwaarde wederom niet-ontvankelijk is in zijn bezwaar. Belanghebbenden dienen zo spoedig mogelijk, nadat zij bekend hadden kunnen zijn met een besluit, daartegen bezwaar te maken. De hierboven genoemde uitspraak van de Raad van State bevestigt dat oordeel nogmaals.
Het opnieuw publiceren van het besluit tot vaststelling van het POP, om daarmee belanghebbenden die niet eerder op de hoogte waren, noch konden zijn van dat besluit en de appellabiliteit daarvan, de kans te geven alsnog tegen dat besluit bezwaar te maken, doet daar naar de mening van de commissie niets aan af.
3. Het verzoek van reclamant om als derde belanghebbende te worden aangemerkt in de procedure van behandeling van het bezwaarschrift dat de NAM heeft ingediend tegen het POP wijst de commissie af. Volgens de Algemene wet bestuursrecht en daaromtrent door de Afdeling bestuursrechtspraak ontwikkelde relevante jurisprudentie dient er in dat geval sprake te zijn van een rechtstreeks, direct betrokken belang. Dat wil zeggen dat men een min of meer speciaal of ook wel persoonlijk aangaand belang bij dat besluit dient te hebben.
Het mag duidelijk zijn dat reclamant inderdaad primair belanghebbende is bij het bestreden besluit, hetgeen heeft geresulteerd in het indienen van een bezwaarschrift. Daarnaast kan in casu volgens de commissie geen sprake meer zijn van ook nog een status van derde belanghebbende in de bezwaarschriftprocedure die een andere primaire belanghebbende heeft aangespannen. Reclamant heeft geen eigen rechtstreeks belang bij het bezwaarschrift van de NAM.
4. Concluderend stellen wij u voor het advies van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 7 november 2001 te volgen.



NAM

PROV. BESTUUR VAN DRENTH	
No:	9901538
ingek.:	- 4 FEB. 1999
Class nr.:	
TE BEH. DOOR:	BW Bijz

Aan het provinciaal bestuur
van de provincie Drenthe
Postbus 122
9400 AC Assen

Uw ref:

Onze Ref: DIR-
199901000618-MW

Doorkiesnr: (0592) 362685

Assen, 2 februari 1999

Onderwerp: Provinciaal omgevingsplan Drenthe (POP)
Bezwaarschrift

Geacht bestuur,

Bij brief van 21 december 1998, kenmerk 51/RW/A9/98 14041 zijn wij door het College van Gedeputeerde Staten geïnformeerd over de door u op 16 december 1998 onder nr. F genomen beslissing tot vaststelling van het Provinciaal omgevingsplan Drenthe. Bij die vaststelling is tevens de door ons ingebrachte zienswijze ongegrond verklaard. Voorts is bij voornoemd besluit door het provinciaal bestuur besloten een drietal met name genoemde provinciale beleidsplannen in te trekken, waaronder het streekplan Drenthe. Wij kunnen ons niet verenigen met de genomen besluiten en met de (rechts)gevolgen die daaruit voor ons bedrijf voortvloeien. Om die redenen zoeken wij naar een opening om bij de bestuursrechter op te kunnen komen tegen de door het provinciaal bestuur genomen beslissingen dan wel een deel daarvan. Daarvoor moet eerst een bezwarenprocedure worden doorlopen. Als zodanig moet dit schrijven worden aangemerkt als een (formeel) inleidend bezwaarschrift.

Karakter van het POP

Het POP integreert volledig en zonder enig voorbehoud het streekplan Drenthe, het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan. Alleen bij eerstgenoemd plan heeft de wetgever in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) een mogelijkheid in het leven geroepen af te wijken van de hoofregel dat beroep tegen besluiten, inhoudende algemene verbindende voorschriften en beleidsregels (vooralsnog) niet mogelijk is. Het moet dan gaan om onderdelen van een streekplan die als een besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. Daar ligt op voorhand al een kenbaarheidprobleem want welk ruimtelijk georiënteerd deel van het integrale POP moet in elk geval worden aangemerkt als streekplan als bedoeld in artikel 4a van de WRO? Dat geldt wel heel in het bijzonder voor dat deel of delen van het POP dat meer is dan een algemene toelichting op het te voeren provinciaal beleid. Het POP zelf geeft in de inleiding aan dat het formeel-juridisch in de plaats komt van de hiervoor aangehaalde drie plannen en ook dat het ondermeer een plan is als bedoeld in artikel 4a WRO. De kennisgeving van 22 december 1998 en de openbare bekendmaking van 30 december 1998 geven aan dat het plan fungeert als streekplan en dat geeft precies aan waar het probleem ligt; de formele juridische status van het POP is niet onweersproken en als planstelsel voor uitleg in velerlei richtingen vatbaar.

De WRO geeft in artikel 4a eerste lid met zoveel woorden aan dat er sprake moet zijn van afstemming met de andere in dat artikel genoemde provinciale plannen en niet meer dan dat. Want bij (onderlinge) afstemming tussen ieder in dat lid genoemd plan geldt dat daarin vastgelegd beleid voor elk individueel plan voor een ieder herkenbaar is. Dat geldt ook voor de in de onderliggende wetten bepaalde gevallen van rechtsbescherming die met het oog op (een aantal van) die plannen wordt geboden. Wij vragen ons af of één van de rechtsgevolgen van een streekplan, nl. de grondslag voor een aanwijzing, voortaan mede wordt uitgebreid tot als streekplan verpakt waterhuishoudings- en/of milieubeleid. Het POP is dus in strijd met de WRO vastgesteld omdat hier geen sprake meer is van afstemming. Er heeft een volledige en volstrekte integratie van op formele wetten gebaseerde plannen plaatsgehad en daar staat niet alleen de Wet op de Ruimtelijke Ordening maar ook de Wet Milieubeheer (met name het afstemmingsartikel 4.9 vijfde lid) aan in de weg. Alleen al om die redenen kan het POP als wettelijk planstelsel niet in stand blijven.

Rechtsbescherming

Het POP wordt gepresenteerd als een algemene regel van beleid maar roept voor ons bedrijf wel een aantal directe en indirecte rechtsgevolgen in het leven. De in de bestuurspraktijk bij streekplannen dikwijls toegepaste markering van beleidsuitspraken met een essentieel karakter in 'raster' of in 'cursieve tekst' is vervallen. De kwaliteit, inhoud en strekking van de uitspraken evenwel niet. Zo wordt in het POP bij herhaling duidelijk gemaakt dat afwijking van het POP slechts mogelijk is als het POP wordt herzien (zie ook hoofdstuk F; 'Doorwerking en uitvoering'). Het lijkt er dus op dat het provinciaal bestuur in wezen besluiten in de zin van artikel 1:3 eerste lid Awb juncto artikel 4a lid WRO in beleidsregels heeft verwerkt en daarmee wordt de indruk gewekt dat aan kringen van belanghebbenden de mogelijkheid wordt ontnomen tegen het POP, of delen daarvan, rechtsmiddelen aan te wenden. De mededelingen en openbare bekendmaking laten na op deze mogelijkheid te wijzen.

Dat het POP op een aantal punten geen nieuwe beleidsbeslissingen omvat houdt niet in dat beslissingen inhoudende voorzetting van het bestaande beleid niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. Het gaat er ons inziens in de eerste plaats om dat ter voortzetting van het bestaande beleid opnieuw een beoordeling heeft plaatsgevonden die heeft geleid tot een nieuw besluit. Dat dat besluit tot dezelfde uitkomst leidt is naar onze mening voor het besluitbegrip niet relevant.

Inhoudelijke bezwaren van NAM

NAM heeft in haar reacties van 11 maart 1998, ref. CLM-hw en 12 juni 1988 ref. CLM opgemerkt dat provinciaal beleid zoals vastgelegd onder C4.6 'Delfstoffen en ontgrondingen' niet aanvaardbaar zijn. **Dit bezwaarschrift richt zich inhoudelijk met nadruk tegen beleid dat grootschalige ondergrondse opslag van aardgas in de Drentse bodem wil verbieden. Alleen door wijziging van het POP kan daarvan worden afgeweken en slechts dan wanneer de noodzaak voor zo'n voorziening is aangetoond.**

Let wel; hier is geen sprake van het eventueel opnemen van een uitwerkings- of een afwijkingsbevoegdheid door Gedeputeerde Staten. Er moet een volledige partiele herzieningsprocedure worden doorlopen. De facto staat vast dat het provinciaal bestuur zich heeft verbonden geen medewerking aan de hier bedoelde activiteit te verlenen tenzij eerst het POP wordt herzien. Dat is dus een beslissing die specifiek voor onze bedrijfsvoering niet zonder betekenis is. Want aan geen ander bedrijf dan aan de NAM is krachtens de Mijwet 1810 voor nagenoeg het gehele Drentse territorium een aardolie en aardgasconcessie verleend.

Het tweede inhoudelijke punt waar NAM zich niet in kan vinden is het in het POP opgenomen verbod het (terug)brenge van afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincie Drenthe toe te staan. Daaronder moeten mede worden begrepen afvalstoffen, afkomstig van booractiviteiten, een en ander uitgezonderd het terugvoeren van formatiewater (in de zin van het BAGA) in bestaende gas- en olievoerende formaties. Gezien de harde en consequente afwijzende opstelling van het provinciaal bestuur in dit opzicht moet worden aangenomen dat voor afwijking van dit beleid eveneens van een POP-herziening nodig is. Daardoor is ons inziens ook hier sprake van een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

Hetgeen in onze reactie van 11 maart 1998 terzake is gesteld moet hier ter verdere toelichting op dit deel van het bezwaarschrift als ingelast worden beschouwd. Wij kunnen ons niet vinden in het onder 'Onder opslag in de diepe ondergrond' gestelde verbod, een en ander voor zover het de opslag of het terugvoeren van mijnbouwreststoffen in de diepe ondergrond betreft.

Overigens willen wij hier terzijde opmerken dat de opname in het POP van een aantal "politieke statements" die direct of indirect betrekking hebben op mijnbouwactiviteiten een ons inziens nogal subjectief karakter hebben en waaraan enig vooroordeel niet kan worden ontzegd. Dat betreft in de eerste plaats het amendement D van Jeurink/Schaap: **Gevolgen van de gaswinning zijn bodemdaling en lichte aardbevingen. De nadelige gevolgen daarvan dienen tot een minimum te worden beperkt. Eventuele schade ten gevolge van deze aardbevingen dient in goed overleg tussen de concessiehouder en de benadeelde partijen te worden geregeld. In dat geval streeft de provincie in noordelijk verband naar het opnemen van het principe van de omkering van de bewijslast in de aan te nemen nieuwe Mijnbouwwet. In afwachting zal de provincie bij nieuwe mijnbouwactiviteiten, voorzover het tot haar taken en mogelijkheden behoort, streven naar het inbouwen van waarborgen om eventuele schade te voorkomen of tot een minimum te beperken.** Dit soort uitspraken heeft een zuiver politiek karakter en hoort niet thuis in een ruimtelijk, milieu of waterhuishoudingsplan.

Zie ook beleidsuitspraken als bedoeld in C4.1 'Integrale functietoekenning' opgenomen onder zone IV.

"De waterhuishoudkundige gevolgen van maaiveld daling door oxidatie en klink kunnen niet worden gecompenseerd. De gevolgen van maaiveld daling door gaswinning kunnen wel worden gecompenseerd".

Beide vormen van maaiveld daling zijn een direct of indirect gevolg van menselijk handelen. Er valt niet te zien waarom dat tot ongelijke conclusies terzake van de mogelijkheid van compensatie moet leiden. Omdat dit type formuleringen geen besluiten zijn, staat NAM geen andere weg open dan de rechtmatigheid van het POP ten principale ter discussie te stellen.

Conclusie

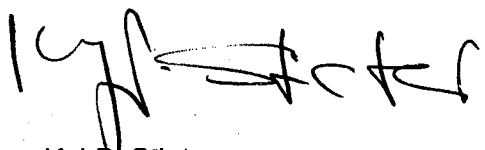
Wij hebben begrepen dat een integraal gedrukt exemplaar van het POP eerst rond maart zal verschijnen, waardoor een betere verwijzing kan plaatshebben naar de vindplaatsen van beleid dat met dit bezwaarschrift wordt bestreden. Primair is NAM zoals gezegd van mening dat het POP is vastgesteld in strijd met het bepaalde in de WRO (en Wm) en om die reden kan het POP niet in stand blijven. Meer subsidiair is NAM van mening dat in elk geval beslissingen inzake het tegengaan van grootschalige gasopslag alsmede de opslag van (mijnbouw)afvalstoffen in de diepe ondergrond meer flexibiliteit inzake de toelaatbaarheid van die handelingen moeten inhouden. Voor beide activiteiten nl. is een planherziening nodig voordat toestemming kan worden gegeven.

Wij verzoeken u deze beslissingen in heroverweging te willen nemen en ten principale ruimte te willen bieden aan beide aan de gaswinning verwante activiteiten waarvoor nu iedere directe mogelijkheid voor realisatie wordt ontnomen.

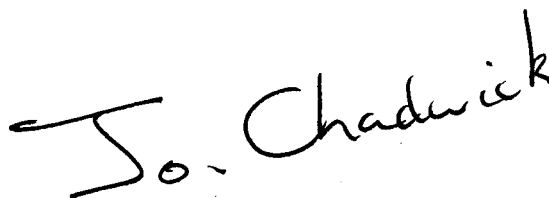
Tenslotte vermelden wij dat het intrekken van het Streekplan Drenthe (1990) het Waterhuishoudingsplan Drenthe (1990) en het Provinciaal Milieubeleidsplan (1995) na het van kracht worden van het POP gezien het voorgaande voorbarig is. Zo het POP al formele status en rechtskracht zal verkrijgen dan moet het intrekken in elk geval tot dat tijdstip worden opgeschort.

Tot nadere informatie bereid zijnde verblijven wij,

hoogachtend,
Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.



K.J.P. Stigter
Technical Manager



J. Chadwick
Planning & Development Manager

COMMISSIE VAN ADVIES VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN

VAN DE PROVINCIE DRENTHE

Verslag van het verhandelde in de openbare hoorzitting van de commissie ex artikel 2, lid 1, van de Verordening inzake de behandeling van bezwaarschriften ingevolge de Algemene wet bestuursrecht ingediend tegen besluiten van provinciale staten, gehouden op 18 mei 1999 betreffende het bezwaarschrift van de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV te Assen tegen het besluit van provinciale staten van 16 december 1998, nummer F-1, inzake vaststelling Provinciaal omgevingsplan Drenthe (POP), bekendgemaakt door gedeputeerde staten op 4 januari 1999.

Aanwezig: mevrouw mr. E. Mikkers-de Jonge (voorzitter), mevrouw mr. C.M. de Widt en de heer A. Smallenbroek (leden);
de heer mr. J. Zeilemaker (namens reclamant);
de heren H. Weggemans, H. van Laar en B.J. Hanskamp (namens gedeputeerde staten);
mevrouw mr. F. Westerhof en de heer H.E. Barkhof (secretariaat).

De **VOORZITTER** opent de zitting en stelt het bezwaarschrift aan de orde.

De heer **ZEILEMAKER** licht de bezwaren van de NAM toe aan de hand van de bijgaande pleitnotitie die geacht wordt deel uit te maken van dit verslag. Hij verwijst nog naar het omgevingsplan van de provincie Groningen waarin voor een andere aanpak is gekozen. In het hoofdstuk bestuurlijke en juridische aspecten van dat plan wordt gezegd dat in afwijking van de provincie Drenthe niet is gekozen voor een omgevingsplan waarin de strategische plannen volledig opgaan. Deze plannen blijven onverkort van toepassing. Verder worden in het plan van Groningen in grijs gemarkeerde teksten aangemerkt als besluiten waartegen beroep open staat. Hij denkt dat die aanpak een juiste is. Aan het slot van zijn betoog merkt hij nog op dat bij de NAM wel begrip bestaat voor de wenselijkheid om strategische plannen te integreren. De inzichtelijkheid en de toegankelijkheid voor de burger wordt hierdoor vergroot. Naar zijn mening moet dan wel eerst de bestaande wetgeving worden gewijzigd. Niet langer bestaat er dan het gevaar dat de integratie zoals in het onderhavige geval niet stoelt op een wettelijke basis.

De heer **WEGGEMANS** verwoordt het standpunt van de provincie aan de hand van de bijgaande pleitnotitie die geacht wordt deel uit te maken van dit verslag.

De heer **ZEILEMAKER** zegt dat zij bij nader inzien in hun bezwaarschrift in plaats van "uitspraken met een politiek karakter" beter hadden kunnen schrijven "uitspraken met een electoraal karakter".

Hij begrijpt dat zoals door de provincie is gesteld een strikte afbakening van de plannen niet goed mogelijk is. Punt is dat in het POP de verschillende beleidsplannen volledig zijn geïntegreerd. Op grond van artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening dient er afstemming plaats te vinden tussen de verschillende beleidsplannen en het streekplan. Volgens de toelichting op dat artikel is een strikte afbakening van de inhoud van die plannen niet goed mogelijk. Naar zijn mening is dit niet hetzelfde als het op elkaar afstemmen van die plannen.

De heer **WEGGEMANS** noemt het punt van de (grootschalige) gasopslag in de bodem. Volgens hem blijkt nergens in het POP dat dit nu onmogelijk is. Als er geen locatiekeuze is en als door de NAM ook niet is gevraagd een locatie in te tekenen dan is het volgens hem niet meer dan logisch, omdat het landschappelijk gezien om een zware ingreep gaat, dat daarvoor een herzieningsprocedure via de staten moet worden doorlopen. Het is zeker niet de bedoeling geweest een extra belemmering op te werpen in de richting van de NAM. Naar zijn mening is hier sprake van zorgvuldig beleid door de provincie. De provincie is niet bij voorbaat tegen ondergrondse gasopslag maar er dient wel eerst een integrale afweging plaats te vinden. Als recent voorbeeld noemt hij de ondergrondse opslag van gas in Langelo. Punt daar was niet zo zeer de opslag van het gas zelf maar vooral hetgeen op die locatie zou worden toegevoegd aan het Drentse landschap. Hij heeft beluisterd dat voor de NAM een (korte) procedure via het college van gedeputeerde aanvaardbaar zou zijn. Juist de lange procedure via de staten ontmoet bezwaar. Hij vindt deze opstelling van de NAM niet erg consequent.

De heer **ZEILEMAKER** zegt dat het uitoefenen van mijnbouwactiviteiten in zijn algemeenheid is toegestaan voor zover voor het gebied een concessie is verleend. In een aantal met name genoemde gebieden, zoals o.a. bebouwingsconcentraties is dit niet toegestaan. Hij begrijpt niet waarom voor ondergrondse gasopslag een uitzondering wordt gemaakt in die zin, dat daarvoor eerst het POP moet worden herzien. Het huidige POP staat het realiseren van een gasopslag niet toe.

Desgevraagd is de heer **WEGGEMANS** van mening dat nergens staat dat gasopslag niet zal zijn toegestaan.

De heer **SMALLENBROEK** citeert uit het POP: "Voor voorzieningen met grote effecten op de omgeving zoals voor grootschalige ondergrondse opslag van gas wordt geen ruimte geboden. Mocht dit aan de orde komen, dan zal het POP eerst herzien moeten worden".

De heer **WEGGEMANS** zegt dat het vooral gaat om voorzieningen met grote effecten op de omgeving. De provincie wil dit graag goed in de hand houden, vandaar die nadere afweging.

De heer **SMALLENBROEK** vraagt of de formulering anders zou zijn geweest als de NAM concreet had aangegeven waar de opslag van gas mogelijk zou zijn.

De heer **WEGGEMANS** antwoordt dat er dan een andere formulering had kunnen staan.

De **VOORZITTER** stelt vast dat voor het tot uitvoering kunnen brengen van een concreet plan eerst het POP moet worden herzien. Hiertoe zal een verzoek moeten worden ingediend bij de staten. Wat nu als de staten weigeren een herzieningsprocedure in gang te zetten.

De heer **WEGGEMANS** zegt dat gekeken zal moeten worden naar het effect voor de omgeving. Er dient een integrale afweging te worden gemaakt van alle belangen die spelen. Ook moeten daarbij eventuele alternatieven ter sprake kunnen komen. Hij benadrukt dat de staten zelf hebben aangegeven bij een dergelijke afweging betrokken te willen worden.

De heer **VAN LAAR** benadrukt dat met betrekking tot de totstandkoming van het POP de meest ruime procedure is toegepast. De communicatie met de NAM heeft zich beperkt tot een briefwisseling. Door de NAM zijn nimmer alternatieven aangedragen voor een beleid zoals zij dat voorstaan.

De NAM is van mening dat de huidige wetten geen ruimte bieden voor een POP. Hij verwijst naar de inhoudsopgave bij het POP. Daarin wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen een visie- en toetsingsdeel. In het toetsingsdeel is volgens hem vrij behoorlijk terug te vinden wat de kenmerkende elementen zijn van het milieu, het water en de ruimtelijke ordening. Er is wel sprake van integratie maar wel op basis van selectiviteit.

De **VOORZITTER** merkt op dat het streekplan voorheen wel de mogelijkheid bood van bezwaar en beroep tegen besluiten.

In het onderhavige geval is sprake van integratie van onder meer het streekplan. Waarom wordt dan nu heel expliciet gesteld dat het POP geen besluiten bevat.

De heer **WEGGEMANS** zegt dat heel bewust is gekozen voor een POP dat ruimte biedt aan met name gemeentebesturen. Groningen heeft voor een andere aanpak gekozen, in die regeling is wel sprake van bindende besluiten. Drenthe heeft er bewust voor gekozen die procedures bij de gemeenten te laten. Volgens hem is er voor gewaakt bindende besluiten in het POP op te nemen. Hij erkent dat de formulering hier en daar misschien wat streng lijkt, doch er worden wel openingen geboden.

De **VOORZITTER** merkt op dat naar de mening van de NAM het POP strijdig is met artikel 4a van de WRO.

De heer **WEGGEMANS** deelt deze mening niet. Hij zegt dat hierover uitvoerig is gecommuniceerd met een aantal deskundigen, waaronder ook professoren. Daaruit is niet naar voren gekomen, dat de nu gekozen aanpak niet zou kunnen.

De **VOORZITTER** heeft begrepen dat het POP ook vooral is bedoeld als toetsingskader voor gemeentelijke bestemmingsplannen. Bedrijven zoals de NAM vallen volgens haar toch enigszins buiten de boot.

De heer **WEGGEMANS** deelt deze mening niet. Hij blijft bij goed doorlezen van het POP vinden dat de NAM niet belemmerd wordt in haar activiteiten.

De heer **ZEILEMAKER** stelt vast dat een zware procedure opnieuw moet worden doorlopen met alle ongewisheden die dat meebrengt. In de ogen van de NAM is dit een groot probleem. Hij vraagt waarom niet evenals voor gaswinning ook voor gasopslag een "tenzij regeling" zou kunnen worden opgenomen.

De heer **WEGGEMANS** zegt dat met gaswinning volledig rekening is gehouden. Hij constateert dat de NAM met betrekking tot opslag van gas geen enkele vraag heeft voorgelegd. De regeling voor gaswinning doortrekken naar de opslag van gas ging de provincie gezien de consequenties die daaruit voortvloeien voor de omgeving te ver.

De heer **SMALLENBROEK** leest op bladzijde 183 van het POP dat het terugbrengen van afvalstoffen in de diepe ondergrond niet is toegestaan. Volgens hem is hier sprake van een hard besluit.

De heer **WEGGEMANS** zegt dat deze formulering is overgenomen uit het streekplan.

De **VOORZITTER** merkt op dat regels die in het streekplan wel voor bezwaar en beroep vatbaar waren dat nu in het POP niet zijn.

De heer **HANSKAMP** vraagt zich af of er wel zoveel nieuws onder de zon is. Langelo paste niet in het streekplan en zou nu ook niet passen in het POP. Volgens hem is er sprake van een voortzetting van het streekplanbeleid.

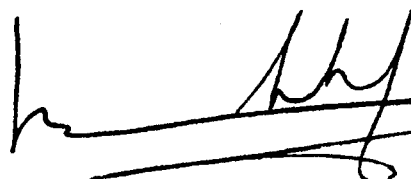
De heer **SMALLENBROEK** benadrukt dat het POP volgens de heer Weggemans geen besluiten bevat. Naar zijn mening is er zeker bij het verbod van de opslag van afvalstoffen in de diepe ondergrond toch duidelijk sprake van een besluit.

De heer **HANSKAMP** merkt op dat je in een strategisch plan, zoals een streekplan, besluiten kunt opnemen waardoor het een bindend plan wordt. Je kunt ook stellen dat het een strategisch plan is, een plan op hoofdlijnen. Pas bij de nadere afweging bijvoorbeeld in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan volgt er een finaal oordeel, waartegen rechtsmiddelen open staan.

Hierna sluit de **VOORZITTER** de zitting.

Aldus vastgesteld, 18 mei 1999

 , voorzitter

 secretaris

(sw)vernam.doc

**Notitie NAM naar aanleiding van het bezwaarschrift
van 2 februari 1999, gericht tegen het
Provinciaal Omgevingsplan (POP) Drenthe.
Hoorzitting op 18 mei 1999.**

MdV

Het loopt met de communicatie tussen NAM en het provinciaal bestuur op een aantal punten kennelijk niet best wanneer uitsluitend naar het resultaat van de discussie rond het POP wordt gekeken. Op 11 maart 1998 hebben we een schriftelijke reactie ingediend op het voorontwerp POP, op 12 juni 1998 is dat gevolgd door reactie op het ontwerp en laatstelijk op 2 februari 1999 door een bezwaarschrift. Alle genoemde reacties hebben inhoudelijk hetzelfde gemeen, zij willen voorkomen dat aan de bedrijfsvoering van de NAM onnodige beperkingen worden opgelegd of dat de bedrijfsvoering anderszins onevenredig wordt belemmerd. NAM wil haar belangen veilig stellen, zonodig door rechtsmiddelen aan te wenden. Daar gaat doorgaans een bezwarenprocedure aan vooraf. Het is NAM niet bekend of en zo ja in hoeverre Afd. 3.5 Awb is toegepast, want dan zou dat anders liggen. Dat blijkt in elk geval niet uit bekendmakingen en ook niet uit de tekst van het POP.

MdV

Het denken bij de provincies over de integratie van strategische beleidsplannen is al enige tijd gaande. Bij de verschillende provincies wordt over de juridische uitvoering verschillend gedacht. Er zijn provincies die willen komen tot een volledige planintegratie en er zijn provincies die voor het afstemmingsmodel kiezen door hun strategische beleidsplannen in tijd en uitvoering te schakelen en inhoudelijk op elkaar af te stemmen. Wij denken dat laatstbedoelde categorie (daar zit Drenthe niet bij) handelt in overeenstemming met het in de WRO gestelde en eerstbedoelde categorie niet. De wet (WRO) biedt slechts ruimte voor afstemming van beleidsplannen en niet voor volledige integratie. Alleen al om die formele redenen kan het POP ons inziens niet als wettelijk plan in stand blijven. Overigens hebben wij, zoals in ons bezwaarschrift is vermeld, er belang bij dat een aantal uitspraken in het POP die niet als besluit getypeerd kunnen worden vervallen en dat is het geval als de beslissing het POP vast te stellen teniet wordt gedaan.

MdV

De provincie geeft aan dat in het POP geen concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen en als dat zo zou zijn dan staat tegen het POP inderdaad geen rechtsmiddel open (rechter niet bevoegd). Het gaat hier echter om een aantal verbodsbepalingen waarvoor eerst het POP partieel moet worden herzien als zij moeten worden gerealiseerd. Wij zijn van mening dat in elk geval de uitspraken over het verbod op de aanleg van grootschalige gasopslagen (alleen bij POP-herziening) het verbod afvalstoffen in de diepe ondergrond van Drenthe op te slaan, zoals boorgruis en andere mijnbouwreststoffen voor bezwaar en beroep vatbaar zijn. Als een dergelijke beslissing is ook aan te merken de vrijwaring van opsporing en winning in milieubeschermingsgebieden (grondwaterbescherming). Deze beslissingen voldoen aan de 3 criteria voor concreetheit van een besluit zoals de Ab RvS meermalen in meerdere zaken (waaronder de PKB Waddenzee) heeft uitgemaakt.

MdV

Wij betreuren het dat grootschalige gasopslag (wat wordt onder grootschalig verstaan) in het huidige POP wordt uitgesloten en dat de diepe ondergrond (waaronder ook mijnen in de zin van de Mijnwetten!) voor het gebruik van mijnbouwreststoffen niet anders mag worden gebruikt dan voor het terugvoeren van (al dan niet gezuiverd) formatiewater. Hiermee worden technische/bedrijfsmatige ontwikkelingen stilgezet en voor zover de beslissing mede voortvloeit uit angst voor de uiteindelijke opslag van (zeer?) gevaarlijke afvalstoffen moet ons van het hart dat het te gek voor woorden is mijnbouwreststoffen die doorgaans uit de diepe ondergrond afkomstig zijn en die in het kader van de uitoefening van de mijnbouw noodzakelijkerwijs worden meegeproduceerd niet in de diepe ondergrond terug te kunnen voeren. Het POP zegt over het ondergronds opslaan onder C 2.3 bij het kopje straling nog het volgende.

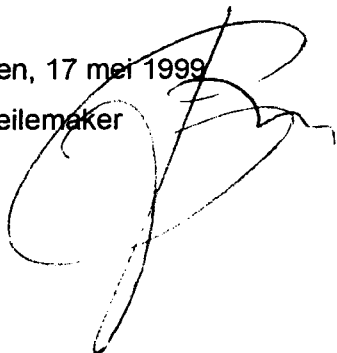
“De ondergrondse opslag van radioactief afval is uiterst ongewenst. Dit is reeds neergelegd in het SP Drenthe en in het PMP. Aan de ondergrondse opslag van onder andere radioactief afval, proefboringen en de voorbereidingen in juridische en planologische zin wordt geen enkele medewerking verleend, c.q. deze opslag wordt met alle juridische middelen tegengegaan enz.”

Dat kunnen wij niet aanvaarden voor zover het tevens gaat om mijnbouwreststoffen, want in de bewoording 'onder andere' ligt meer besloten dan alleen radioactief afval. Wij verzoeken u primair het provinciaal bestuur erop te wijzen dat het POP ondermeer is vastgesteld in strijd met de wet (4a WRO jö 4.9 Wm) en dat overigens nogal onzorgvuldig is gehandeld rond publicatie en het wijzen van belanghebbenden op rechtsbescherming. Als wordt vastgesteld dat het POP in elk geval geen streekplan in de zin van art. 4a WRO is (maar wel een provinciaal beleidsplan) dan is er met de gelijktijdige intrekking van het oude streekplan geen streekplan Drenthe meer. Het gaat hier namelijk om een besluit tot vaststelling onder gelijktijdige intrekking van oude beleidsplannen.

Meer subsidiair verzoeken wij u het provinciaal bestuur te adviseren bedoelde uitspraken over grootschalige gasopslag en opslag in de diepe ondergrond van mijnbouwreststoffen zodanig opnieuw te formuleren dat het POP voldoende flexibiliteit krijg af te wijken (bijv. een ja mits) van het geformuleerde beleid. De huidige formuleringen brengen onevenredige nadelen voor onze bedrijfsvoering met zich mee doordat die op de hiervoor aangegeven wijze onnodig en voor ons onaanvaardbaar wordt beperkt.

Assen, 17 mei 1999

J. Zeilemaker

A large, stylized handwritten signature in black ink, overlapping the typed name 'J. Zeilemaker'.

Pleitnotitie naar aanleiding van het door de Nederlandse Aardoliemaatschappij B.V. (NAM B.V.), Schepersmaat 2, Postbus 28000, 9400 HH te Assen d.d. 2 februari 1999 ingediende bezwaarschrift tegen het door Provinciale staten van Drenthe op 16 december 1998 vastgestelde Provinciaal omgevingsplan (POP).

0. Ontvankelijkheid bezwaar

Gelet op de jurisprudentie terzake is sprake van een besluit in de zin van de Awb indien wordt voldaan aan drie voorwaarden: hardheid van de beslissing en concreetheid van plaats en activiteit. Ondanks de concreetheid van activiteit (opslag gas resp. afvalstoffen) en plaats (gehele provincie) kan echter eventueel nog ruimte worden gevonden in de hardheid van het beleid. Dit zou betekenen dat bedoelde voorwaarden niet absoluut bedoeld zijn en er binnen de kaders van het POP ruimte bestaat voor nadere afweging.

In die zin is geen sprake van een volledig afgewogen besluit in de zin van de Awb. Immers in dit stadium van de planvorming is niet concreet aan te geven waar wel en waar niet sprake kan zijn van de bedoelde activiteiten. Gekozen is dan ook voor een stringent beleid, waarbij slechts afwijking mogelijk is via de zwaarste procedure.

Bij de teksten over de gasopslag wordt bij afwijking expliciet een herziening van het POP voorgeschreven. Gezien de consequente opstelling van de provinciale staten met betrekking tot de tweede voorwaarde mag eveneens worden aangenomen dat dit deel uitmaakt van de hoofdstructuur van het POP en derhalve bij afwijking eveneens een herziening vereist is.

Wij zijn van mening dat de NAM B.V. niet ontvankelijk is in haar bezwaar.

Mocht de commissie tot ontvankelijkheid besluiten dan gelden de volgende inhoudelijke standpunten tegen de ingebrachte bezwaren.

1. Karakter van het POP; rechtsbescherming

1. Het POP is vastgesteld in strijd met het bepaalde in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en de Wet milieubeheer (WM) en om die reden kan het POP niet in stand blijven.
2. Het intrekken van het Streekplan Drenthe (SP), Waterhuishoudingsplan Drenthe (WHP) en het Provinciaal Milieubeleidsplan (PMP) dient, zo het POP al formele status en rechtskracht zal verkrijgen, te worden opgeschort tot dat tijdstip.

Verweer:

1. Door de NAM B.V. wordt verwezen naar artikel 4a van de WRO en de daar aangegeven afstemmingsbepaling.
Bij de opstelling van het POP is aansluiting gezocht bij de toelichting op dit artikel 4a.
In de toelichting op dit artikel wordt verwezen naar paragraaf 2.4. van de Memorie van toelichting op het wijzigingsvoorstel van de wet, zoals vastgesteld bij Wet van 2

juli 1992, Stb. 415.

Hieraan is ontleend:

'Daar komt bij dat, juist door de samenhangen tussen beleidsterreinen, een strikte afbakening van de inhoud van de plannen op elk van die terreinen, een strikte afbakening van de inhoud van de plannen op elk van die terreinen niet goed mogelijk is, ja zelfs onwenselijk is. Een zekere overlapping is namelijk onvermijdelijk. Waar een dergelijke overlapping zich voordoet, zal een nieuw beleidsplan op het ene terrein zich per definitie uitspreken over het (betrokken onderdeel van het) beleid op een ander terrein. Dat wil tevens zeggen: expliciet of impliciet de in een eerder beleidsplan voor dat andere terrein te dien aanzien vervatte beleidslijnen bevestigen of herzien. Een en ander betekent onzes inziens niet dat het voor de onderlinge afstemming nodig is dat de diverse plannen steeds gelijktijdig worden vastgesteld of herzien. De vaststelling van een nieuw beleidsplan op een van de terreinen zal juist gebruikt kunnen worden om gewijzigde inzichten ten aanzien van een ander beleidsterrein tot uitdrukking te brengen, hetzij in dat plan zelf, hetzij in een toelichting daarbij of in een ander begeleidend stuk, afhankelijk van de aard van de uitspraken en van de reikwijdte, status en procedure van de betrokken plannen.'

Er is bewust voor gekozen het beleid voor de fysieke leefomgeving dat nu nog in afzonderlijke plannen is opgenomen, samen te brengen in één integraal plan. Dit vanwege de samenhangen tussen de beleidsterreinen. Een strikte afbakening tussen de plannen op elk van die terreinen is niet goed mogelijk gebleken. Een dergelijke afbakening is zelfs onwenselijk! Dit tegen de achtergrond dat een zekere overlapping van de beleidsterreinen zelfs onvermijdelijk is. Ook in het POP is daarom geen strikte afbakening tussen de verschillende beleidsterreinen aangegeven. Wel is een zodanige systematiek gekozen dat vanuit de optiek van de fysieke leefomgeving de meer specifieke beleidsonderdelen inhoudelijk herkenbaar zijn.

In geval van concrete toetsing zal steeds vanuit de bestaande wettelijke kaders worden gewerkt en het in het POP verwoorde beleid vanuit die kaders worden getoetst en benoemd.

In aansluiting hierop zijn wij van mening dat uit de geschiedenis en bepalingen van de WRO kan worden afgeleid dat door de wetgever bewust is afgezien van het stellen van gedetailleerde eisen aan de inhoud van het streekplan. De in het POP aangehouden systematiek, gericht op de fysieke leefomgeving, geeft invulling aan een planvorm die een vertaling is van een afstemmingsbenadering in zijn meest ruime vorm en is daarmee niet in strijd met de uitgangspunten van de wet. De bepalingen van de WM en de WHH sluiten een dergelijke benadering evenmin uit. In de afgelopen jaren is gebleken dat de afstemmingsbepalingen van de WRO, de WM en de Wet op de waterhuishouding (WHH) slechts een beperkte werking hebben. Het kiezen voor integratie van plannen is sterk ingegeven vanuit het streven naar een optimale afstemming van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

Wij zijn van mening dat het POP danook optimaal tegemoet komt aan de bij de wetgever levende gedachte van afstemming.

Al gedurende langere tijd zoeken provincies naar mogelijkheden en middelen om te komen tot een ideale oplossing voor een afgestemd en consistent beleid voor ruimte, water en milieu. Enkele provincies (Gelderland, Groningen) hebben in de afgelopen periode gelijktijdig de strategische plannen voor ruimte, water en milieu vastgesteld of gaan dat nog doen (Overijssel). Inmiddels werken er provincies (Flevoland, Limburg, Groningen) nadrukkelijk aan de opstelling van een integraal plan. Drenthe is de eerste provincie met een integraal plan (POP) en Groningen heeft dat gelijktijdig gedaan voor het groninger gebied van de regiovisie Groningen-Assen 2030 (ORG).

2. Ten aanzien van gevolgde procedure is gehandeld overeenkomstig de bepalingen van zowel de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet op de waterhuishouding als van de Algemene wet bestuursrecht. De wettelijke vereisten, welke op onderdelen verschillen, zijn toegepast in de meest ruime zin, te weten: opstelling voorontwerp, publicatie, mogelijkheid tot reactie (8 weken), inspraak, bestuurlijk overleg in de meest ruime zin, gemotiveerde bijstelling, beantwoording, opstelling ontwerp, informatieavonden, indiening zienswijzen (8 weken), mondelinge toelichting/hoorzitting, bestuurlijk overleg, gemotiveerde bijstelling, besluitvormingstraject met inspraak bij de statencommissie, finale besluitvorming provinciale staten. Hierbij is steeds een volledige openheid betracht en heeft publicatie plaatsgevonden in de meest ruime zin.

Overigens wordt er op gewezen dat de NAM B.V. bij haar reactie op het voorontwerp onder het kopje 'Status en doorwerking van het POP (tevens bijlage bij de zienswijze op het ontwerp), nog het volgende heeft opgemerkt.
'Overigens denken wij dat het inhoudelijke stelsel van het POP, de inzichtelijkheid en vooral de overzichtelijkheid van het provinciaal beleid naar buiten ten goede komt en als ook een equivalent rechtsbeschermingsregime wordt geboden, oude sectorale plannen adequaat zullen worden vervangen.'

Inhoudelijke bezwaren

1. Inhoudelijk bezwaar tegen beleid dat grootschalige ondergrondse opslag van aardgas in de Drentse bodem wil verbieden.
Inhoudelijk bezwaar tegen het in het POP opgenomen verbod het (terug)brennen van afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincie Drenthe toe te staan. Daaronder moeten worden begrepen afvalstoffen, afkomstig van booractiviteiten, een en ander uitgezonderd het terugvoeren van formatiewater in de zin van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen (BAGA) in bestaande gas-en olievoerende formaties. Alleen door wijziging van het POP kan hiervan worden afgeweken en slechts dan

wanneer de noodzaak van zo'n voorziening is aangetoond.

2. Opmerkingen over 'politieke statements' in het POP in relatie tot besluitbegrip en de rechtmatigheid van het POP.

Verweer:

Zie voor de de opstelling ten aanzien van het besluitbegrip onder 0..

1. Voor het standpunt ten aanzien van de ingebrachte inhoudelijke punten wordt verwezen naar de eerdere beantwoording van de door de NAM B.V. ingediende zienswijzen op het ontwerp. Zie hiervoor de bijlage.

De voorwaarden en de procedure in het POP vinden hun aanleiding vooral in het omgevingseffect van de plaatskeuze voor de bovengrondse voorzieningen om de ondergrondse opslag mogelijk te maken. Omdat op dit moment geen concrete plannen voor ondergrondse opslag bestaan, althans bij de provincie niet bekend zijn, is het niet aan de orde daarop nu al vooruit te lopen, door gebieden te benoemen, waar deze opslag zou kunnen plaatsvinden en nog minder om dit op voorhand overal mogelijk te maken. Wanneer de noodzaak van een ondergrondse opslag zich concreet voordoet en er ook een locatie in beeld is, dan zal een afweging worden gemaakt met de andere belangen die in dat gebied spelen.

Gelet op de aard van de ingreep op de omgeving, is een planherzieningsprocedure, waarbij Provinciale Staten beslissen, alleszins te rechtvaardigen.

Ook gedeputeerde staten zelf zullen elke afwijking dan wel handhaving van het POP per besluit goed dienen te motiveren.

2. Sinds jaar en dag is het een breed in de Drentse politiek gedragen standpunt, dat geen afvalstoffen in de diepe ondergrond mogen worden gebracht. Dit beleid is opgenomen in het PMP, het SP (bijlagen) en nu in het POP. Dit beleid is genuanceerd voor wat betreft formatiewater (als bedoeld in bijlage III van het BAGA) dat bij boringen naar gas en olie vrijkomt. Later is dit beleid op nationaal niveau nog weer verbreed doordat de omschrijving van formatiewater in het BAGA is aangevuld met "inclusief de daarvan niet af te scheiden hulpstoffen". Op basis van verleende vergunningen mag de NAM reeds jaren dit formatiewater (onder voorwaarden) in de bodem terugvoeren. Nieuwe situaties met betrekking tot terug te voeren hulpstoffen zullen per geval door de provincie worden beoordeeld op doelmatigheid.'

De nuancering van het beleid voor wat betreft formatiewater is onderbouwd met een MER ('NAM Water-injectie in Zuidoost-Drenthe', mei 1991).

In genoemd MER is destijds aangegeven dat het de bedoeling van de NAM is om dit MER niet alleen ten behoeve van de beoogde injectieactiviteit op MS-18 te benutten, doch ook te gebruiken bij andere soortgelijke (toekomstige) vergunning-aanvragen

van de NAM voor injectie ('Dit MER moet daarvoor een voorbeeld-functie kunnen vervullen').

Zoals bekend heeft dit inmiddels plaatsgevonden met betrekking tot de injectie op Dalen 1/8 en wordt thans door het ministerie van EZ, van VROM en de provincie Drenthe op basis van aanvragen door de NAM besluitvorming voorbereid met betrekking tot de injectie op een tweetal locaties.

3. Zie voor de de opstelling ten aanzien van het besluitbegrip onder 0..

Wij zijn het volstrekt oneens met de opstelling van de NAM B.V. dat uitspraken met een politiek karakter niet thuis horen in een ruimtelijk, milieu of waterhuishoudingsplan. Op grond van de WRO, de WM en de WHH hebben provinciale staten de wettelijke bevoegdheid gekregen tot het maken van voornoemde plannen en daarin het beleid terzake aan te geven. Daarmee zijn de genoemde plannen met nadruk politieke documenten die de basis vormen voor het politieke bestuur, i.c. gedeputeerde staten.

Bijlagen

1. bezwaarschrift NAM B.V., d.d. 2 februari 1999 tegen vaststelling Provinciaal omgevingsplan
2. zienswijze NAM B.V., d.d. 12 juni 1998 op het ontwerp POP
3. reactie NAM B.V., d.d. 11 maart 1998 op het voorontwerp POP
4. overzicht besluitvorming gedeputeerde staten in het kader van de totstandkoming POP
5. extracten nota Beantwoording van de op het ontwerp ingekomen zienswijzen.
6. extract SP over opslag in de diepe ondergrond
7. extracten PMP over opslag in de diepe ondergrond

N.B. De bijlagen liggen ter inzage in de leeskamer.

COMMISSIE VAN ADVIES VOOR DE BEZWAARSCHRIFTEN

VAN DE PROVINCIE DRENTHE

Advies van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften bestaande uit mevrouw mr. E. Mikkers-de Jonge (voorzitter), mevrouw mr. C.M. de Widt en de heer A. Smallembroek (leden) met betrekking tot het bezwaarschrift van de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV te Assen tegen het besluit van provinciale staten van 16 december 1998, nummer F-1, inzake vaststelling Provinciaal omgevingsplan Drenthe (POP), bekendgemaakt door gedeputeerde staten op 4 januari 1999.

De openbare hoorzitting heeft plaatsgevonden op 18 mei 1999.

Voorgeschiedenis

Provinciale staten hebben bij besluit van 16 december 1998, nummer F-1, vastgesteld het Provinciaal omgevingsplan Drenthe. Dit is het plan als bedoeld in artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de waterhuishouding (WHH) en als bedoeld in artikel 4.9 van de Wet milieubeheer (Wm). Het plan fungeert als Streekplan, Waterhuishoudingsplan en Provinciaal Milieubeleidsplan.

In de bekendmaking geven gedeputeerde staten aan dat het plan geen besluiten bevat als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Standpunt reclamant

Karakter van het POP

Het POP integreert volledig en zonder enig voorbehoud het Streekplan Drenthe, het Milieubeleidsplan en het Waterhuishoudingsplan. Alleen bij eerstgenoemd plan heeft de wetgever in de WRO een mogelijkheid geschapen af te wijken van de hoofdregel dat beroep tegen besluiten, inhoudende algemene verbindende voorschriften en beleidsregels (vooralsnog) niet mogelijk is. Het moet dan gaan om onderdelen van een streekplan die als een besluit in de zin van de Awb kunnen worden aangemerkt. Daar ligt volgens reclamant al een herkenbaarheidsprobleem want welk ruimtelijk georiënteerd deel van het integrale POP moet in elk geval worden aangemerkt als streekplan als bedoeld in artikel 4a van de WRO. Het POP zelf geeft in de inleiding aan dat het formeel-juridisch in de plaats komt van genoemde drie plannen en ook dat het onder meer een plan is als bedoeld in artikel 4a WRO. De formeel juridische status van het POP is niet onweersproken.

Het POP is vastgesteld in strijd met de WRO omdat van afstemming als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, van die wet hier geen sprake is. Er heeft een volledige integratie van op formele wetten gebaseerde plannen plaatsgehad en daar staat niet alleen de Wet op de Ruimtelijke Ordening maar ook de Wet milieubeheer (met name het afstemmingsartikel 4.9, vijfde lid) aan in de weg.

Alleen al daarom kan het POP volgens reclamant als wettelijke planstelsel niet in stand blijven.

Rechtsbescherming

Het POP wordt gepresenteerd als een algemene beleidsregel maar roept voor reclamant wel een aantal directe en indirecte rechtsgevolgen in het leven. Het lijkt er op dat de provincie in wezen besluiten in de zin van artikel 1:3, eerste lid, Awb juncto artikel 4a, eerste lid, WRO in beleidsregels heeft verwerkt. Daarmee wordt de indruk gewekt dat aan kringen van belanghebbenden de mogelijkheid wordt ontnomen tegen het POP, of delen daarvan, rechtsmiddelen aan te wenden.

Dat het POP op een aantal punten geen nieuwe beleidsbeslissingen omvat betekent niet dat beslissingen inhoudende een voortzetting van het bestaande beleid niet voor bezwaar en beroep vatbaar zijn.

Inhoudelijke bezwaren NAM

Het provinciaal beleid zoals vastgelegd onder C4.6 "Delfstoffen en ontgrondingen" is niet aanvaardbaar. Met nadruk wordt bezwaar gemaakt tegen beleid dat grootschalige ondergrondse opslag van aardgas in de Drentse bodem wil verbieden. Alleen door wijziging van het POP kan daarvan worden afgeweken en slechts dan wanneer de noodzaak voor zo'n voorziening is aangetoond.

Van een uitwerkings- of een afwijkingsbevoegdheid door gedeputeerde staten is geen sprake. Er moet een volledige partiële herzieningsprocedure worden doorlopen. Deze beslissing is voor de bedrijfsvoering van reclamant niet zonder betekenis. Aan geen ander bedrijf dan aan de NAM is krachtens de Mijnwet 1810 voor nagenoeg het gehele Drentse territoir een aardolie en aardgas-concessie verleend.

Reclamant kan zich voorts niet vinden in het in het POP opgenomen verbod het (terug)brenge van afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincie Drenthe toe te staan. Daaronder moeten mede worden begrepen afvalstoffen, afkomstig van booractiviteiten, een en ander uitgezonderd het terugvoeren van formatiewater in bestaande gas- en olievoerende formaties. Gelet op de harde en consequente afwijzende opstelling van de provincie is naar de mening van reclamant ook hier sprake van een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit.

Terzijde wordt opgemerkt dat in het POP een aantal uitspraken met een politiek karakter voorkomen en dat die naar de mening van reclamant niet thuishoren in een dergelijk plan.

Conclusie

Primair is reclamant van mening dat het POP is vastgesteld in strijd met het bepaalde in de WRO en de Wet milieubeheer en daarom niet in stand kan blijven. Meer subsidiair is reclamant van mening dat in elk geval beslissingen inzake het tegengaan van grootschalige gasopslag alsmede de opslag van (mijnbouw)afvalstoffen in de diepe ondergrond meer flexibiliteit inzake de toelaatbaarheid van die handelingen moeten inhouden. Voor beide activiteiten is namelijk een planherziening nodig voordat toestemming kan worden gegeven.

Standpunt provinciale staten

Ontvankelijkheid bezwaar

Gelet op de jurisprudentie ter zake is sprake van een besluit in de zin van de Awb als wordt voldaan aan drie voorwaarden: hardheid van de beslissing en concreetheid van plaats en activiteit. Ondanks de concreetheid van de activiteit (opslag gas respectievelijk afvalstoffen) en plaats (gehele provincie) kan echter eventueel nog ruimte worden gevonden in de hardheid van het beleid. Dit zou betekenen dat bedoelde voorwaarden niet absoluut bedoeld zijn en er binnen de kaders van het POP ruimte bestaat voor nadere afweging.

In die zin is geen sprake van een volledig afgewogen besluit in de zin van de Awb. Immers in dit stadium van de planvorming is niet concreet aan te geven waar wel en waar niet sprake kan zijn van bedoelde activiteiten. Gekozen is dan ook voor een stringent beleid, waarbij slechts afwijking mogelijk is via de zwaarste procedure.

Gedeputeerde staten zijn van mening dat de NAM niet-ontvankelijk is in zijn bezwaar.

Karakter van het POP; rechtsbescherming

Door de NAM wordt verwezen naar de afstemmingsbepaling in artikel 4a van de WRO. Bij de opstelling van het POP is aansluiting gezocht bij de toelichting op genoemd artikel.

In de afgelopen jaren is gebleken dat de afstemmingsbepalingen van de WRO, de Wm en de WHH slechts een beperkte werking hebben.

Het kiezen voor integratie van plannen is sterk ingegeven vanuit het streven naar een optimale afstemming van het beleid voor de fysieke leefomgeving.

De provincie is van mening dat het POP danook optimaal tegemoet komt aan de bij de wetgever levende gedachte van afstemming.

Ten aanzien van de gevolgde procedure is gehandeld overeenkomstig de bepalingen van zowel de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet milieubeheer, de Wet op de waterhuishouding als van de Algemene wet bestuursrecht. De wettelijke vereisten, welke op onderdelen verschillen, zijn toegepast in de meest ruime zin.

Inhoudelijke bezwaren

De voorwaarden en de procedure in het POP vinden hun aanleiding vooral in het omgevingseffect van de plaatskeuze voor de bovengrondse voorzieningen om de ondergrondse opslag mogelijk te maken. Omdat geen concrete plannen voor ondergrondse opslag bestaan, althans bekend zijn, is het niet aan de orde daarop nu al vooruit te lopen, door gebieden te benoemen, waar deze opslag zou kunnen plaatsvinden en nog minder om dit op voorhand overal mogelijk te maken. Wanneer de noodzaak van opslag zich concreet voordoet en er ook een locatie in beeld is, dan zal een afweging worden gemaakt met de andere belangen die in dat gebied spelen.

Gelet op de aard van de ingreep op de omgeving, is een planherzieningsprocedure, waarbij provinciale staten beslissen, alleszins te rechtvaardigen.

Sinds jaar en dag is het een breed in de Drentse politiek gedragen standpunt, dat geen afvalstoffen in de diepe ondergrond mogen worden gebracht. Dit beleid is verwoord in het Provinciaal Milieubeleidsplan, het Streekplan en nu in het POP. Dit beleid is genuanceerd voor wat betreft formatiewater dat bij boringen naar gas en olie vrijkomt. Op basis van verleende vergunningen mag de NAM reeds jaren dit formatiewater in de bodem terugvoeren. Nieuwe situaties met betrekking tot terug te voeren hulpstoffen zullen per geval door de provincie worden beoordeeld op doelmatigheid.

De provincie is het volstrekt oneens met de opstelling van de NAM dat uitspraken met een politiek karakter niet thuis horen in een ruimtelijk, milieu of waterhuishoudingsplan. Op grond van de WRO, de Wm en de WWH hebben provinciale staten de wettelijke bevoegdheid gekregen tot het maken van voornoemde plannen en daarin het beleid aan te geven. Daarmee zijn die plannen met nadruk politieke documenten die de basis vormen voor het politieke bestuur.

Oordeel commissie

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

Alvorens inhoudelijk op de bezwaren van de NAM in te gaan dient eerst de vraag te worden beantwoord of de NAM in zijn bezwaren kan worden ontvangen.

Het POP behelst een omgevingsplan waarin het streekplan (WRO), het milieubeleidsplan (Wm) en het waterhuishoudingsplan (WWH) zijn opgenomen. Dit betekent dat in principe 3 formele wetten van toepassing zijn, afhankelijk van het planonderdeel.

Ingevolge artikel 7:1 van de Awb dient – in het algemeen – degene aan wie het recht is toegekend tegen een besluit beroep bij een administratieve rechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen tegen dat besluit bezwaar te maken.

Uit de plaats, tekst en totstandkomingsgeschiedenis van de door de NAM thans in bezwaar opgeworpen passages in het POP betreffende de opslag van gas en afvalstoffen concludeert de commissie dat de WRO van toepassing is.

Ingevolge artikel 4a, zevende lid van de WRO kan een ieder, voor zover één of meer onderdelen van een streekplan zijn aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Uit deze tekst blijkt dat een streekplan onderdelen kan bevatten die als besluit in de zin van de Awb zijn op te vatten.

Indien de thans inhoudelijk door reclamant bestreden passages kunnen worden aangemerkt als besluiten als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb dan kan daartegen derhalve bezwaar worden ingediend bij provinciale staten.

Namens provinciale staten is kort samengevat aangevoerd dat in het POP geen concrete beleidsbeslissingen zijn opgenomen die dermate afgewogen zijn dat sprake zou zijn van een besluit in de zin van de Awb. De flexibiliteit van het plan en de eigen verantwoordelijkheid van de na de herindeling grote Drentse gemeenten staat voorop. Reclamant heeft hiertegen ingebracht dat de passages betreffende de grootschalige ondergrondse opslag van aardgas (C4.6 POP) en het (terug)brenge van afvalstoffen in de diepe ondergrond (C5.5 POP) specifieke (rechts)gevolgen heeft voor zijn bedrijfsvoering en derhalve als besluit in de zin van de Awb zijn aan te merken.

Een streekplan draagt in beginsel een indicatief karakter. Het bevat immers met name elementen, die niet zo zeer een finaal oordeel inhouden over concrete vormen van grondgebruik, maar de doelstellingen, randvoorwaarden, prioriteiten en samenhangen van het provinciale beleid aangeven. Zij kunnen volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State niet worden aangemerkt als besluiten als bedoeld in artikel 4a, zevende lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. Wil een plandeel desalniettemin aangemerkt worden als een besluit in laatstbedoelde zin dan dient dit naar het oordeel van de voornoemde Afdeling bestuursrechtspraak, gelet op de in de wetsgeschiedenis in dit verband gebruikte term "concrete beleidsbeslissing", wat betreft drie te onderscheiden aspecten een voldoende mate van concreetheid te bezitten.

1. het plandeel dient concreet tot uitdrukking te brengen dat het verantwoordelijk bestuursorgaan ten tijde van de planvaststelling heeft beoogd een afgewogen beslissing te nemen
2. de plaats of het gebied dient voldoende concreet te zijn bepaald
3. het beoogde project of de ruimtelijke ingreep dient voldoende te zijn aangegeven

De bezwaren hebben betrekking op de volgende passages in het POP.

"Voor voorzieningen met grote effecten voor de omgeving zoals voor grootschalige ondergrondse opslag van gas, wordt geen ruimte geboden. Mocht dit aan de orde komen, dan zal het POP eerst herzien moeten worden. De noodzaak voor zo'n voorziening zal dan eerst dienen te worden aangetoond".

"Het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond van de provincie Drenthe is niet toegestaan.

Ook is het in de diepe ondergrond brengen van afvalstoffen afkomstig van booractiviteiten (naar olie en gas) niet toegestaan, uitgezonderd het terugvoeren van formatiewater (als bedoeld in Bijlage III van het Besluit aanwijzing gevaarlijke afvalstoffen) in daartoe geëigende gas- of olievoerende formaties".

De commissie is van oordeel dat de activiteiten waartegen de bezwaren zich richten heel concreet zijn weergegeven nl. geen ruimte bieden voor de grootschalige ondergrondse opslag van gas en voor het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond. Ook het gebied waarbinnen voor de activiteiten geen ruimte wordt geboden is duidelijk bepaald, namelijk de gehele provincie Drenthe. Voorts is de commissie van oordeel dat onvoorwaardelijk is verwoord dat voor de aangehaalde activiteiten geen ruimte wordt geboden. Het onvoorwaardelijke van deze beslissing wordt naar het oordeel van de commissie niet doorkruist door in algemene zin in het POP aan te geven dat er ruimte bestaat voor nadere afweging. De commissie constateert namelijk dat de betreffende passages van het POP onderdeel uitmaken van de hoofdstructuur van het plan. Indien de hoofdstructuur van het plan wordt aangetast dient de herzieningsprocedure gevolgd te worden. Dit betekent dat de hoofdstructuur dermate essentieel wordt geacht dat alleen provinciale staten bevoegd zijn daaromtrent te besluiten.

De commissie is van oordeel dat de hierboven aangehaalde passages een onvoorwaardelijke beslissing behelzen omtrent het al dan niet toelaatbaar zijn van bepaalde concrete activiteiten. De commissie meent dan ook dat ten aanzien van vorenbedoelde, welbepaalde activiteiten een afgewogen beslissing is genomen. Het verweer van de zijde van de provincie houdt in dat hoewel de activiteiten en de plaats behoorlijk concreet zijn aangegeven er nog ruimte kan worden gevonden in de hardheid van het beleid, hetgeen betekent dat er binnen de kaders van het POP ruimte bestaat voor nadere afweging. De commissie meent dat de betreffende passages van het POP, hoewel misschien niet zo absoluut bedoeld, wel zodanig zijn geformuleerd. Gelet op het feit dat slechts via de herzieningsprocedure ruimte kan worden geboden voor de bedoelde activiteiten meent de commissie dat sprake is van een afgewogen beslissing. De commissie concludeert op grond van het vorenstaande dat de bezwaren zich richten tegen in het POP opgenomen concrete beleidsbeslissingen.

De commissie is dan ook van oordeel dat de NAM in zijn bezwaren kan worden ontvangen.

Ten aanzien van de inhoudelijke bezwaren

De NAM is van mening dat beslissingen inzake het tegengaan van grootschalige gasopslag alsmede de opslag van afvalstoffen in de diepe ondergrond meer flexibiliteit inzake de toelaatbaarheid van die activiteiten moet inhouden. Nu is voor beide een planherziening nodig voordat toestemming kan worden verleend.

De commissie stelt vast dat de ondergrondse opslag van aardgas bovengronds gepaard gaat met grote effecten op de omgeving. Het is duidelijk dat dit vraagt om een zorgvuldige afweging van alle daarbij betrokken belangen. Dat in aanmerking genomen acht de commissie een planherzieningsprocedure waarbij provinciale staten beslissen heel redelijk. Gezien het ingrijpende karakter van dergelijke plannen komt het de commissie niet onredelijk voor dat niet op voorhand mogelijkheden worden geboden voor de opslag van gas.

De commissie is verder gebleken dat het ook voor de totstandkoming van het POP reeds jarenlang vaststaand beleid was dat geen afvalstoffen in de diepe ondergrond mogen worden gebracht. Ook hier gaat het om activiteiten die ingrijpend van aard zijn. Gelet daarop komt het de commissie niet onredelijk voor dat voor deze activiteiten een soortgelijke procedure is voorzien als voor de ondergrondse opslag van gas.

Formeel-juridische status van het POP

Reclamant voert aan dat de formeel-juridische status van het POP weersproken kan worden. Er zou sprake zijn van strijd met de WRO aangezien het integrale POP een volledige en volstreekte integratie van plannen gebaseerd op 3 verschillende formele wetten behelst. Het bepaalde in deze wetten en dan met name artikel 4a, eerste lid WRO en artikel 9, lid 5 Wet milieubeheer zou aan een dergelijke integratie in de weg staan. Tevens zou volgens reclamant aldus de herkenbaarheid van de afzonderlijke plannen onvoldoende zijn.

De commissie overweegt ten aanzien van dit bezwaar het volgende. Zij is van mening dat de door reclamant bedoelde afstemmingsartikelen niet in de weg staan aan een strategisch plan als thans voorligt. Het POP komt in feite neer op een maximale afstemming tussen de 3 verschillende plannen en voldoet daarmee aan het in de verschillende wetten neergelegde afstemmingsvereiste, waardoor naar het oordeel van de commissie een optimale duidelijkheid over het provinciaal beleid naar buiten toe wordt bewerkstelligd. Voorts deelt de commissie het standpunt van provinciale staten zoals verwoord tijdens de hoorzitting dat de specifieke beleidsonderdelen inhoudelijk herkenbaar zijn. Het toetsingsdeel C behelst het referentiekader voor te nemen besluiten als de goedkeuring van bestemmingsplannen, het verlenen van vergunningen krachtens de Wet milieubeheer en de goedkeuring van een waterbeheersplan krachtens de Wet op de waterhuishouding. Naar het oordeel van de commissie zijn de verschillende beleidsonderdelen daar waar dit nodig is duidelijk herkenbaar.


Deze herkenbaarheid komt niet alleen naar voren in de onderverdeling van toetsingsdeel C in paragrafen en subparagrafen, doch ook in de teksten zelf. De kans dat het bestuursrechtelijke specialiteitbeginsel geschonden zal worden acht de commissie dan ook minimaal.

Geheel ten overvloede wil de commissie de partijen nog het volgende in overweging geven. Op de hoorzitting bleek dat de standpunten van partijen in feite niet zo ver uiteenlopen. Gelet op de bewoordingen van het POP echter kreeg de commissie de indruk dat reclamant geen andere mogelijkheid zag dan de formele weg van bezwaar te bewandelen. Wellicht verdient het aanbeveling als partijen nog eens met elkaar in overleg treden.

Advies

De Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften adviseert provinciale staten éénstemmig de bezwaren **ongegrond** te verklaren.

Aldus vastgesteld, 24 juni 1999



, voorzitter



, secretaris

Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.**NAM**

Schepersmaat 2
 Postbus 28000
 9400 HH ASSEN
 Telefoon : (0592) 369111
 Telefax : (0592) 362200

www.nam.nl

Aan het provinciaal bestuur van Drenthe
 Westerbrink 1
 9405 BJ ASSEN

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	2001005679
ingek.:	21 JUNI 2001
Class nr.:	
TE BEH. DOOR:	RW

Uw ref:

Onze ref: LDC-
 200106100718MW

Doorkiesnr: (0592) 362685

Assen, 19 juni 2001

Onderwerp: Provinciaal omgevingsplan

Geachte bestuur,

Onlangs treffen wij in de Staatscourant een kennisgeving aan waarin wordt gewezen op de mogelijkheid bezwaren in te dienen tegen die delen van het POP welke als besluiten moeten worden aangemerkt.

Om misverstanden te voorkomen wil ik er op wijzen dat NAM er vanuit gaat dat het oorspronkelijke bezwaarschrift nu inhoudelijk wordt behandeld en dat het niet de bedoeling is dat door NAM opnieuw moet worden gereageerd. Voor zover dat wel de bedoeling is maak ik zekerheidshalve bezwaar tegen de concrete beleidsbeslissingen die in uw kennisgeving zijn genoemd. Het oorspronkelijk bezwaarschrift gelieve u hierbij als ingelast te beschouwen.

Overigens geef ik u in overweging beide beleidsbeslissingen zodanig te (her)formuleren c.q. te versoepelen dat zij niet als besluiten kunnen worden aangemerkt. Daarmee komt het concrete karakter van de beleidsbeslissingen te vervallen en wordt recht gedaan aan de POP uitspraak dat het POP geen concrete beleidsbeslissingen omvat.

In afwachting van uw nadere bericht verblijven wij,
 Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.

B.J. Ward
 Directeur

Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.Schepersmaat 2
Postbus 28000
9400 HH ASSEN
Telefoon : (0592) 369111
Telefax : (0592) 362200www.nam.nlCommissie van advies voor de
bezwaarschriften
T.a.v. mevrouw Mikkers-de Jonge
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Uw ref:

Onze ref: LAL
200107101583/gb

Doorkiesnr: (0592) 362685

Assen, 30 juli 2001

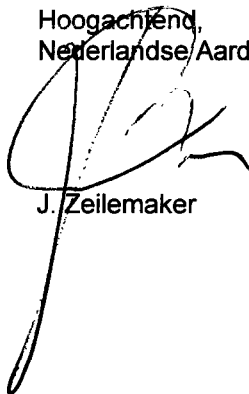
Onderwerp: Bezwaarschrift Provinciaal Omgevingsplan

Geachte mevrouw Mikkers-de Jonge,

Onder verwijzing naar uw brief van 26 juli 2001 bevestigen wij dat er geen aanleiding bestaat onze bezwaren opnieuw inhoudelijk te behandelen. Indien het provinciebestuur wel tot een hernieuwde inhoudelijke behandeling wil komen en wenst te worden gehoord dan zullen wij het op prijs stellen eveneens te worden gehoord.

Overigens maken wij van de gelegenheid gebruik u erop te wijzen dat u in uw advies het terugvoeren c.q. opslaan van afvalstoffen in diepe ondergrond (hieronder begrepen afvalstoffen van booractiviteiten) bestempeld als een activiteit die als "ingrijpend van aard" moet worden beschouwd. Dat is feitelijk onjuist. Het gaat doorgaans om kleinschalige bovengrondse faciliteiten waaraan in ruimtelijk opzicht weinig tot geen betekenis kan worden toegekend. Het is overigens wel juist dat het provinciaal bestuur m.b.t. het brengen van afvalstoffen in de ondergrond al jarenlang restrictief beleid voert. Dat neemt echter niet weg dat aan een beslissing tot vaststellen van het POP een hernieuwde afweging en oordeelsvorming op dit punt is voorafgegaan.

Wij laten aan u over of dit gegeven aanleiding vormt uw advies van 24 juli 1999 op dit punt te corrigeren.

Hoogachtend,
Nederlandse Aardolie Maatschappij B.V.
J. Zeilemaker



Aan
Provinciale Staten van de provincie
Drenthe
Westerbrink 1
9405 BJ Assen

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	2001605739
Ingek.:	21 JUNI 2001
Class nr.:	
TE BEH. DOOR:	B.J.C.

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
18-6-2001		O/REB/RN 01031788	

Onderwerp
Bezwaarschrift Provinciaal Omgevingsplan Drenthe

Naar aanleiding van de bekendmaking door Gedeputeerde Staten van Drenthe in de Staatscourant van 30 mei 2001 aangaande het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (POP Drenthe), maak ik gebruik van de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen tegen de vaststelling van het POP Drenthe.

Bij brief van 10 juli 1998 is de door de Inspecteur Ruimtelijke Ordening een zienswijze ingediend tegen het ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Drenthe. In deze zienswijze is onder punt a.6 een bedenking opgenomen over 'Proefboringen voor onderzoek opslag in de diepe ondergrond'. Deze bedenking is mede namens mijn ministerie ingebracht. U hebt op de zienswijze van de VROM-inspecteur via de Nota van beantwoording gereageerd.

Op 16 december 1998 is door u het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe officieel vastgesteld. Daarbij bent u niet tegemoet gekomen aan boven bedoelde bedenking.

Mijn bezwaar richt zich op de passages in paragraaf C.5.5 van het plan (pagina 183), waarin een verbod wordt beschreven inzake proefboringen ten behoeve van onderzoek naar de geschiktheid van de diepe ondergrond van Drenthe voor de opslag van afvalstoffen. Deze passages zijn na de uitspraak van de Raad van State te beschouwen als concrete beleidsbeslissing in de zin van artikel 4a zevende lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

In het plan worden geen ruimtelijke argumenten gegeven voor dit beleid. Ook worden er geen gronden vanuit de bescherming van het milieu of de waterhuishouding gegeven om dit beleid op te baseren. In dit verband wijs ik erop dat het vormen van onderzoek betreft

Bezoekadres	Doorkiesnummer	Telefax
Cascadeplein 10 Groningen	050-5992525	050-5992534

Hoofdkantoor	Telefoon (070) 379 89 11	X-400 adres S = EZPOST/C = NL/A = 400NET/P = MIN EZ
Bezuidenhoutseweg 30	Telefax (070) 347 40 81	Internetadres ezpost@minez.nl
Postbus 20101	Telex 31099 ecza nl	
2500 EC 's-Gravenhage	Telegramadres ecza gv	Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden



die slechts van tijdelijke aard zijn en niet of nauwelijks kunnen worden aangemerkt als een ingreep in de omgeving.

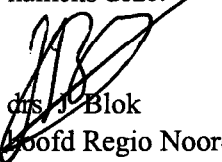
Dat de mogelijkheid tot het uitvoeren van bedoeld onderzoek beschikbaar moet zijn, blijkt rechtstreeks uit het onderzoeksprogramma waartoe is besloten in het kader van het Nationale milieubeleidsplan. Blijkens de discussie over dat plan met de Tweede Kamer dient een veilige en terugneembare berging uitgangspunt te zijn van het beleid inzake radioactief afval. Dat uitgangspunt staat dan ook centraal in het onderzoeksprogramma. Met het ten principale tegengaan van proefboringen bemoeilijkt U zonder aanwijsbaar planologisch belang dit onderzoek en daarmee het zoeken naar oplossingen voor de definitieve opslag van radioactief afval en ander afval dat niet op een andere wijze kan worden verwijderd dan door langdurige opslag.

De noodzaak van een definitieve oplossing voor radioactief afval is al vastgesteld in de nota radioactief afval (Kamerstukken -II, 1983/1984, 18.343, nrs. 1,5 en 6); en nog eens bevestigd in het dossier kernenergie Deel I, hoofdstuk 3 (Kamerstukken-II, 1993/1994, 21.666, nr. 8). Het in genoemde nota's neergelegde beleid heeft voorts geresulteerd in een actie in het NMP-kader en in het thans nog lopende onderzoeksprogramma (TK 1988-1989, 21137, nrs. 1-2, actie 62; nader uitgewerkt in een brief van de minister van VROM van 14 mei 1993, TK 1992-1993, 23163, nr. 1).

Tevens kan ik u melden dat het eindrapport van de Commissie Opberging Radioactief Afval (CORA) inzake terugneembare berging dit voorjaar door de minister van Economische Zaken naar de Tweede Kamer is gestuurd. De regering zal nog een standpunt bepalen over het rapport.

Naar mijn oordeel leidt een geheel verbod van proefboringen ten behoeve van onderzoek naar de geschiktheid van de diepe ondergrond van Drenthe voor de opslag van afvalstoffen tot een onaanvaardbare doorkruising van het hierboven beschreven beleid. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Raad van State van 20 september 2000, AB 2001, nr. 127, verzoek ik u dan ook het POP Drenthe te herzien zodanig dat hierin voldoende ruimte voor uitvoering van rijksbeleid wordt gegeven.

De minister van Economische Zaken
namens deze:


drs. J. Blok
Hoofd Regio Noord
Ministerie van Economische Zaken



Aan
Provinciale Staten van de provincie
Drenthe
Westerbrink 1
9405 BJ Assen

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Bijlage(n)
18-6-2001		O/REB/RN 01031790	

Onderwerp
Belanghebbende bezwaarprocedure Provinciaal Omgevingsplan Drenthe

Naar aanleiding van de bekendmaking van Gedeputeerde staten van Drenthe in de Staatscourant van 30 mei 2001 betreffende de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 26 februari 2001 inzake het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe, verzoek ik u om het volgende.

Naar aanleiding van bovengenoemde uitspraak heeft de Raad van State de procedure van de Nederlandse Aardoliemaatschappij inzake o.a. de ondergrondse opslag van afvalstoffen en het doen van proefboringen naar de geschiktheid van de ondergrond hiervoor terugverwezen naar de bezwaarfase. Hierbij verzoek ik u mij als belanghebbende aan te merken in deze procedure.

De minister van Economische Zaken
namens deze:

Mrs. J. Blok
hoofd regio Noord
Ministerie van Economische Zaken

Bezoekadres
Cascadeplein 10 Groningen

Doorkiesnummer
050-5992525

Telefax
050-5992534

Hoofdkantoor
Bezuidenhoutseweg 30
Postbus 20101
2500 EC 's-Gravenhage

Telefoon (070) 379 89 11
Telefax (070) 347 40 81
Telex 31099 ecza nl
Telegramadres ecza gv

X-400 adres S=EZPOST/C=NL/A=400NET/P=MIN EZ
Internetadres ezpost@minez.nl

Verzoeken bij beantwoording van deze brief ons kenmerk te vermelden



Rijksplanologische Dienst

Inspectie van de Ruimtelijke Ordening in de provincies
Drenthe, Friesland en Groningen (Inspectie Noord)
Postbus 964, 9700 AZ Groningen
Telefoon (050) 5992929 Telefax (050) 5992930

Bezoekadres: Cascadeplein 10

AANTEKENEN

Aan het College van Gedeputeerde Staten
van Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN.

Uw kenmerk

Uw brief

Kenmerk

Datum

203/HM/W

10 JULI 1998

Onderwerp

Zienswijze ontwerp Provinciaal Omgevingsplan Drenthe

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No:	g808329
ingek.	13 JULI 1998
Class. nr.	
TE BEH. DOOR:	

Geacht College,

Mede namens de Inspecteur voor de Volkshuisvesting en de Inspecteur Milieuhygiëne zend ik u hierbij onze zienswijze over het ontwerp van uw Provinciaal Omgevingsplan. Er bestaat op een aantal punten spanning tussen het POP en het rijksbeleid zoals dat in de Vinex, het NMP3 en de structuurschema's is vastgesteld.

Deze zienswijze doet niet af aan mijn waardering voor de wijze waarop u vorm hebt gegeven aan het omgevingsbeleid voor de provincie en de partijen in een vroeg stadium bij de voorbereiding ervan hebt betrokken. Het was geen eenvoudig proces om zoveel verschillende beleids invalshoeken samen te smeden tot één beleidsdocument voor de fysieke leefomgeving. Naar mijn oordeel bent u daar het beste in geslaagd op het punt van de zonering van het landelijke gebied. In de zonering zijn de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en de waterhuishouding tot een herkenbaar geheel samengesmeed. Dit is minder het geval waar het gaat om de wat meer abstracte begrippen als bundelen en verstedelijking uit de ruimtelijke ordening, hoewel de onderliggende uitgangspunten vooral zijn ontleend aan milieu-aspecten.

De beweegredenen voor de zienswijze zijn de volgende:

1. Het POP is te weinig sturend op aspecten van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting.
2. De woningbehoefte wijkt in hoge mate af van de berekende indicatieve woningbouwbehoefte door het rijk, zonder dat het verschil wordt gemotiveerd.
3. Het gekozen verstedelijkingsmodel is ondoorzichtig en de ruimte voor woningbouw biedt voor een aantal kernen ruimte voor suburbanisatie.
4. De criteria voor werklokaties behoeven aanscherping.
5. Het beleid voor landgoederen en buitenplaatsen wijkt af van het rijksbeleid.
6. Proefboringen worden zonder een ruimtelijke afweging geheel uitgesloten

Aan het eind van dit schrijven ga ik nog afzonderlijk in op een specifiek milieu-aspect.

Ad 1. Sturingsmogelijkheden

Waar in het POP het kader wordt aangegeven voor het ruimtelijke beleid voor het eerste decennium van de volgende eeuw past het naar de visie van VROM om de sturende rol van de provincie daarbij een goede invulling te geven.

Bijlagen



Kenmerk

203/HM/W

Datum

10 JULI 1998

Bladnummer

2

Het POP kent volgens de beschrijving een hoofdstructuur en minder harde gedeelten. Van de hoofdstructuur van het plan mag slechts worden afgeweken na de voorgenomen afwijking te hebben voorgelegd aan de PCO en PS. Verder hebt u de bevoegdheid om zonder officiële besluitvormingsprocedure op minder belangrijke punten af te wijken, mits e.e.a goed is gemotiveerd, ook weer gehoord de PCO en PS. Deze minder zware afwijkingen van de functiekaart, dienen wel te sporen met de ontwikkelingskaart. Het POP en de onderdelen ervan zijn geen volledig afgewogen besluit, maar richtinggevend.

Omdat de hoofdstructuur van het plan niet is gedefinieerd blijft onduidelijk in welk geval afwijkingsprocedures dienen te worden gevolgd. Ik heb voor de omschrijving van de hoofdstructuur in de PCO suggesties gedaan, die echter niet zijn overgenomen. Het is niet duidelijk wanneer er een formeel besluit tot afwijking moet worden genomen. Als complement hiervan is evenmin niet duidelijk in hoeverre er sprake is van minder belangrijke afwijkingen. Het is dus voor gemeentebesturen niet helder wanneer er sprake is van een afwijking van de hoofdstructuur of van een minder belangrijke afwijking. Hierdoor en vanwege het feit dat u veel passages hebt opgenomen die de gemeenten en anderen een grote beleidsvrijheid geven is het POP niet geschikt om sturing te geven aan de ruimtelijke ontwikkeling.

Deze bezwaren tegen de geringe mate van sturing die mogelijk is met behulp van het POP zijn fundamenteel. Ze gaan des te zwaarder wegen in samenhang met de hieronder volgende opmerkingen over de ontwikkeling van de woningbouw en de daarmee verbonden visie op de verstedelijking.

Ad 2. Woningbouw

a. Berekening woningbehoefte

Ik constateer een aantal opmerkelijke discrepanties: in de eerste plaats tussen de provinciale ramingen zelf. In de POP-benadering zijn er tot 2009 voor geheel Drenthe ca. 30.000 woningen nodig. Volgens een andere zeer recente nota van de provincie (Bevolkingsprognose Drenthe XIV, mei 1998) zou de geprognostiseerde bevolkingsontwikkeling tot 2015 slechts 28.000 woningen vergen: dus 2000 woningen minder voor een 5 jaar langere periode.

Daarnaast bestaat er een forse discrepantie tussen de ramingen in de door het rijk maatgevend geachte Primos-prognose en de ramingen in het POP. Primos gaat in de hoogste variant uit van 23.000 woningen voor de periode tot 2009 en in de laagste van slechts 15.000 woningen. De getallen die in de Vinex-convenanten worden genoemd en waarover dus op hoofdlijnen overeenstemming bestaat tussen provincie en rijk liggen in de orde van grootte van de lage Primos-ramingen.

De grote verschillen tussen de beide provinciale ramingen onderling en ten opzichte van de ramingen van het rijk kunnen tot gevolg hebben dat de afspraken die met de provincie over de uitvoering van de Vinex zijn gemaakt worden gefrustreerd.

b. Afstemming van de nieuwbouw op de voorraad.

Er wordt geen inzicht gegeven in de gevolgen van de leegstandsontwikkeling en de noodzakelijke herstructurering van de naoorlogse woningvoorraad voor de behoefte aan nieuwe bouwlocaties en omgekeerd. Ik verwijs op deze punten naar de brief van 31 januari 1997 van de Inspecteurs voor de Volkshuisvesting en de Ruimtelijke Ordening over de Signaalnota Ontwikkeling Woningbouw Drenthe. In deze brief zijn de nu wederom geformuleerde bezwaren in beginsel reeds verwoord. Meer in concreto dient naar de mening van VROM de bestaande woningvoorraad het primaat te krijgen. Als de aanwezige woningen onvoldoende tegemoet kunnen komen aan de vraag en daar ook niet dan wel onvoldoende op aangepast kunnen worden, kan het plegen van nieuwbouw als alternatief in beeld komen. Dit impliceert uiteraard niet dat geen nieuwbouw gepleegd kan worden, maar wel dat bestuurlijk steeds zorgvuldig moet



Kenmerk
203/HM/W

Datum
10 JULI 1998

Bladnummer
3

worden afgewogen waar welke nieuwbouw (qua type en qua aantallen) neergezet kan worden. Bovendien dient het effect van de nieuwbouw op de bestaande voorraad in beeld gebracht te worden. Dit zou een onderdeel moeten zijn van de motivering van bestemmingsplannen ten behoeve van woningbouw.

c. Regierol van de provincie.

Het is bekend dat de geldstromen van VROM voor woningbouw en de aanpassing van de bestaande voorraad in het jaar 2000 gebundeld zullen worden in het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Op het punt van de verdeling van deze middelen wordt gedacht aan een duidelijke regierol voor de provincies met name voor de niet - rechtstreekse gemeenten. Een van de procesvereisten voor de toekenning van ISV gelden zal worden gevormd door de gemeentelijke investeringsvisies. Bij een duidelijke sturende rol van de provincies behoort dan ook een eenduidige visie op stedelijke vernieuwing en de bovenlokale afstemming. Het POP moet in dit opzicht een duidelijker sturende rol vervullen dan thans het geval is.

In dit verband zijn ook de resultaten van het bestuurlijk overleg relevant dat minister De Boer voerde op 16 februari 1998 met de noordelijke provinciale besturen. Daarbij bleek de noodzaak met name voor Drenthe om een verklaring te geven voor de grote verschillen tussen de aantallen woningen genoemd in de Vinex-contracten en de capaciteit in de Signaalnota. Helderheid op dit punt ontbreekt nog steeds.

De woningbehoefte dient afgestemd te worden op

- de eigen rol en positie van de provincie
- de belangen van een zo effectief mogelijk gebruik van de bestaande voorraad
- de belangen van een zo effectief mogelijk gebruik van vrijkomende gronden als gevolg van het herstructureringsproces
- de woningbehoefte van de aanliggende provincies

De afstemming leidt tot een aanzienlijke verlaging van de woningbehoefte. Dat heeft ingrijpende gevolgen voor de bouwcapaciteit die in de verschillende kernen kan worden goedgekeurd.

Op grond van de lagere rijkstramingen is het ook zeer de vraag of er gekozen moet worden voor ontwikkelingen in de Hunzelaagte. Een lagere woningbehoefte heeft ook gevolgen voor de kernen op de Hondsrug. De noodzaak om de woningbouwmogelijkheden te verplaatsen van de kernen op de Hondsrug naar de Hunzelaagte wegens het ontbreken van voldoende bouwgrond komt dan in een ander licht te staan. Ander punt dat spreekt tegen het toedelen van een aanzienlijke bouwcapaciteit aan de Hunzelaagte zijn de te verwachten negatieve gevolgen voor de bestaande voorraad van Groningen, Assen, Emmen en Stadskanaal. Op grond van deze beide invalshoeken ben ik van mening dat van een woningbouwtaakstelling van de Hunzelaagte moet worden afgezien.

d. Monitoring.

Voor het volgen van de ontwikkelingen zet u het instrument monitoring in. Daarmee zullen elke 4 jaar gegevens beschikbaar komen over de feitelijke ontwikkelingen in relatie tot de beleidsdoelstellingen. Niet duidelijk is of dit instrument actief zal worden gebruikt om het plan bij te stellen indien blijkt dat ontwikkelingen afbreuk doen aan beleidsdoelstellingen.

In dit verband is met name voor de verstedelijking een monitoring gericht op perioden van 4 jaar niet effectief. Bijsturen vergt tijd en die is nauwelijks meer aanwezig wil feitelijke bijstelling effectief kunnen zijn. Op dit onderdeel constateer ik een duidelijk verschil tussen het Omgevingsplan Regio Groningen dat van monitoring in 2 jaarlijkse perioden met daaraan gekoppelde bijstellingen uitgaat en het POP. Ik pleit ervoor om het POP en het ORG op dit punt nadrukkelijker af te stemmen.



Kenmerk

203/HM/W

Datum

10 JULI 1998

Bladnummer

4.

e. Conclusies.

Op grond van het vorenstaande concludeer ik dat de voorgestelde woningbouwcapaciteit tot gevolg heeft dat er sprake is van een in de visie van het rijk niet goed te sturen ontwikkeling op het gebied van de woningbouw. De verschillen in de benadering van rijk en provincie zijn zo groot dat niet meer gesproken kan worden van marges als gevolg van verschillende rekenmethoden. De hoge woningbouwcapaciteit kan gevolgen hebben voor het gehele noorden. Het mag niet zo zijn dat als gevolg van de ruime woningbouw mogelijkheden die in het beleid beschikbaar worden gesteld aan weerskanten van de provinciegrens grote verschillen bestaan of zullen ontstaan op de woningmarkt. Dat wil zeggen een hoge leegstand in de steden door een overaanbod aan woningen in de dorpen. Tenslotte komt het POP onvoldoende tegemoet aan de eis van de minister - uitgesproken in het bestuurlijk overleg van februari - dat streekplannen een methodiek moeten bevatten waardoor bijsturen in veranderende omstandigheden mogelijk is.

Ad 3 Verstedelijking; het bundelingsbeleid.

De inzichtelijkheid van de voorgestane kernenstructuur, c.q. het verstedelijkingsmodel laat zeer te wensen over. Er wordt onderscheid gemaakt tussen streekcentra, substreekcentra, hoofdkernen en kleine kernen. Het is onduidelijk hoe de verdeling van de groei van de woningvoorraad plaats zal vinden over deze kernen. Ik heb ook op dit punt twijfel aan de mogelijkheden om op grond van het POP voldoende te sturen. Blz. 48 en 49 geven aan dat de provincie maximale flexibiliteit nastreeft: grotere aantallen zijn mogelijk voor de substreekcentra Roden, Coevorden en Beilen als de woningmarkt of de werkgelegenheid daar om vraagt. Voor de hoofdkernen en de kleine kernen kan ook worden uitgegaan van een groei die groter is dan de lokale ontwikkeling vraagt. Kortom, op de keper beschouwd bepalen de ontwikkelingen in de niet-streekcentra de ruimte die er overblijft voor de streekcentra. Weliswaar hebt u contouren rond een aantal kernen gelegd en zal er worden gestuurd door middel van een tweejaarlijkse fasering, maar dat laatste is slechts het geval bij kernen die ruimtelijke begrenzingen kennen. Blijkens bijlage A bij het POP zijn er echter veel kernen zonder ruimtelijke begrenzingen. Bovendien is de status van een contour niet hard. (Volgens blz. 50 van het POP is het een onderdeel dat niet behoort tot de hoofdstructuur van het POP).

Uit deze constatering blijkt de strijd van het POP met het Vinex-beleid op het punt van verstedelijking. Hoewel het provinciebestuur aangeeft dit principe ook te willen hanteren, biedt het POP in de praktijk zoveel ruimte buiten de streekcentra dat het concentratiebeleid tot mislukken gedoemd is. Ik acht de ruimte voor de woningbouw in de andere kernen dan ook onaanvaardbaar groot.

De conclusie is tevens dat u de door de minister in februari j.l. gevraagde helderheid omtrent het verstedelijkingsbeleid op het punt van woningbouw niet hebt geboden in het POP-Drenthe. Zowel op het punt van de aantallen als op het punt van het voorgestane verstedelijkingsmodel is het POP niet in lijn met het rijksbeleid.

Ad 4. Het Werken.

Voor de lokatie van nieuwe bedrijfsterreinen gelden in het POP twee uitgangspunten namelijk enerzijds bundeling bij stedelijke centra en anderzijds aansluiting bij hoofdinfrastructuur. Onvoldoende duidelijk is echter in het POP bepaald dat aansluiting bij hoofdinfrastructuur in combinatie met het beschreven bundelingsprincipe dient plaats te vinden. Als voorbeelden kunnen worden gegeven mogelijke ontwikkelingen nabij Rogat en in de zone tussen Veenoord en Zwartemeer. Deze lokaties voldoen niet aan de combinatie van de hiervoor genoemde ruimtelijke criteria en komen dan ook niet voor een bedrijvenontwikkeling in aanmerking.

De uitgangspunten van het rijkslokatiebeleid hebben ten onrechte geen doorwerking in het POP gekregen. Aan kantoorlokaties dient de voorwaarde te worden gesteld van een goede ontsluiting door het openbaar vervoer en kantoren mogen geen plaats krijgen op lokaties die zich goed lenen voor een goede en frequente aan- en afvoer van goederen via het wegtransport.



Kenmerk

203/HM/W

Datum

10 JULI 1998

Bladnummer

5.

Ad 5. Landgoederen en buitenplaatsen.

Wat de landgoederen betreft is de omschrijving op hoofdlijnen in overeenstemming met de definitie van het rijk. Er wordt echter een aantal functies onder het landgoed gebracht zoals tuinbouw en sierteelten, cursuscentrum en verkooppunt van bijzondere produkten die volgens de rijksdefinitie niet passend zijn. Voorzover het gaat om aan huis gebonden functies acht ik deze aanvaardbaar.

De mogelijkheid in het POP om op landgoederen van meer dan 50 ha zones voor Buitenplaatsen aan te wijzen is in strijd met het rijksbeleid. Consequentie van de provinciale voorstellen is dat er clusters kunnen ontstaan van 10 buitenplaatsen op 50 ha bos. (per 5 ha bos een woning). Een dergelijke opzet is in strijd met de uitgangspunten van het rijksbeleid om voor landgoederen onder stringente voorwaarden een uitzondering te maken op de regel dat bebouwing die niet functioneel aan het buitengebied is gebonden daar mag worden opgericht.

Het andere bezwaar tegen buitenplaatsen is de mogelijkheid die wordt geboden voor een bouwkaavel onder de voorwaarde van 1 ha bos.

Het rijksbeleid sluit nieuwe buitenplaatsen uit. Momenteel wordt op initiatief van het rijk elders in het land een aantal experimenten met betrekking tot de oprichting van buitenplaatsen uitgevoerd. Doel ervan is om na evaluatie van het experiment te bepalen of en zo ja onder welke voorwaarden het rijksbeleid voor de ontwikkeling van niet aan het buitengebied gebonden functies moet worden bijgesteld. Ik constateer dat op grond van de huidige inzichten de criteria die in het POP worden gebruikt voor buitenplaatsen nogal afwijken van de inzichten bij het rijk. Los van deze constatering kan hangende de uitkomst van de experimenten op dit moment niet worden ingestemd met uw beleid ten aanzien van buitenplaatsen.

Ad 6. Proefboringen voor onderzoek opslag in de diepe ondergrond

Mede namens het ministerie van Economische Zaken, heb ik op grond van het rijksbeleid - zie onder meer de brief van de minister van VROM inzake het kabinetsstandpunt opslag van afval in de diepe ondergrond (TK 92/93 23163 nr. 1, uitwerking NMP actiepunten 62) - bezwaar tegen het verbod op proefboringen, gericht op het onderzoeken van de geschiktheid van de diepe ondergrond van Drenthe voor de opslag van afvalstoffen. In het POP wordt geen ruimtelijke argumentatie gegeven voor dit beleid. Ook worden geen gronden vanuit de bescherming van het milieu of de waterhuishouding gegeven om dit beleid op te baseren. In dit verband wijs ik er op dat boringen slechts van tijdelijke aard zijn en een zeer beperkte ingreep vormen in de omgeving. Binnen het rijksbeleid is veilige en terugneembare berging uitgangspunt en dit uitgangspunt vormt een onderdeel van het huidige onderzoeksprogramma. Met het ten principale tegengaan bemoeilijkt u zonder aanwijsbaar belang voortvloeiend uit de doelstellingen van het POP het onderzoek en daarmee het vinden van aanvaardbare oplossingen.

Milieu

Tenslotte formuleren wij nog een zienswijze op het punt van de onevenwichtige kwalitatieve en kwantitatieve uitwerking van de verschillende milieuthema's (verspreiding, verstoring en verspilling) toegespitst op de Drentse situatie. Weliswaar heeft onze opmerking in eerste instantie tot enige aanpassing geleid, maar tegelijkertijd stelt u (blz. 79 van de Nota van beantwoording) dat de onevenwichtigheid in de behandeling van de thema's zijn oorzaak heeft in de (relatieve) ernst van de daarmee gemoeid zijnde problematiek. Deze weerlegging is echter niet onderbouwd met een evenwichtige kwalitatieve en zo mogelijk kwantitatieve beschrijving, waaruit helder moet kunnen worden opgemaakt



Kenmerk

203/HM/W

Datum

10 JULI 1998

Bladnummer

6.

wat de provincie in relatie tot de Drentse situatie wel of in mindere mate oppakt. Bovendien dient de aansluiting bij het NMP3 betreffende de ver'thema's meer expliciet te zijn.

Hoogachtend,
mede namens de Inspecteur van de Volkshuisvesting en de Inspecteur Milieuhygiëne in de provincies Groningen, Friesland en Drenthe,

de Inspecteur,

drs. G.C.A. Wamelink.

Secretariaat: Westerbrink 1, Postbus 122, 9400 AC Assen
telefoon (0592) 365561, telefax (0592) 365420

Bijlage 9

Verslag van de openbare hoorzitting van de commissie ex artikel 7:7 van de Algemene wet bestuursrecht. De zitting is gehouden op 16 oktober 2001 en betrof het bezwaarschrift van de minister van Economische Zaken, namens deze ingediend door het hoofd van de Regio Noord van het Ministerie van Economische Zaken, van 18 juni 2001. Het bezwaar is gericht tegen het besluit van provinciale staten van 16 december 1998, nummer F-1, inzake vaststelling Provinciaal omgevingsplan Drenthe (POP).

Aanwezig: de heer A. Smallenbroek (voorzitter) en de heren H.A. Derks en mr. A.J. van Iwaarden (leden);
de heer J. Blok, de heer Cahen en de heer Jeurig (namens reclamant);
de heer van Laar, de heer Hanskamp en mevrouw Meijers (namens gedeputeerde staten);
de heer Hoekstra (namens Milieufederatie Drenthe; derde belanghebbende);
de heer Zeilemaker (namens de NAM; derde belanghebbende);
mevrouw M.A. Vroling (secretaris).

De **VOORZITTER** opent de zitting, stelt de leden van de commissie voor en legt het karakter van de bezwaarschriftenprocedure uit. Vervolgens stelt hij het bezwaarschrift aan de orde.

De **VOORZITTER** deelt mee dat alvorens op het bezwaarschrift in te gaan, eerst gekeken dient te worden naar de ontvankelijkheid van het bezwaarschrift. Hij geeft de heer Blok de gelegenheid de ontvankelijkheid aan te tonen.

De heer **BLOK** geeft aan in zijn vorige bezwaar niet ontvankelijk te zijn verklaard, omdat het bezwaarschrift te laat was ingediend. Naar aanleiding van het bezwaar van de NAM over ten dele hetzelfde onderwerp, heeft de Raad van State gezegd dat er wel degelijk sprake was van concrete beleidsbeslissingen in het POP. Gedeputeerde staten hebben op een bepaald moment een besluit genomen waarin de mogelijkheid aan een ieder werd geboden om bezwaren in te dienen. De minister heeft van die gelegenheid gebruik gemaakt om nogmaals een bezwaarschrift in te dienen. Omdat er nu wel sprake is van een concrete beleidsbeslissing hoeft op dat onderdeel geen discussie meer gevoerd te worden en dient het bezwaarschrift in die zin wel ontvankelijk te worden verklaard.

De **VOORZITTER** geeft vervolgens de provincie het woord.

De heer **VAN LAAR** geeft aan dat het bezwaar van 18 juni 2001 dezelfde strekking heeft als het eerdere ingediende bezwaar van 14 juni 1999. De beslissing van de provincie om opnieuw de mogelijkheid te bieden bezwaar in te dienen was gericht op herstel van de door de Raad van State geoordeelde onjuiste rechtsmiddelenvoorlichting. Hij acht dat de door de Raad van State uitgesproken niet-ontvankelijkheid ten aanzien van het bezwaar van Economische Zaken van 14 juni 1999 aantoonde dat deze voldoende mogelijkheid heeft gehad haar bezwaren kenbaar te maken. Gedeputeerde staten komen dan ook tot niet-ontvankelijkheid van het bezwaarschrift.



De **VOORZITTER** vraagt of hier van de zijde van reclamant commentaar op is.

De heer **BLOK** wil nog toevoegen dat er een extra brief is geschreven waarin hij, gelet op de uitspraak van de Raad van State, in deze procedure verzocht heeft aan de provincie om in het verlengde van de procedure van de NAM als belanghebbende te worden aangemerkt. Hij hoort daar noch de provincie, noch de commissie over. Er zou in die zin nog een weg open zijn, waardoor EZ alsnog ontvankelijk zou zijn.

De heer **VAN LAAR** stelt dat vandaag het bezwaarschrift van EZ aan de orde is. Op het moment dat het inhoudelijke bezwaar van de NAM aan de orde is in uw commissie, zou EZ als belanghebbende kunnen worden aangemerkt.

De **VOORZITTER** geeft aan dat het eerste bezwaarschrift van de NAM hier niet weer ter tafel komt, deze is in behandeling bij gedeputeerde staten richting provinciale staten. De voorzitter geeft vervolgens aan dat de commissie zich gaat buigen over de ontvankelijkheid en hij verzoekt iedereen de zaal te verlaten.

De **VOORZITTER** heropent de zitting en deelt mee dat de commissie zal adviseren het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren en dat niet op de inhoud van het bezwaar zal worden ingegaan.

De heer **ZEILEMAKER** geeft vervolgens aan dat hem uit de uitnodiging voor deze zitting is gebleken dat hij inhoudelijk in kon gaan op een brief van de NAM van 30 juli 2001.

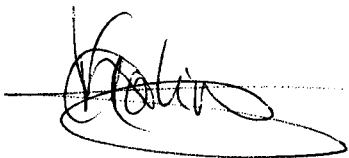
De **VOORZITTER** zegt dat het hier om een misverstand gaat, de NAM is als derde belanghebbende uitgenodigd en kan haar eigen zaak hier niet aan de orde stellen.

De heer **VAN IWAARDEN** geeft aan dat het mogelijk is om aanvullende informatie bij gedeputeerde staten/provinciale staten in te dienen, als de heer Zeilemaker meent dat deze van belang is voor de besluitvorming door provinciale staten.

De heer **VAN LAAR** geeft aan dat de brief van de NAM van 30 juli 2001 bij de besluitvorming zal worden meegenomen.

De **VOORZITTER** deelt mede dat de commissie zich thans voldoende geïnformeerd acht. Na vastgesteld te hebben dat er geen vragen of opmerkingen meer zijn en na in het kort het verdere verloop van de procedure te hebben geschetst, sluit hij de zitting.

Aldus vastgesteld, 16 oktober 2001



M.A. Vroling, secretaris



A. Smallegenbroek, voorzitter

Secretariaat: Westerbrink 1, Postbus 122, 9400 AC Assen
telefoon (0592) 365561, telefax (0592) 365420

Bijlage 10

Aan
het college van gedeputeerde staten
van de provincie Drenthe

Assen, 7 november 2001
Kenmerk 2001005739

Onderwerp: Advies betreffende bezwaarschrift van de minister van Economische Zaken, namens deze ingediend door het hoofd van de Regio Noord van het Ministerie van Economische Zaken te Groningen, inzake de vaststelling van het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe (POP).

Geacht college,

Aan de commissie is ter advisering een bezwaarschrift voorgelegd van de minister van Economische Zaken, namens deze ingediend door het hoofd van de Regio Noord van het Ministerie van Economische Zaken te Groningen. Het bezwaarschrift van 18 juni 2001, ontvangen 21 juni 2001 richt zich tegen het besluit van provinciale staten van 16 december 1998, nummer F-1, inzake vaststelling Provinciaal omgevingsplan Drenthe (POP), bekendgemaakt door gedeputeerde staten op 4 januari 1999. Het bezwaarschrift van 18 juni 2001 is ingediend naar aanleiding van een besluit van gedeputeerde staten van 22 mei 2001.

Het bestreden besluit

Provinciale staten hebben bij besluit van 16 december 1998, nummer F-1, het Provinciaal omgevingsplan Drenthe vastgesteld. Dit is het plan als bedoeld in artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke ordening (WRO), als bedoeld in artikel 7 van de Wet op de waterhuishouding (WHH) en als bedoeld in artikel 4.9 van de Wet milieubeheer (Wm). Het plan heeft betrekking op het gehele grondgebied van de provincie Drenthe en vervangt het Streekplan, het Waterhuishoudingsplan en het Provinciaal Milieubeleidsplan. In de bekendmaking van 4 januari 1999 geven gedeputeerde staten aan dat het plan geen besluiten in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht bevat, zodat er geen bezwaar- en beroepsmogelijkheden ingevolge de Awb zijn. Hiertegen is door reclamant vervolgens een bezwaar- en aansluitend een beroepschrift ingediend.



De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde in zijn daaropvolgende uitspraak van 26 februari 2001, dat de passages uit het POP ten aanzien van ondergrondse gasopslag en het opslaan van afvalstoffen in de diepe ondergrond en proefboringen, zijn te beschouwen als besluiten in de zin van artikel 4a, zevende lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gedeputeerde staten stellen hierop in het besluit van 22 mei 2001 nogmaals een ieder in de gelegenheid zo spoedig mogelijk eventuele bezwaren in te dienen. Hiervan heeft de minister van Economische Zaken gebruik gemaakt door middel van het onderhavige bezwaarschrift.

Bezwaren

Reclamant maakt bezwaar tegen de vaststelling van het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe. Het bezwaar richt zich op de passages in paragraaf C.5.5 van het plan waarin een verbod wordt beschreven inzake proefboringen ten behoeve van onderzoek naar de geschiktheid van de diepe ondergrond van Drenthe voor de opslag van afvalstoffen. In het plan worden geen ruimtelijke argumenten gegeven voor dit beleid. Ook ontbreken gronden vanuit de bescherming van het milieu of de waterhuishouding om het beleid op te baseren. Het gaat om onderzoek dat slechts tijdelijk van aard is en niet of nauwelijks kan worden aangemerkt als ingreep in de omgeving. Uit het onderzoeksprogramma waartoe is besloten in het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan blijkt, dat er een mogelijkheid beschikbaar moet zijn voor het uitvoeren van bedoeld onderzoek. Het centrale uitgangspunt in dit onderzoeksprogramma is een veilige terugneembare berging inzake het beleid omtrent radioactief afval. Met het tegengaan van proefboringen wordt dit onderzoek bemoeilijkt. Tevens is de noodzaak van een definitieve oplossing voor radioactief afval vastgesteld in de Nota radioactief afval en bevestigd in het dossier Kernenergie Deel 1, hoofdstuk 5. Dit voorjaar is bovendien door de minister van Economische Zaken het eindrapport van de Commissie Opberging Radioactief Afval (CORA) inzake terugneembare berging naar de Tweede Kamer gestuurd. De regering zal nog een standpunt bepalen over dit rapport.

Een geheel verbod van proefboringen ten behoeve van onderzoek naar de geschiktheid van de diepe grond van Drenthe voor de opslag van afvalstoffen leidt nu tot een onaanvaardbare doorkruising van het hierboven beschreven beleid.

Vorbereiding van het advies

De commissie heeft partijen in de gelegenheid gesteld in haar zitting van 16 oktober 2001 te worden gehoord. Een verslag van deze hoorzitting treft u bijgaand aan.

Overwegingen van de commissie

Ontvankelijkheid

Voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling dient eerst gekeken te worden naar de ontvankelijkheid van het onderhavige bezwaarschrift.

Van belang is dat reclamant reeds eerder een bezwaarschrift tegen het besluit van provinciale staten tot vaststelling van het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe, d.d. 16 december 1998, heeft ingediend. Door provinciale staten is reclamant op 15 december 1999 niet-ontvankelijk verklaard wegens het overschrijden van de termijn voor het indienen van een bezwaarschrift. Tegen die beslissing is door reclamant beroep ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Deze oordeelde dat provinciale staten bezwaarde terecht niet-ontvankelijk hebben verklaard in zijn bezwaar, vanwege niet-verschoonbare termijnoverschrijding. Reclamant had eerder, nadat zij bekend was geworden met het besluit, daartegen bezwaar moeten indienen.

Dit zo zijnde luidt het oordeel van de commissie dat bezwaarde wederom niet-ontvankelijk is in zijn bezwaar. Belanghebbenden dienen zo spoedig mogelijk, nadat zij bekend hadden kunnen zijn met een besluit, daartegen bezwaar te maken. De hierboven genoemde uitspraak van de Raad van State bevestigt dat oordeel nogmaals.

Het opnieuw publiceren van het besluit tot vaststelling van het POP, om daarmee belanghebbenden die niet eerder op de hoogte waren, noch konden zijn, van dat besluit en de appellabiliteit daarvan de kans te geven alsnog tegen dat besluit bezwaar te maken, doet daar naar de mening van de commissie niets aan af. Immers, reclamant was reeds op de hoogte van het besluit tot vaststelling van het POP en overtuigd van de mogelijkheid van het maken van bezwaar daartegen. Sterker nog, dat heeft zij ook gedaan. Reclamant was echter, getuige voornoemde uitspraak van de Raad van State, niet-verschoonbaar te laat met het indienen van het bezwaarschrift. Het simpele feit dat reclamant toendertijd te laat was met het indienen van een bezwaarschrift, leidt naar het oordeel van de commissie tot de conclusie dat hij dat ten aanzien van het onderhavige bezwaarschrift wederom, of eigenlijk nog steeds, is.

Hoewel dit advies niet de aangewezen plaats is, vindt de commissie het noodzakelijk toch hier de volgende opmerking te maken.

Bij brief van 18 juni 2001 heeft reclamant tevens een verzoek gedaan om te worden aangemerkt als belanghebbende in de procedure van behandeling van het bezwaarschrift dat de NAM B.V. heeft ingediend tegen de vaststelling van het POP op 16 december 1998. De commissie wijst dit verzoek af. Om als derde-belanghebbende te kunnen worden aangemerkt bij een bezwaarschrift van de primair-belanghebbende (i.c. de NAM) dient volgens de Awb en daaromtrent door de Afdeling bestuursrechtspraak ontwikkelde relevante jurisprudentie, sprake te zijn van een rechtstreeks, direct betrokken belang. Dat wil zeggen een hun min of meer speciaal of ook wel persoonlijk aangaand belang bij dat besluit hebben.

Het mag duidelijk zijn dat reclamant inderdaad primair belanghebbende is bij het bestreden besluit hetgeen dan ook heeft geresulteerd in het onderhavige bezwaarschrift. Daarnaast kan volgens de commissie in de onderhavige zaak geen sprake meer zijn van ook nog een status van derde-belanghebbende in een bezwaarschriftprocedure die een andere primair-belanghebbende heeft aangespannen. Reclamant heeft geen eigen rechtstreeks belang bij het bezwaarschrift van de NAM.

Advies van de commissie

De Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften adviseert eenstemmig het bezwaarschrift niet-ontvankelijk te verklaren.

Hoogachtend,
De Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften,



M.A. Vroling, secretaris



A. Smallegenbroek, voorzitter



MILIEU federatie
DRENTH E

PROV. BESTUUR VAN DRENTH E	
No.:	2001005962
ingek.:	26 JUNI 2001
Class nr.:	
TE BEH. DOOR:	BDC

Aan Provinciale Staten van Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

Betref:
Provinciaal omgevingsplan, bezwaren
vermeende beleidsbeslissing

Assen, 22 juni 2001

Onlangs hebben wij kennis genomen van de bekendmaking dat de Raad van State passages in het Provinciaal omgevingsplan over ondergrondse opslag van afval beschouwt als concrete beleidsbeslissingen. Het besluit van de Raad van State is inhoudelijk voor ons geen reden om te reageren. Wij zijn het namelijk eens met het door u geformuleerde beleid ten aanzien van ondergrondse opslag. Mocht deze zaak een vervolg krijgen dan willen wij ook als partij in het geding worden aangemerkt.

Door u werd in de bekendmaking tevens aangegeven dat ook andere onderdelen van het POP mogelijk als concrete beleidsbeslissing moeten worden aangemerkt. In dat geval had u de bezwaarmakers bij vaststelling van het POP moeten wijzen op de beroepsmogelijkheid tegen dergelijke passages. Nu u dit hebt nagelaten wordt van appellanten verwacht, dat zij alsnog van de beroepsmogelijkheid gebruik maken en wel zo snel mogelijk nadat zij hadden kunnen weten dat beroep tegen de genomen beslissing open staat.

Het is voor ons evenwel niet duidelijk welke procedure u voorstaat, welke beroepen daarbij mogelijk zijn en welke termijnen wij dus in acht moeten nemen. Daarom willen wij u bij deze laten weten, dat wij zo snel mogelijk zullen laten weten of wij van mening zijn dat ook andere passages van het POP als concrete beleidsbeslissingen zijn aan te merken en welke bezwaren wij hebben tegen dergelijke vermeende beleidsbeslissingen. Op dit moment wordt door ons onderzocht of de zienswijzen die wij hebben geuit naar aanleiding van het POP aanleiding geven tot het indienen van bezwaren. Aangezien u zelf geen termijn bindt aan de indiening van een reactie gaan wij uit van een termijn van 6 weken, zoals bijvoorbeeld ook is vastgelegd in de Algemene Wet Bestuursrecht, Hoofdstuk 6, Algemene bepalingen over bezwaar en beroep, in artikel 6:7 aangegeven.

Hoogachtend,
Name van de Milieufederatie Drenthe:

R. Scheringa



MILIEU federatie
DRENTHE

Aan de Provinciale Staten van Drenthe
Postbus 122
9400 AC ASSEN

PROV. BESTUUR VAN DRENTHE	
No.:	2001 00 6829
Ingek.	17 JULI 2001
Class nr.:	- 1731
TE BEH. DOOR:	RW

Betreft:
Provinciaal Omgevingsplan; reactie
m.b.t. vermeende beleidsbeslissing

Assen, 16 juli 2001

In aanvulling op onze brief van 22 juni jl. geven wij in bijgevoegde notitie aan welke onderdelen van het Provinciaal Omgevingsplan (POP), naar onze mening, vermeende beleidsbeslissingen kunnen bevatten.

Wij willen u vragen naar aanleiding van de uitspraak van de Raad van State met betrekking tot de ondergrondse opslag na te gaan of en waarom de door ons aangemerkte delen van het POP al dan niet concrete beleidsbeslissingen zijn.

Wij kunnen ons voorstellen dat op basis van de jurisprudentie en de criteria, die met de wetwijziging van de wet Ruimtelijke Ordening naar voren zijn gekomen, een ander inzicht is ontstaan.

Wij vragen u dit aan de hand van de door ons aangedragen onderdelen opnieuw na te gaan en aan Provinciale Staten voor te leggen.

Mocht u van mening zijn dat bij de door ons aangedragen onderdelen alsnog wel sprake blijkt te zijn van een concrete beleidsbeslissing, dan vragen wij u onze eerder ingebrachte bezwaren bij uw (her-) overweging van uw besluit te betrekken.

Hoogachtend,
namens de Milieufederatie Drenthe:



R. Scheringa



Concrete beleidsbeslissingen in het Provinciaal Omgevingsplan (POP)

Opmerkingen bij onderdeel F van het POP

Door de uitspraak van de Raad van State van 26 februari 2001 is vast komen te staan dat het POP concrete beleidsbeslissingen bevat. Dit in tegenstelling tot de zinsnede in onderdeel F van het POP waarin wordt aangegeven dat het POP geen concrete beleidsbeslissingen bevat. Met betrekking tot de flexibiliteit van het POP wordt opgemerkt dat in ieder geval de hoofdstructuur niet mag worden aangetast. Voor een groot aantal onderdelen van het plan betekent dit dat een herzieningsprocedure plaats zal moeten vinden wanneer beleidswijzigingen of afwijking van de hoofdstructuur noodzakelijk worden geacht. Deze borging van het beleid en de niet geringe rechtszekerheid die hiermee wordt beoogd geeft aan dat dit beleid in feite algemeen verbindend is.

De opslag in de diepe ondergrond is een van de onderdelen van de hoofdstructuur waarvan bepaalde passages nu ook zijn aangemerkt als een concrete beleidsbeslissing. Voor de overige onderdelen van de hoofdstructuur kan dit betekenen dat deze even goed kunnen worden aangemerkt als concrete beleidsbeslissingen.

Vermeende beleidsbeslissingen

Voor de navolgende onderdelen van het POP vragen wij of gemotiveerd kan worden aangegeven of deze al dan niet zijn aan te merken als concrete beleidsbeslissing in de zin van artikel 4a, zevende lid, van de Wet Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 1:3 van de Algemene Wet Bestuursrecht.

Zonering

De hoofdlijnen zonering landelijk gebied maakt deel uit van de hoofdstructuur van het POP. In onderdeel C.4. van het POP is daarbij de integrale functietoekenning gegeven per zone. Dit deel C.4. van het POP, met de begeleidende kaarten, kan gezien worden als het streekplandeel van het POP waarop de Awb-procedure van toepassing is.

De milieufederatie heeft destijds tegen de zone-indeling van een groot aantal gebieden bezwaar gemaakt. Indien u van mening bent dat hier geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing, gaan wij ervan uit dat deze bezwaren bij bestemmingsplanprocedures alsnog kunnen worden ingebracht en dat er in deze specifieke gevallen dus geen sprake is van een finaal besluit.

Contourlijnen

Op pagina 71 van het POP wordt gesteld dat de contourlijnen niet worden beschouwd als zogenaamde concrete beleidsbeslissingen. De contourlijnen kunnen echter worden aangemerkt als een afgewogen algemeen verbindend besluit. De Provinciale Staten hebben dit voorbereid met de Signaalnota en hierover een afgewogen beslissing genomen waarbij uitgebreid gemotiveerd is welke gebieden van bebouwing gevrijwaard dienen te blijven.

In ieder geval zou van een concrete beleidsbeslissing gesproken kunnen worden wanneer de contourlijn de kern in het geheel omsluit en de in bijlage A. "Gewenste ontwikkeling voor de toename van de woningbouw per kern per vijfjaarsperiode" van het POP, het aantal woningen is aangegeven. Wij zijn van mening dat er hier, op basis van de concreetheid en het finale karakter van deze besluiten, mogelijk sprake is van concrete beleidsbeslissingen.



Tegen diverse uitbreidingsmogelijkheden, die met de contourlijnen worden mogelijk gemaakt, hebben wij bezwaar gemaakt. Wij vrezen dat bij een ruimtelijke afweging de locatie zelf niet meer ter discussie staat. Wij vragen een beleidsmatige bevestiging van het besluit dat hier geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing en dat er in die zin dus geen positieve besluiten over deze locaties zijn genomen. Op basis van uw nieuwe besluit en de daarbij aangegeven motivatie zullen wij nagaan of wij op grond van de nieuwe jurisprudentie onze inhoudelijke bezwaren tegen deze elementen juridisch zouden moeten doorzetten

Bedrijventerreinen

Wij hebben bezwaar gemaakt tegen de ontwikkeling van een aantal bedrijventerreinen die op functiekaart 1 van het POP zijn aangeduid als "belangrijk bedrijventerrein". Dit betreft onder andere de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen bij Rogat, aan de zuidkant van Assen en bij station Hoogeveen.

Hoewel er in het POP staat aangegeven dat er geen sprake is van concrete beleidsbeslissingen vrezen wij dat, bij een ruimtelijke afweging in de bestemmingsplanprocedure, de locatie zelf niet meer ter discussie staat en eventuele alternatieven (bijvoorbeeld via een mer-procedure te onderzoeken) niet meer in de beschouwing worden betrokken. In dat geval zou er geen sprake zijn van een zorgvuldige afweging. Wij vragen voor deze gevallen een beleidsmatige bevestiging van het besluit dat hier geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing en dat er in die zin dus geen positieve besluiten over deze locaties zijn genomen. Op basis van uw nieuwe besluit en de daarbij aangegeven motivatie zullen wij nagaan of wij op grond van de nieuwe jurisprudentie onze inhoudelijke bezwaren tegen deze elementen juridisch zouden moeten doorzetten.

De ontwikkeling van een bedrijventerrein bij Rogat wijzen wij af, omdat ontwikkeling van bedrijventerreinen buiten de streekcentra leidt tot invulling langs de weginfrastructuur met bedrijventerreinen.

Voor de locatie van Assen Zuid is in het POP terecht opgemerkt dat hiervoor bij Assen Zuid ingrijpende infrastructurele aanpassingen nodig zijn. De locatie is daarnaast rijk aan veel landschapselementen en kan een belangrijke aquatische ecologische verbinding vormen.

Het bedrijventerrein bij station Hoogeveen is aangeduid in het beekdal van het Oude Diep te liggen. Alleen al om waterstaatkundige redenen is dit een gecompliceerde en niet te verkiezen locatie. De locatie kan dan ook niet als hoogwaardig worden aangemerkt.

Crossterreinen

In het POP wordt slechts de wenselijkheid uitgesproken te komen tot realisatie van de Motorcrossbaan bij Zuidwolde en Westerbork. Het uitspreken van de wenselijkheid van een ontwikkeling kan naar ons idee nooit een concrete beleidsbeslissing zijn. Maar voor het motorcrossterrein Zuidwolde is op de Functiekaart 2, overige aanduidingen, een lokaal crossterrein aangeduid met een vastgestelde geluidzone. Dit in tegenstelling tot het motorcrossterrein Westerbork. Dit verschil zou er op kunnen duiden dat het crossterrein Zuidwolde een ander status heeft. De locatieaanduiding zou een beleidswijziging zijn als er sprake is van een afgewogen finaal oordeel van de provincie over dit motorcrossterrein, aangezien het motorcrossterrein slechts gedoogd wordt in afwachting van verplaatsing.



Wij zijn van mening dat het crossterrein gelegen is in een natuurgebied dat deel uitmaakt van het kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het Structuurschema Groene Ruimte staat ingrepen en ontwikkelingen in (en in de onmiddellijke nabijheid) van kerngebieden niet toe, indien deze de wezenlijke kenmerken van het gebied aantasten. Alleen bij zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. Dit zwaarwegend maatschappelijk belang is niet aangetoond aangezien er betere alternatieve locaties denkbaar zijn buiten de EHS (zoals in het onderzoek van adviesbureau Witteveen en Bos is aangetoond).

Samenvattend vragen wij u te bevestigen dat voorgaande passages in het POP niet beschouwd kunnen worden als een concrete beleidsbeslissing en dit te motiveren als tegen het licht van de uitspraak inzake de ondergrondse opslag nu. Mocht u tot andere overweging komen dan vragen wij u onze ingebrachte bezwaren hierbij te betrekken.

Aan:
Milieu Federatie Drenthe
t.a.v. de heer R. Scheringa
Hertenkamp 6
9401 HL ASSEN



Assen,
Ons kenmerk
Behandeld door H. van Laar (0592) 365868
Uw brieven d.d. 22 juni en 16 juli 2001
Onderwerp: Provinciaal omgevingsplan Drenthe

Geachte heer Scheringa,

Met u is afgesproken dat de beantwoording van uw bovenaangehaalde brieven betrokken zal worden bij de besluitvorming door provinciale staten omtrent het ingediende bezwaarschrift van het Ministerie van Economische Zaken inzake het POP. De Commissie van advies voor de bezwaarschriften heeft u in het geding als partij aangemerkt. U heeft gehoor gegeven aan de uitnodiging om als derde belanghebbende aanwezig te zijn bij de behandeling van dit bezwaarschrift. Op @ hebben provinciale staten besloten het advies van de commissie tot niet-ontvankelijkverklaring van het bezwaarschrift van EZ te volgen. Voor de motivering wordt verwezen naar het advies van de commissie d.d. 7 november 2001.

Daarnaast hebben provinciale staten kennisgenomen van uw instemming met het in het POP geformuleerde beleid ten aanzien van ondergrondse opslag van afval. Bovendien bevestigen provinciale staten hierbij dat de andere door u aangehaalde passages uit het POP niet beschouwd kunnen worden als concrete beleidsbeslissingen (zie bijgevoegde bijlage).

Provinciale staten menen dat, behoudens de door de Raad van State aangemerkte passages, het POP geen concrete beleidsbeslissingen bevat. Bij de vaststelling van het POP op 16 december 1998 hebben provinciale staten niet beoogd met het plan afgewogen, finale beslissingen te nemen. Ook verder hebben provinciale staten geen zodanige beslissingen genomen voor concrete gebieden of concrete projecten.

Wij hopen u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

GS

Bijlage

Reactie Milieufederatie: Zonering

De hoofdlijnen zonering landelijk gebied maakt deel uit van de hoofdstructuur van het POP. In onderdeel C.4. van het POP is daarbij de integrale functietoekenning gegeven per zone. Dit deel C.4. van het POP, met de begeleidende kaarten, kan gezien worden als het streekplandeel van het POP waarop de Awb-procedure van toepassing is.

De milieufederatie heeft destijds tegen de zone-indeling van een groot aantal gebieden bezwaar gemaakt. Indien u van mening bent dat hier geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing, gaan wij ervan uit dat deze bezwaren bij bestemmingsplanprocedures alsnog kunnen worden ingebracht en dat er in deze specifieke gevallen dus geen sprake is van een finaal besluit.

Reactie Provincie Drenthe:

Blz. 122 van het POP geeft aan:

De zone-indeling is globaal op provinciale schaal gedaan. Dat betekent dat een ondergrens van enige tientallen hectares is gehanteerd. Binnen de aangegeven zones kunnen dus kleinere gebieden voorkomen met een ander karakter waarop dan ook een ander beleid van toepassing is. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschappen om hier op lokaal niveau invulling aan te geven en deze gebieden nader aan te duiden. Een goede onderlinge afstemming is daarbij een eerste vereiste. De samenhang met het omliggende gebied mag hierbij echter niet uit het oog worden verloren.

Bij de beantwoording van de op het ontwerp van het plan ingekomen zienswijzen is aangegeven dat bij de uitwerking van het POP in het gemeentelijke bestemmingsplan een fijnregeling plaatsvindt.

In de praktijk wordt in de zin van de aangehaalde passage gehandeld en kunnen bij de bestemmingsplanprocedures bezwaren worden ingebracht.

Reactie Milieufederatie: Contourlijnen

Op pagina 71 van het POP wordt gesteld dat de contourlijnen niet worden beschouwd als zogenaamde concrete beleidsbeslissingen. De contourlijnen kunnen echter worden aangemerkt als een afgewogen algemeen verbindend besluit. De Provinciale Staten hebben dit voorbereid met de Signaalnota en hierover een afgewogen beslissing genomen waarbij uitgebreid gemotiveerd is welke gebieden van bebouwing gevrijwaard dienen te blijven.

In ieder geval zou van een concrete beleidsbeslissing gesproken kunnen worden wanneer de contourlijn de kern in het geheel omsluit en de in bijlage A. "Gewenste ontwikkeling voor de toename van de woningbouw per kern per vijfjaarsperiode" van het POP, het aantal woningen is aangegeven. Wij zijn van mening dat er hier, op basis van de concreetheid en het finale karakter van deze besluiten, mogelijk sprake is van concrete beleidsbeslissingen.

Tegen diverse uitbreidingsmogelijkheden, die met de contourlijnen worden mogelijk gemaakt, hebben wij bezwaar gemaakt. Wij vrezen dat bij een ruimtelijke afweging de locatie zelf niet meer ter discussie staat. Wij vragen een beleidsmatige bevestiging van het besluit dat hier geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing en dat er in die zin dus geen positieve besluiten over deze locaties zijn genomen. Op basis van uw nieuwe besluit en de daarbij aangegeven motivatie zullen wij nagaan of wij op grond van de nieuwe jurisprudentie onze inhoudelijke bezwaren tegen deze elementen juridisch zouden moeten doorzetten.

Reactie Provincie Drenthe:

Blz. 71 van het POP geeft aan:

In dit omgevingsplan wordt niet aangegeven, waar de kernuitbreiding dient plaats 'te vinden, maar wordt de contramal daarvan zichtbaar gemaakt. De provincie beperkt zich ertoe om bij de kernen met contourlijnen aan te geven welke waardevolle gebieden van bebouwing gevrijwaard dienen te blijven. Deze contourlijnen zijn op de functiekaart aangegeven. De praktische betekenis ervan is dat, gerekend vanuit de kern, uitbreiding van de kernbebouwing voorbij deze lijn niet wordt toegestaan. Bebouwing tot aan de contourlijn is eventueel mogelijk, maar dat hangt mede af van het aantal woningen, waarmee de woningvoorraad van de kern mag worden uitgebreid (zie C.3.2. en bijlage A). Het precieze verloop van de contourlijnen zal in het kader van het overleg over de bestemmingsplannen moeten worden bepaald.

Bij de beantwoording van de op het ontwerp van het POP ingekomen zienswijzen is ten aanzien van de betekenis van de contourlijnen het volgende gezegd.

Nota van beantwoording
blz. 39/40

De betekenis van de contourlijnen is op blz. 50 (tweede helft) beschreven. De hardheid daarvan is dezelfde als die van de overige teksten in het POP en wordt uiteindelijk bepaald door wat de wettelijke betekenis van een streekplan is - de Wet op de Ruimtelijke Ordening om schrijft dit als een plan in hoofdlijnen.

blz. 227/228

Op pagina 49/50 is de ruimte voor gemeenten voor de woningbouw nader omschreven. Voorstellen voor schuifmogelijkheden die concreet in een structuurvisie zijn uitgewerkt zullen worden beoordeeld binnen de algemene beleidslijnen van dit omgevingsplan. Het precieze verloop van de contourlijnen bij de ontwikkeling van kernen zal bij het bestemmingsplan worden bepaald. Reden temeer om niet te werken met het besluitbegrip in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht. De belangen worden bij de procedure in het kader van het bestemmingsplan nader afgewogen met in achtneming van de rechten die een ieder heeft. Dit POP is een voorbereidingsbeslissing die niet gericht 'is op een zelfstandig rechtsgevolg. Er kan daarom niet van een rechtshandeling worden gesproken.

In de praktijk van het toetsen van bestemmingsplannen wordt gehandeld in bovenstaande zin. Voor woningbouwlocaties die binnen een contourlijn vallen heeft het POP de betekenis dat in principe woningbouw mogelijk is. Wel wordt er verder zowel kwantitatief en kwalitatief getoetst.

Reactie Milieufederatie: Bedrijventerreinen

Wij hebben bezwaar gemaakt tegen de ontwikkeling van een aantal bedrijventerreinen die op functiekaart 1 van het POP zijn aangeduid als "belangrijk bedrijventerrein". Dit betreft onder andere de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen bij Rogat, aan de zuidkant van Assen en bij station Hoogeveen.

Hoewel er in het POP staat aangegeven dat er geen sprake is van concrete beleidsbeslissingen vrezende wij dat, bij een ruimtelijke afweging in de bestemmingsplanprocedure, de locatie zelf niet meer ter discussie staat en eventuele alternatieven (bijvoorbeeld via een mer-procedure te onderzoeken) niet meer in de beschouwing worden betrokken. In dat geval zou er geen sprake zijn van een zorgvuldige afweging. Wij vragen voor deze gevallen een beleidsmatige bevestiging van het besluit dat hier geen sprake is van een concrete beleidsbeslissing en dat er in die zin dus geen positieve besluiten over deze locaties zijn genomen. Op basis van uw nieuwe besluit en de daarbij aangegeven motivatie zullen wij nagaan of wij op grond van de nieuwe jurisprudentie onze inhoudelijke bezwaren tegen deze elementen juridisch zouden moeten doorzetten.

De ontwikkeling van een bedrijventerrein bij Rogat wijzen wij af, omdat ontwikkeling van bedrijventerreinen buiten de streekcentra leidt tot invulling langs de weginfrastructuur met bedrijventerreinen. Voor de locatie van Assen Zuid is in het POP terecht opgemerkt dat hiervoor bij Assen Zuid ingrijpende infrastructurele aanpassingen nodig zijn. De locatie is daarnaast rijk aan veel landschapselementen en kan een belangrijke aquatische ecologische verbinding vormen. Het bedrijventerrein bij station Hoogeveen is aangeduid in het beekdal van het Oude Diep te liggen. Alleen al om waterstaatkundige redenen is dit een gecompliceerde en niet te verkiezen locatie. De locatie kan dan ook niet als hoogwaardig worden aangemerkt.

Reactie Provincie Drenthe:

Ook ten aanzien van bedrijventerreinen geldt dat het POP op hoofdlijnen de mogelijkheden schetst voor ontwikkeling van het werken en daarvoor aangeeft welke locaties in principe ruimtelijk in beeld zijn. Het is aan de gemeenten om een en ander nader te concretiseren.

De opmerkingen over concrete locaties zullen bij een nadere concretisering op bestemmingsplanniveau aandacht kunnen krijgen.

Reactie Milieufederatie: Crossterreinen

In het POP wordt slechts de wenselijkheid uitgesproken te komen tot realisatie van de Motorcrossbaan bij Zuidwolde en Westerbork. Het uitspreken van de wenselijkheid van een ontwikkeling kan naar ons idee nooit een concrete beleidsbeslissing zijn. Maar voor het motorcrossterrein Zuidwolde is op de Functiekaart 2, overige aanduidingen, een lokaal crossterrein aangeduid met een vastgestelde geluidzone. Dit in tegenstelling tot het motorcrossterrein Westerbork. Dit verschil zou er op kunnen duiden dat het crossterrein Zuidwolde een ander status heeft. De locatieaanduiding zou een beleidswijziging zijn als er sprake is van een afgewogen finaal oordeel van de provincie over dit motorcrossterrein, aangezien het motorcrossterrein slechts gedoogd wordt in afwachting van verplaatsing.

Wij zijn van mening dat het crossterrein gelegen is in een natuurgebied dat deel uitmaakt van het kerngebied van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het Structuurschema Groene Ruimte staat ingrepen en ontwikkelingen in (en in de onmiddellijke nabijheid) van kerngebieden niet toe, indien deze de wezenlijke kenmerken van het gebied aantasten. Alleen bij zwaarwegend maatschappelijk belang kan hiervan worden afgeweken. Dit zwaarwegend maatschappelijk belang is niet aangetoond aangezien er betere alternatieve locaties denkbaar zijn buiten de EHS (zoals in het onderzoek van adviesbureau Witteveen en Bos is aangetoond).

Reactie Provincie Drenthe:

In de Nota van beantwoording van de op het ontwerp ingekomen zienswijzen is ten aanzien van de regionale lawaaisportcentra en lokale crossterreinen het volgende aangegeven.

Gebleken is dat in Zuidwest-Drenthe geen regionaal lawaaisportcentrum realiseerbaar is. Nabij Havelte bleek evenmin een terrein te vinden te zijn, dat als lokaal crossterrein milieuhygiënisch en ruimtelijk inpasbaar is. Dat laatste lijkt alleen mogelijk te zijn bij Zuidwolde (reeds aanwezig) en Westerbork. Het lokale crossterrein bij Westerbork is nog niet op kaart 2 aangegeven, omdat deze nog moet worden vastgelegd door de gemeente in het kader van een bestemmingsplanprocedure en in een vergunningprocedure op grond van de Wet milieubeheer. Dit nieuwe terrein zal niet in de EHS worden gesitueerd. Het lokale crossterrein bij Zuidwolde betreft een reeds lang bestaande situatie, die al dateert van ruim vóórdat het Structuurschema Groene Ruimte verscheen. Deze

bestaande situatie wordt als uitgangspunt genomen voor een legalisatie. Daarbij wordt rekening gehouden met aanwezige waarden van natuur- en landschap.

Reactie Milieufederatie: Concrete beleidsbeslissing

Samenvattend vragen wij u te bevestigen dat voorgaande passages in het POP niet beschouwd kunnen worden als een concrete beleidsbeslissing en dit te motiveren als tegen het licht van de uitspraak inzake de ondergrondse opslag nu. Mocht u tot andere overweging komen dan vragen wij u onze ingebrachte bezwaren hierbij te betrekken.

Reactie Provincie Drenthe:

Wij zijn van mening dat behoudens de door de Raad van state aangemerkte passages het POP geen concrete beleidsbeslissingen bevat. Provinciale staten hebben bij de vaststelling van het POP op 16 december 1998 niet beoogd met het plan afgewogen, finale beslissingen te nemen. Ook verder hebben Provinciale staten geen zodanige beslissingen genomen voor concrete gebieden of concrete projecten.

Provinciale staten van Drenthe;

gelezen het voorstel van gedeputeerde staten van Drenthe van 17 december 2001, kenmerk 49/6.6/2001005739;

gelet op de adviezen van de Commissie van Advies voor de Bezwaarschriften d.d. 24 juni 1999 en 7 november 2001;

gelet op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 24 februari 2001;

overwegende dat bij de vaststelling van het Provinciaal omgevingsplan Drenthe op 16 december 1998, behoudens de nu aangewezen concrete beleidsbeslissingen, niet beoogd is met het plan voor het overige afgewogen, finale beslissingen te nemen en ook verder geen zodanige beslissingen zijn genomen voor concrete gebieden of concrete projecten;

BESLUITEN:

- I. het bezwaar van de Nederlandse Aardolie Maatschappij BV d.d. 2 februari 1999 tegen hun besluit van 16 december 1998, nummer F-1, inzake vaststelling Provinciaal omgevingsplan Drenthe, bekendgemaakt door gedeputeerde staten op 4 januari 1999, ongegrond te verklaren;
- II. het Ministerie van Economische Zaken niet als belanghebbende aan te merken in de bezwaarprocedure van de NAM;
- III. het bezwaar van het Ministerie van Economische Zaken d.d. 18 juni 2001 tegen hun besluit van 16 december 1998, nummer F-1, inzake vaststelling Provinciaal omgevingsplan Drenthe, bekendgemaakt door gedeputeerde staten op 6 juni 2001, niet-ontvankelijk te verklaren;
- IV. de Milieufederatie Drenthe te bevestigen dat de door haar in het schrijven van 16 juli 2001 aangehaalde passages uit het Provinciaal omgevingsplan Drenthe niet kunnen worden aangemerkt als concrete beleidsbeslissingen.

Assen, 6 februari 2002

Provinciale staten voornoemd,

, griffier

, voorzitter

as/ms/col

