



ALTERRA
WAGENINGEN UR



Multifunctionele Platforms op Zee

Het concept, de wet en regelgeving en de lessen voor de toekomst

Alterra-rapport 2364
ISSN 1566-7197

Marian Stuiver, Herman Agricola, Robert Jan Fontein, Alwin Gerritsen, Paul Kersten en Rob Kselik

Multifunctionele Platforms op Zee: het concept, de
wet en regelgeving en de lessen voor de toekomst

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van IPOP-Klimaatbestendige Kustzones en Zee-systemen
(Projectcode KB-14-005-008)

Multifunctionele Platforms op Zee

Het concept, de wet en regelgeving en de lessen voor de toekomst

Marian Stuiver, Herman Agricola, Robert Jan Fontein, Alwin Gerritsen, Paul Kersten en Rob Kselik

Alterra Wageningen UR

Alterra-rapport 2364

Alterra Wageningen UR
Wageningen, 2012

Referaat

Stuiver, M., H. Agricola, R.J. Fontein, A.L. Gerritsen, P.H. Kersten en R.A.L. Kselik. 2012. *Multifunctionele Platforms op Zee. Het concept, de wet en regelgeving en de lessen voor de toekomst*. Wageningen, Alterra-rapport 2364; 56 blz.; 6 fig.; 49 ref.

Het gebruik van de zee als natuurlijk systeem voor ecologische en innovatieve technologische ontwikkelingen is in opkomst. De mariene systemen en de kustzones worden steeds intensiever gebruikt voor verschillende functies. Hierdoor ontstaan nieuwe 'competing claims' op deze ruimte. Deze variëren van claims van natuur en biodiversiteit (zee-reservaten), vanuit de economie (visreservaten voor de visserij) tot het ontwikkelen van zones voor windmolens, boorplatforms, zandwinning, scheepvaart etc. Dit rapport geeft een beschrijving van een relatief nieuw fenomeen dat in opkomst is: Multifunctionele Platforms op Zee waarop maritieme activiteiten met elkaar zijn geclusterd op zee. Het beschrijft de mogelijke typen Multifunctionele Platforms (MUPS) voor meervoudig ruimtegebruik op zee, de wet en regelgeving die op de Noordzee gehanteerd wordt door de Rijksoverheid en een inventarisatie van de bestaande beleidsinstrumenten die van belang kunnen zijn voor het ontwikkelen van Multifunctionele platforms op de Noordzee. Aan de hand van twee case-studies: Maasvlakte 2 en Windmolenpark Q10, wordt geanalyseerd welk beleidsinstrumentarium door verschillende partijen is toegepast in deze cases en welke lessen hieruit geleerd kunnen worden voor de toekomstige ontwikkeling van MUPS. Verder wordt een doorkijk gegeven naar wat de overheid in de nabije toekomst mogelijk zou kunnen gaan doen op het gebied van beleid en beheer voor een ontwikkelingsgerichte benadering van de Noordzee.

Trefwoorden: MUPS, Multifunctionele Platforms, Noordzeebeleid, Meervoudig ruimtegebruik op zee, Wet en regelgeving

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van www.alterra.wur.nl (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op www.rapportbestellen.nl.

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; info.alterra@wur.nl

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra-rapport 2364

Wageningen, oktober 2012

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Achtergrond	11
1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	12
1.3 Leeswijzer	12
2 Multifunctionele Platforms op Zee	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Vier categorieën MUPS	13
2.3 Conclusies	18
3 Wet- en regelgeving en MUPS	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Rechten, beleid en geldende verdragen op de Noordzee	19
3.3 Nederlandse Zeebeleid	21
3.4 Benutten van het bestaande instrumentarium voor de ontwikkeling van MUPS	24
3.4.1 Inhoudelijke instrumenten	25
3.4.2 Procedurele instrumenten	27
3.4.3 Communicatieve instrumenten	28
3.5 Rollen van overheden in het ontwikkelen van MUPS	29
3.5.1 Sturingstijlen en rollen	29
3.5.2 Sturingsopties voor de zee	30
4 Case-studies: Tweede Maasvlakte en Windpark Q10	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Case Tweede Maasvlakte	33
4.2.1 Achtergrond	33
4.2.2 Het ontwikkelingsproces	34
4.2.3 Kenmerken van het ontwikkelingsproces	40
4.3 Case Windpark Q10	41
4.3.1 Achtergrond	41
4.3.2 Ontwikkelingsproces	43
4.3.3 Kenmerken van het ontwikkelingsproces	44
5 Conclusies	47
5.1 Het concept	47
5.2 Wet en Regelgeving	47
5.3 Lessen	49
5.4 Slot	50
Referenties	51
Bijlage 1 Aanpak ruimtelijke instrumenten voor verschillende categorieën MUPS	55

Samenvatting

Dit rapport geeft een beschrijving van een relatief nieuw fenomeen dat in opkomst is: Multifunctionele Platforms op Zee, of Multi Use Platforms on Sea (MUPS). Op MUPS zijn verschillende maritieme activiteiten met elkaar geclusterd op zee. De kern van het concept is om op één locatie op zee meerdere economische activiteiten te combineren en wel zo dat het ecosysteem en de mens er optimaal van kunnen profiteren zonder elkaar wederzijds te belemmeren. Anno 2012 bestaan ze voornamelijk nog in het voorstellingsvermogen van ondernemers en onderzoekers en zijn er al schetsen en ideeën op papier en als experiment.

In deze studie verkennen we het concept, zetten we op een rij welke categorieën van MUPS er zijn, beschrijven we enkele voorbeelden en geven we aan welke relevante wet- en regelgeving er is voor de ontwikkeling van MUPS. We bestuderen twee casussen: de Tweede Maasvlakte (Maasvlakte 2) en windmolenpark Q10. De cases bevatten interessante lessen voor de toekomstige ontwikkeling van Multifunctionele Platforms op zee. De case Maasvlakte 2 beschrijft de ontwikkeling van het project vanuit het Havenbedrijf Rotterdam, de private partij die verantwoordelijk is voor de havenuitbreiding. De case van het windmolenpark Q10 beschrijft het proces vanuit de vergunningverlener, de overheid die zorg moet dragen voor een zorgvuldige toetsing van het realiseren van projecten op zee.

Een MUPS is een concept dat staat voor een verzamelbegrip voor nieuwe duurzame innovaties op de Noordzee, gecombineerd op een platform. In de literatuur zijn vier typen MUPS te onderscheiden:

1. *MUPS op bestaande of nieuwe platformen*
Bij deze vorm van MUPS gaat het om activiteiten, die op bestaande booreilanden met een herbestemming of op speciaal opgerichte platforms boven het water plaats vinden.
2. *MUPS op platformen en op de omringende zeebodem*
Bij deze vorm van MUPS is naast de beschreven concentratie van activiteiten, de omringende ruimte op de zee of op de zeebodem bij de activiteiten betrokken.
3. *MUPS als drijvende elementen*
Bij deze vorm van MUPS is de directe verbinding met de bodem losgelaten en gaat het om drijvende concepten.
4. *MUPS als landaanwinning, werkeiland of kustuitbreiding*
Bij deze vorm van MUPS ontstaat een vaste fysieke vorm als landaanwinning in zee. De activiteiten vinden (deels) plaats op volledig kunstmatige platforms, dan wel in ondiepe gebieden, waar bijvoorbeeld zandsuppletie heeft plaatsgevonden.

Op de Noordzee gelden diverse verdragen die van invloed zijn op de ontwikkeling van MUPS. De belangrijkste is het VN-Zeerechtverdrag. Binnen dit verdrag worden verschillende juridische zones aangeduid, waarin de mogelijkheden om activiteiten te ontplooiën en de rechtsmacht van Nederland verschillen. Andere verdragen die van invloed zijn op de ontwikkeling van MUPS zijn: Biodiversiteitsverdrag, OSPAR, Verdrag van Bern, Vogel- en Habitatrichtlijn, Kaderrichtlijn mariene strategie en Gemeenschappelijk Visserij beleid.

Daarnaast voert het Rijk ook ruimtelijk beleid, waarbij ze meestal wel ruimte laat voor initiatiefnemers om MUPS te ontwikkelen. Hiervoor dienen de initiatiefnemers wel over de juiste vergunningen te beschikken. De belangrijkste vergunningstelsels zijn de Waterwet, Mijnbouwwet, WABO, Ontgrondingenwet en de Natuurwet.

Een initiatiefnemer kan bij de ontwikkeling van een MUPS gebruik maken van de bestaande wet en regelgeving. Wij onderscheiden in deze wet en regelgeving inhoudelijke, procedurele en communicatieve instrumenten.

Er staan een aantal instrumenten ter beschikking.

- *Inhoudelijke instrumenten.* Deze instrumenten hebben betrekking op de ruimtelijke en technische componenten van een ruimtelijke functie. Bij een MUPS gaat het dan om inhoudelijke beschrijvingen van de specifieke ruimtelijke kenmerken of eigenschappen van de MUPS zoals technologische kenmerken, grond-gebruiksfuncties, ruimtelijke effecten op de omgeving, veiligheidscondities of de milieutechnische omgevingskenmerken.
Voorbeelden zijn: de Structuurvisie, het (project)bestemmingsplan, het projectbesluit.
- *Procedurele instrumenten.* Deze instrumenten zijn gericht op het benutten van de mogelijkheden in procedures voor onderhandelen. Ook interventies om nieuwe besluitvormingsprocedures te starten of in het ordeningsproces te betrekken vallen hieronder.
Een voorbeeld is: de Milieueffectprocedure (MER).
- *Subjectieve of communicatieve instrumenten.* Deze instrumenten definiëren de betrekkingen tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bestuurders. De instrumenten hebben te maken met de manier waarop de verschillende partijen met elkaar omgaan (binnen de kaders van inhoud en procedure).
Voorbeelden zijn: Zienswijzen van derden, onderhandeling.

Dit rapport beschrijft twee cases: Maasvlakte 2 en Windpark Q10. De cases bevatten interessante aanknopingspunten voor de ontwikkeling van Multifunctionele Platforms op zee. Bij de Maasvlakte 2 is dat vooral het aspect van landaanwinning aan de kust, aansluitend op de huidige Maasvlakte. Voor het Windpark Q10 is een interessant aanknopingspunt dat het project wordt gerealiseerd net buiten de territoriale wateren op drieëntwintig kilometer van het Nederlandse vaste land. Bovendien vertoont een windpark veel overeenkomsten met een (niet-mijnbouw gerelateerd) platform.

De belangrijke lessen voor overheden zijn:

Stakeholders en draagvlak:

1. Bij de start van het project moet duidelijk zijn welke stakeholders zijn betrokken en moet aandacht besteed worden aan het realiseren van draagvlak. Daarvoor kan nader onderzoek nodig zijn naar de effecten voor de omgeving en overleg om een gezamenlijk akkoord te bereiken.
2. De Rijksoverheid moet de doelen duidelijk hebben voor projecten op zee, voordat een procedure wordt gestart.
3. Het is belangrijk om al in een vroeg stadium draagvlak te creëren voor projecten op zee en op zoek te gaan naar bondgenoten.
4. Het is belangrijk dat de omgeving / ngo's participeren in het ontwikkelingsproces, dat er naar hen wordt geluisterd en dat hun bezwaren daadwerkelijk worden meegenomen. Investeren in de omgeving, proberen partijen mee te krijgen en win-win situaties creëren verdient de voorkeur boven star doorgaan bij weerklank en zich niets van de omgeving aantrekken.

Rolverdeling:

5. Bij Publiek Private Samenwerking moet sprake zijn van een duidelijke rolverdeling, wie is waarvoor verantwoordelijk. Bij Maasvlakte 2 viel de aanleg onder de verantwoordelijkheid van het Havenbedrijf, terwijl aanleg van de zeewering en natuurcompensatie onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vielen.
6. Het is van groot belang dat de private partij eigen verantwoordelijkheid krijgt, kapitaal meeneemt, mede risico draagt en bij voorkeurelf het project-management voert. Dit biedt goede garanties dat het project binnen de voorgestelde planningsperiode en financiële begroting verloopt.

Vergunningen:

7. Er moet sprake zijn van een integraal transparant vergunningstelsel en -traject, waarbij publieke en private partijen in juridische zin gezamenlijk optrekken en onderling overleg voeren om te voorkomen dat ze niet op enig moment tegenover elkaar komen te staan.

8. Bij de uitvoering van het project is het verstandig om het omgevingskader leidend te laten zijn boven het juridisch kader. Door meer op win-win situaties tussen partijen te focussen en convenanten te sluiten, is het mogelijk het ontwikkelingsproces effectiever te laten verlopen.
9. Over de te volgen procedure moet nagedacht worden als het gaat om de gevolgen die de procedure kan hebben voor:
 - a. het aantal initiatieven (en de vergunningverlening) die het oproept.
 - b. de impact die het kan hebben op de andere gebruikers op zee om te voorkomen dat er weerstand ontstaat.
10. In plaats van de financiering van een project ondergeschikt te maken aan het behalen van een vergunning, (zoals bij de ronde 2 windmolenparken het geval was), verdient het aanbeveling om de vergunningverlening ondergeschikt te maken aan de financiering. Selectie van kansrijke projecten is dan beter mogelijk, het voorkomt veel bureaucratische rompslomp en het voorkomt onnodige commotie in de buitenwereld.

De belangrijke lessen voor ondernemers:

1. Zorg ervoor dat het projectmanagement bij private partijen blijft, deze moeten de leiding nemen in het proces en daarbij ook een eigen risico dragen.
2. Maatschappelijke stakeholders zijn van belang in het ontwerpproces. Zorg ervoor dat dit proces transparant en interactief is. Benader stakeholders proactief, laat ze meedenken, creëer onderhandelingsruimte, sluit convenanten af en realiseer win-win situaties om te voorkomen dat gerechtelijke procedures het proces gaan vertragen.
3. De overheid is van groot belang voor de samenwerking, waarbij snel duidelijk wordt welke doelen ze nastreeft. Het is van belang dat er heldere doordachte procedures worden ontwikkeld, gericht op draagvlak en samenwerking tussen de verschillende partijen.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

Het gebruik van de zee als ruimte voor ontwikkelingen krijgt steeds grotere aandacht. Op het land is er weinig ruimte voor nieuw functies, maar ook op zee is er sprake van een toenemend aantal ruimteclaims door concurrerende ruimtelijke functies op de zee. Hierbij gaat het om verschillende functies vanuit het oogpunt van natuur en biodiversiteit (zee reservaten), vanuit de economie (visreservaten voor de visserij), het ontwikkelen van zones voor windmolens, boorplatforms, zandwinning, scheepvaart etc. Door de toenemende ruimteclaims ontstaat er bij maatschappelijke organisaties, overheid en bedrijfsleven behoefte aan het denken over meervoudig ruimtegebruik op zee (IDON, 2005; Rijkswaterstaat, 2011; Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004). In het kader daarvan staan de laatste jaren zogenaamde Multifunctionele Platforms (MUPS) steeds meer in de belangstelling.

De belangstelling voor MUPS zien we terug in diverse beleidsdocumenten en onderzoekstrajecten. Zo verwijst de overheid in diverse beleidsstukken over de Noordzee regelmatig naar MUPS, waarbij deze meestal wordt aangeduid als een interessante toekomstige ontwikkeling op zee (RLI, 2011). Ook het bedrijfsleven en onderzoekswereld zien potentie in de ontwikkeling van MUPS. Het concept heeft dan ook een prominente plaats binnen het beleid rondom de topsector water. Om de concurrentiepositie en de economische groei van het Nederlandse bedrijfsleven in de watersector te versterken heeft het Kabinet advies gevraagd aan een Topteam van vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven, de kenniswereld en de overheid. Dit heeft geresulteerd in een agenda (Advies Topsector Water, 2011), die onder meer 70 business cases bevat, waarvan ‘De Duurzame Zee-Multifunctionele platforms¹’ er één is (Innovatienetwerk Mariene Parken, 2008).

De inhoud van het concept is in ontwikkeling. Het betreft nieuwe innovatieve vormen van het gebruik van de zee die zich verder zal moeten ontwikkelen en weerstanden vanuit bestaande instituties zullen moeten doorbreken. De ontwikkeling en de implementatie van MUPS is dus een transitieproces. Dit zijn langdurige veranderingsprocessen waarin een samenleving of een subsysteem binnen de samenleving fundamenteel verandert (Rotmans et al., 2000, Rotmans et al., 2001). Hiervoor zijn innovaties nodig die gezamenlijk een systeeminnovatie vormen. Systeem innovaties veranderen op een fundamentele wijze zowel de structuur van een systeem als van de relaties tussen de participanten in dit systeem (Loorbach and Rotmans, 2006). Systeem innovaties veranderen gedeelde denk- en gedragspatronen en veranderen daarmee bestaande netwerken (Rotmans, 2005). Het denken over de ontwikkeling en toepassing van MUPS als innovatie op zee neemt toe en kan voortbouwen op de ervaringen van windmolenparken (of ‘single use platforms on sea’) en ontwikkelingen in de kustzone. Ook zijn er verschillende plannen voor windmolenparken op zee en aan de eerste initiatieven rondom zeewierboerderijen bij Texel en in de Oosterschelde. . Het transitieproces begint niet bij nul. Dat neemt niet weg dat er nog veel onduidelijkheid over MUPS bestaat, met name bij ondernemers, maar ook bij overheden en andere actoren. Zij hebben geen helder beeld van de verschillende toepassingen van MUPS. Ook is er behoefte aan meer inzicht in het relevante beleid en de wet en regelgeving, die in acht moet worden genomen wanneer zij een MUPS willen ontwikkelen. Tenslotte is er behoefte aan concrete lessen van voorbeeldprojecten. Vooral hoe het proces tot aan de oplevering van het project is verlopen, is voor hen

¹ Deze business case valt onder het speerpunt ‘Winnen op zee’ en is mede door Wageningen UR ontwikkeld. In de zin hierboven is na speerpunt een spatie te veel. Corrigeren gaat op dit moment niet

interessant. Duidelijkheid kan helpen om transitie naar innovatief en meervoudig ruimtegebruik op zee te bewerkstelligen.

1.2 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Het onderzoek heeft als doel ‘een state of the art’ overzicht te geven van verschillende invullingen van het concept MUPS en de wet- en regelgeving die van belang is voor de ontwikkeling van MUPS. Partijen die de ontwikkeling van MUPS op zich gaan nemen, kunnen hiervan profijt hebben.

Om deze doelstelling te halen moeten drie onderzoeksvragen beantwoord worden:

1. Welke categorieën MUPS zijn er en waar zien we voorbeelden ontstaan?
2. Welk beleid en regelgeving is relevant voor de ontwikkeling van MUPS op de Noordzee en welke vormen van governance kunnen nog meer ingezet worden om de ontwikkeling van MUPS te stimuleren?
3. Welke lessen zijn er op basis van eerdere ruimtelijke platforms te trekken voor het ontwikkelen van toekomstige MUPS?

1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit drie delen.

Hoofdstuk twee gaat in op het concept: Wat is de betekenis, het nut en de noodzaak van MUPS en vanuit welke maatschappelijke wens is dit ontstaan? Waar zien we ze concreet ontstaan en in welke categorieën zijn ze te onderscheiden? We onderscheiden daarin vier hoofdgroepen zoals we ze nu in de literatuur vinden.

Hoofdstuk drie geeft een overzicht van relevant beleid en wet- en regelgeving op zee, waar initiatiefnemers rekening mee moeten houden als zij een MUPS willen ontwikkelen. Ook gaan we in op verschillende instrumenten. Als laatste beschrijven we hoe de overheid de toekomstige ontwikkeling van MUPS kan faciliteren.

In hoofdstuk vier kijken we welke lessen we kunnen leren van andere ruimtelijke platforms voor het ontwikkelen van MUPS. Dit hoofdstuk behandelt twee casussen: de Maasvlakte 2, een multifunctioneel platform en het Windpark Q10, een single-use platform. Doel van de cases is het beschrijven van het proces en het in kaart brengen van concrete lessen.

Hoofdstuk vijf omvat de conclusies en aanbevelingen voor de verschillende partijen die in de toekomst bezig gaan met het vormgeven en realiseren van MUPS.

2 Multifunctionele Platforms op Zee

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op het concept Multifunctionele Platforms op Zee, of Multi Use Platforms on Sea (MUPS). Paragraaf 2.2. geeft verschillende definities van MUPS. Daarbij laten we zien dat er vier verschillende categorieën van MUPS zijn. Paragraaf 2.3 geeft voorbeelden van innovatieve MUPS-initiatieven die veelal nog in de ontwikkelfase zitten. Tenslotte worden in paragraaf 2.4 conclusies getrokken.

2.2 Vier categorieën MUPS

In de literatuur worden verschillende omschrijvingen van MUPS gegevens. Het concept evolueert al snel tot een verzamelbegrip voor nieuwe duurzame innovaties op de Noordzee. Het concept zal zich de komende jaren ook verder ontwikkelen. Toch is over het algemeen te zeggen dat een MUPS verschillende functies op zee aan elkaar koppelt op één ruimtelijke locatie (Innovatienetwerk, 2008). Om het concept te verhelderen introduceert Innovatienetwerk (2008) in het rapport 'Mariene Parken: schetsen voor duurzame energie en biomassa op zee' drie verschillende categorieën van MUPS. Wij voegen een vierde categorie toe die gaat om inpoldering, opspuiten van gebieden zoals voor een kustuitbreiding of als de aanleg van een werkeiland met enkele dan wel meerdere functies.

1. MUPS op bestaande of nieuwe platformen
2. MUPS op platformen en op de omringende zeebodem
3. MUPS als drijvende elementen
4. MUPS als landaanwinning, werkeiland of kustuitbreiding

Hieronder lichten we de typen nader toe en hierbij werken we ook voorbeelden uit. Daarbij geven we per voorbeeld aan:

- binnen welke categorie de MUPS valt
- beschrijving van het initiatief
- doel van het initiatief
- locatie van het initiatief
- betrokken actoren
- in welke fase het initiatief zit

1. MUPS op bestaande of nieuwe platformen.

Bij deze vorm van MUPS gaat het om activiteiten, die op bestaande booreilanden met een herbestemming of op speciaal opgerichte platforms boven het water plaatsvinden. Deze platformen staan op palen op de bodem van de zee, conform de traditionele booreilanden voor olie of gaswinning. De MUPS zijn vooral nieuwe technische installaties die zich volledig op het platform zelf bevinden. Het is in feite een reeks sterk geconcentreerde activiteiten op het platform zelf. Het platform is een object in de ruimtelijke omgeving.

Passieve visserij en aquacultuur binnen de Vlaamse windmolenparken

Categorie: 1. MUPS op bestaande of nieuwe platformen.

Beschrijving: Het project beschrijft de mogelijkheden en hindernissen voor visserij en aquacultuur binnen en rond windmolenparken in de Noordzee.

Doel: Stimuleren van publiek-private samenwerking/onderzoek naar de economische haalbaarheid voor de far offshore windmolenparken, in combinatie met offshore aquacultuur en/of visserij. Daarnaast is het doel om windenergie meer rendabel te maken. In deze haalbaarheidsstudie wordt in kaart gebracht hoe bij de afnemende subsidies grote windmolenparken sneller een positief verdienmodel kunnen realiseren door gecombineerde eveneens geld generende offshore activiteiten. Dit betekent dat er geen nieuwe ruimte wordt geclaimd. Hiermee wordt overgeschakeld van single spatial use naar MUPS. Op deze manier wordt efficiënter omgegaan met de schaarse ruimte op de Noordzee (ILVO, 2011).

Locatie: Inventarisatie voor de Noordzee

Betrokken actoren: Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek (ILVO, Vlaanderen), Beheerseenheid Mathematisch Model Noordzee (BMM), Dienst zeevisserij (Vlaamse overheid), Stichting voor duurzame visserijontwikkeling (SDVO), Vlaams Instituut voor de Zee (VLIZ).

Fase: Verkenning

Bron: ILVO, 2011

2. MUPS op platformen en op de omringende zeebodem

Bij deze vorm van MUPS is naast de hierboven beschreven concentratie van activiteiten, de omringende ruimte op de zee of op de zeebodem bij de activiteiten betrokken. Dit kan in de vorm van constructies, die aan het platform bevestigd zijn, maar ook in de vorm van installaties die in de directe omgeving op de bodem liggen of drijven. Het platform staat op de bodem en is de centrale spil van de technische activiteiten. Het platform vormt de kern van de constructie. Deze MUPS maken nadrukkelijk gebruik van de kwaliteiten die geboden worden door de ruimtelijke omgeving.

Zeewierboerderij in samenwerking met aquacultuur

Categorie: 2. MUPS op platformen en op de omringende zeebodem

Beschrijving: Het project richt zich op het onderzoeken van de mogelijkheden om zeewier te telen voor de Nederlandse kust. Daarnaast is er behoefte om andere vormen van aquacultuur te integreren. Er bestaat een grote behoefte naar testruimte op zee om uiteindelijk zeewier grootschaliger te kunnen ontwikkelen.

Doel: een proefboerderij op te zetten als faciliteit voor onderzoek en startende zeeboeren.

Locatie: Ten westen van Texel

Betrokken actoren: Agentschap NL (opdrachtgever), Stichting Noordzeeboerderij die bestaat uit Ecofys en Hortimare (Schipper, 2011).

Fase: In 2012 en 2013 worden ten westen van Texel twee kleine locaties ingericht. Dit gebeurt in nauwe samenwerking en overleg met stakeholders, NGO's en andere belanghebbenden voor het zeegebied.

- Een zeeboerderij verdient meer aandacht van onderzoekers en investeerders
- Ecologische voordelen en risico's moeten worden afgewogen

Bron: <http://www.noordzeeboerderij.nl/>

3. MUPS als drijvende elementen

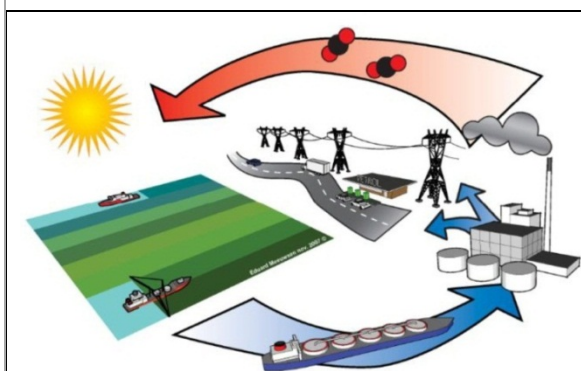
Bij deze vorm van MUPS is de directe verbinding met de bodem losgelaten en gaat het om drijvende concepten. De MUPS kan fungeren als een centrale voorziening (een moederschip of een drijvend werkschip) met omliggende elementen die soms drijven, maar die ook wel dieper in het water kunnen liggen. Het gebied waar deze voorzieningen zouden kunnen voorkomen is aanzienlijk groter dan de relatief ondiepe kustwateren. Deze MUPS komen als niet-grondgebonden ontwikkeling tot stand, maar maken gebruik van zeer specifieke kwaliteiten in de ruimtelijke omgeving (zoals de aanwezigheid van voedsel, stroming of seizoenskenmerken van de locatie).

Grootschalige zeewierproductie voor biobrandstoffen (Ocean Seaweed Biomass)

Categorie: 3. MUPS als drijvende elementen

Beschrijving: Het project richt zich op ontwikkeling van grootschalige zeewierproductie voor biobrandstoffen (Ocean Seaweed Biomass). Algen-kolonies op open zee hebben een groot potentieel om als biobrandstof te kunnen dienen met een beschikbare oppervlakte van 25 miljoen vierkante kilometer. Ter vergelijking: het huidige gewas-areaal op aarde is ongeveer 15 miljoen vierkante kilometer (FAO, 2006).

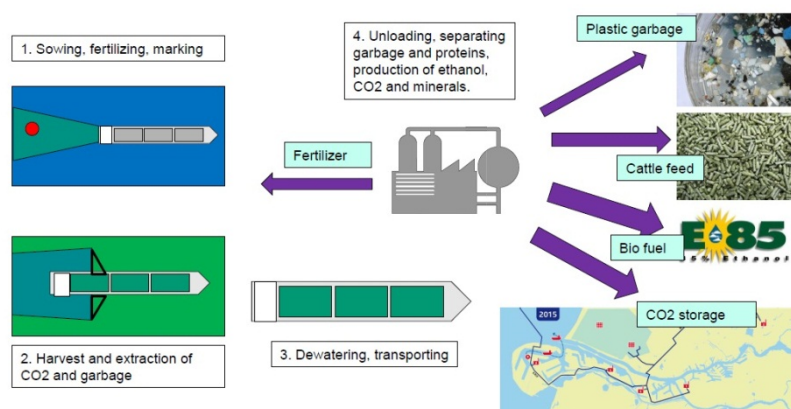
Onderstaand concept is ontwikkeld door het Nederlandse Energy Research Centre ECN in samenwerking met de TU Delft (ECN, 2011).



Concept voor offshore open oceaan landbouw by de TU-Delft, 2008 (ECN, 2011). Een 'open zeeboerderij' in wervelwind-gebieden gemarkeerd met boeien. Er wordt gezaaid met *Sargassum natans*, kunstmest wordt selectief toegediend. Ook de oogst is selectief om bijvangst en aantasting van het ecosysteem te voorkomen.

Grootschalige zeewierproductie kan eventueel samengaan met andere initiatieven zoals het aanpakken van de verzuring van oceanen en het opruimen van vuilnisbelten op zee.

Ocean seaweed to fuel chain



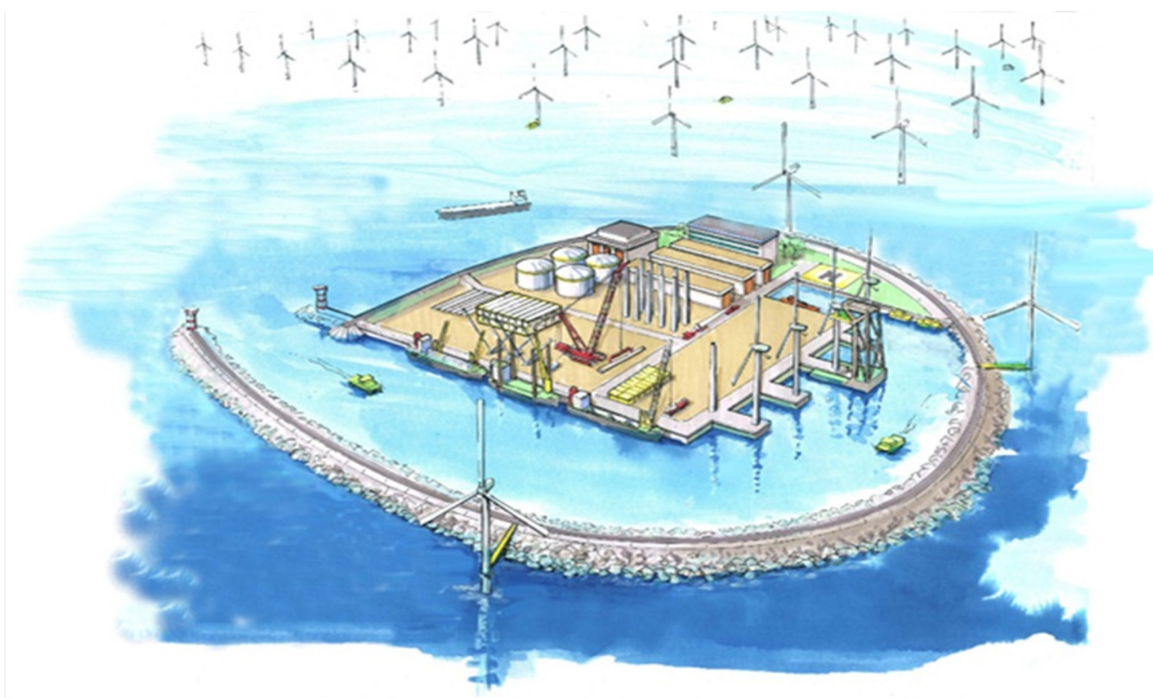
Doel: Verkennen van nieuwe zeewierproductielocaties
 Locatie: Diverse mogelijkheden in de wereld, o.a. Sargasso-zee
 Betrokken actoren: ECN, TU Delft
 Fase: Verkennende fase

4. MUPS als landaanwinning, werkeiland of kustuitbreiding

Project Kunstmatige havens in de Noordzee

Categorie: 4. MUPS als landaanwinning, werkeiland of kustuitbreiding

Beschrijving: Om aanleg, exploitatie en onderhoud van grootschalige windparken in de Noordzee te vergemakkelijken is een initiatief genomen voor de ontwikkeling van kunstmatige havens in zee. Om het kabinetsdoel van 6.000 MW aan windturbines op zee in 2020 voor elkaar te krijgen, moeten er ruim 1.000 windmolens in de Noordzee worden bijgebouwd. Bij de twee windparken die er nu al staan, is gebleken dat de installatie van de molens een lastige klus kan zijn, waarbij de beschikbaarheid van installatieschepen en weersomstandigheden een bepalende factor zijn. De stichting Haveneiland Duurzame Energie Noordzee (Heden) bepleit daarom de bouw van een haveneiland op zee, waarop molens geprepareerd kunnen worden zodat ze direct op de fundatie kunnen.



*Een artistieke impressie van hoe een haveneiland voor offshore turbine-assemblage er uit zou kunnen zien.
Bron: (Heden, 2010).*

Het Nationaal Waterplan van het Rijk wijst als gebieden voor windenergie op zee de locaties 'Borssele' en 'Ijmuiden' aan. Deze gebieden liggen op grote afstand van de kust, Ijmuiden ligt ongeveer 80 kilometer ten westen van Ijmuiden. De afstand brengt hogere kosten met zich mee voor de aanleg van windmolenparken in de vorm van een grotere reisafstand, een langere levertijd voor bouw en onderhoud en langere kabels voor de elektrische aansluiting.

Doel: Inzicht in de vooruitzichten om kunstmatige havens te ontwikkelen.

Betrokken actoren: De vereniging Heden (Haveneiland Duurzame Energie Noordzee; Offshore haven van duurzame energie North Sea) onderzoekt de vooruitzichten voor een dergelijk eiland en heeft een procedure gestart om bouwvergunningen te krijgen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W). Binnen de Stichting Heden hebben bedrijven en kennisinstellingen zich verenigd. Verder zullen onder meer Balast Nedam, van Oord, TNO, ECN en Tennet deelnemen. De partijen die samenwerken aan offshore windindustrie binnen het consortium Flow zijn deels ook betrokken.

Fase: De plannen voor het haveneiland zijn nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Op dit moment werkt men met een artist impression, waarop het werkeiland de vorm heeft van het cijfer 6 (zie afbeelding). Het eiland zou een assemblagestation voor de turbines moeten krijgen en bij de plaatsing van een trafo-station dienst kunnen doen als het veelbesproken 'stopcontact op zee'. Een mogelijke indeling. Rechts onderin, net naast een hotel, is het stopcontact op zee ingetekend (Lieveense, 2009)

Functies van een offshore-eiland kunnen zijn:

- Service en levering haven voor bouw, vervoer, testen en onderhoud van windturbines
- Service-haven voor herontwikkeling en vernieuwing van offshore windparken
- Offshore-site van een transformatorstation en een elektrische hub (verbinding) naar de kust
- Depot voor onderdelen
- Hotel-accommodatie voor personeel
- Testveld voor prototypen offshore windturbines
- Controlekamers en meetlocatie
- Afgeleide functies, zoals helikopter-platform en diensten haven
-

Bronnen: Lieveense, 2009, Heden, 2010

Bij deze vorm van MUPS ontstaat een vaste fysieke vorm als landaanwinning in zee. De activiteiten vinden (deels) plaats op volledig kunstmatige platforms, dan wel in ondiepe gebieden, waar bijvoorbeeld zandsuppletie heeft plaatsgevonden. De verhouding tussen het gedeelte boven en onder de waterspiegel kan aanzienlijk variëren, evenals de plaats waar de realisatie wordt gepland. Bij de ideeën zijn zeer uiteenlopende gebruiksfuncties te zien, die soms geheel los staan van de ruimtelijke omgeving. Deze MUPS scheppen hun eigen ruimtelijke omgeving.

2.3 Conclusies

Het benutten van MUPS op zee richt zich op de hoofdfuncties energie en voedsel. Meestal gaat het over energieopwekking uit wind, golven, stroming en getijden, maar ook over het realiseren van bio-based activiteiten. Ook zijn er interessante ontwikkelingen, zoals de toename van de biodiversiteit in de windmolenparken op de Noordzee, die laten zien dat er juist nieuwe mogelijkheden zijn in de combinatie van meervoudig gebruik van gebieden op zee.

De verkenning van de nieuwe plannen en ideeën voor MUPS laat zien dat deze meestal nog in de conceptfase zitten. Het lijkt nu nog te gaan om kleinschalige initiatieven. Deze initiatieven zijn van groot belang omdat transitie veelal bottom-up voltrekken en ze de gelegenheid bieden om in de praktijk te testen welke vorm en invulling van MUPS kansrijk blijken te zijn en waar in de praktijk de grootste obstakels voor ontwikkeling ontstaan en hoe die genomen kunnen worden.

Maatwerkoplossingen zullen nodig zijn, maar naar mate de MUPS-initiatieven zich verder ontplooiën zullen er naar verwachting ook meer algemene lijnen in geïdentificeerd moeten kunnen worden. De initiatieven hebben in principe de potentie om uit te groeien tot grootschalige exploitatie door vermenigvuldiging van de productieformule. Dit zal implicaties hebben voor de ruimtelijke ordening op zee. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

3 Wet- en regelgeving en MUPS

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op relevante wet en regelgeving voor de ontwikkeling van MUPS op de Noordzee. Paragraaf 3.2 behandelt de internationale rechten en geldende verdragen op de Noordzee die van belang zijn voor ruimtelijke ontwikkelingen. Vervolgens gaat paragraaf 3.3 in op het Nederlandse zeebeleid. Tenslotte gaan we in paragraaf 3.4 in op mogelijke instrumenten die initiatiefnemers kunnen gebruiken in de ruimtelijke ontwikkeling van een MUPS en in paragraaf 3.5 op de rollen die overheden kunnen spelen in de ontwikkeling van MUPS.

3.2 Rechten, beleid en geldende verdragen op de Noordzee

Het recht van de zee is grotendeels vastgelegd in het VN-zeerechtverdrag. Binnen het verdrag worden verschillende juridische zones aangeduid, waarin de mogelijkheden om activiteiten te ontplooiën en de rechtsmacht van Nederland verschillen; zie figuur 1. Voor de Noordzee zijn dat de gemeentelijke gronden langs de kust, de territoriale zee, de aansluitende zone en de exclusieve economische zone, de zgn. EEZ (De Gier et al, 2011).

Gemeentelijke gronden langs de kust

Tot aan de één kilometergrens is de Noordzee gemeentelijke grond. Dat betekent dat de gemeente het bevoegd gezag heeft. In principe zijn hier de normale ruimtelijke spelregels van toepassing.

Territoriale zee (12 mijlszone)

Deze zone sterkt zich op de Noordzee uit tot twaalf zeemijlen van de kust (laagwaterlijn) (artikel 3 juncto artikel 4 VN-zeerechtverdrag, 1996). Hierbinnen is Nederland soeverein en fungeert het als bevoegd gezag. Nederland is zowel in het luchtruim boven de territoriale zee, als op de bodem en ondergrond van de zee soeverein (artikel 3 lid 2 VN-zeerechtverdrag, 1996). Het VN-zeerechtverdrag schept wel een aantal rechten en verplichtingen waar het Rijk rekening mee moet houden bij de ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied. Zo heeft bijvoorbeeld het scheepvaartverkeer recht op doorvaart. Wel is Nederland bevoegd om het verkeer te regelen in het gebied. Andere belangen waar men rekening mee moet houden is de bescherming van kabels en pijpleidingen, het behoud van levende rijkdommen van de zee, de bescherming van het milieu en het voorkomen van inbreuken op de visserijregelgeving.

Aansluitende zone

In het VN-zeeverdrag is de mogelijkheid opgenomen om een aansluitende zone in te stellen tot maximaal 24 mijl uit de kust. De Noordzee kent een dergelijke zone en biedt Nederland een aantal aanvullende bevoegdheden op het gebied van immigratie, belastingen en volksgezondheid. In deze zone heeft het Rijk geen extra ruimtelijke bevoegdheden.

Juridische grenzen in het Nederlandse deel van de Noordzee



Figuur 1

Juridische grenzen in het Nederlandse deel van de Noordzee (bron: www.noordzeeloket.nl).

Exclusieve economische zone (EEZ)

Sinds 13 maart 2000 heeft Nederland een exclusieve economische zone. Door de nabijheid van de andere Noordzeekuststaten strekt de EEZ zich niet uit tot de maximale 200 zeemijl zoals is toegestaan onder het Zeerechtverdrag. De buitengrens van de EEZ komt overeen met de grens van het NCP (Nederlands deel van het continentaal plat), dat is vastgesteld in grensverdragen met België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk. In dit gebied geldt de Nederlandse wet- en regelgeving in beperkte mate (artikel 55 en 56, van VN-zeerechtverdrag, 1996).

Volgens het verdrag heeft Nederland soevereine bevoegdheden ten aanzien van²:

1. Levende rijkdommen (visserij). Een voorbeeld is bijvoorbeeld het vaststellen van vangstquota van vissen, het aanwijzen waar vangstbeperkingen gelden of waar in het geheel niet gevestigd mag worden. Nederland heeft echter veel van deze bevoegdheden overgedragen aan de Europese unie.
2. Exploitatie van niet-levende hulpbronnen: het Rijk is bevoegd om in de EEZ delfstoffen te winnen, maar ook zand, grind en schelpen. Nederland kan toestemming aan derden verlenen om dit te doen.
3. Kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen bouwen. Hierbij kan gedacht worden aan windturbines en booreilanden.
4. Bescherming en behoud van het mariene milieu. Dit gaat over het instellen van bijvoorbeeld een reservaat. Voorwaarde is wel dat de rechten van andere landen gerespecteerd worden.
5. Archeologische monumenten op zee: Nederland heeft de plicht om archeologische gevonden voorwerpen te beschermen.

In de EEZ dient Nederland rechten en plichten te respecteren ten aanzien van vrijheid van scheepvaart, vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en andere rechtmatige soorten gebruik van de zee die samenhangen met deze vrijheden (zie artikel 58 van VN-zeerechtverdrag, 1996).

Andere verdragen, richtlijnen en beleid

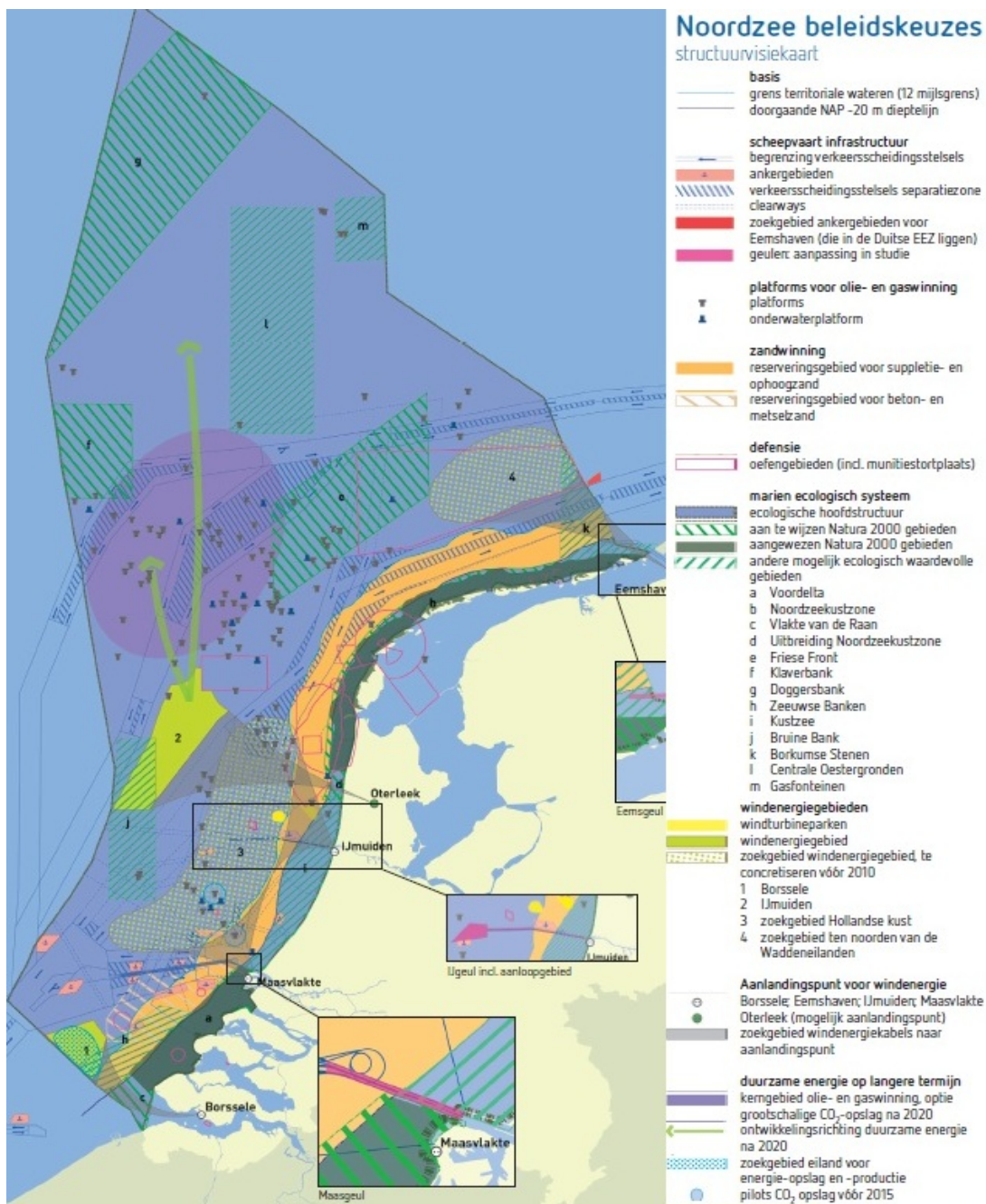
Naast het genoemde zeerechtverdrag zijn er nog een aantal andere verdragen belangrijk, die van invloed zijn op ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee, en dus voor de ontwikkeling van MUPS. Vooral op het gebied van natuur en milieu zijn er diverse internationale verdragen afgesloten die gerespecteerd dienen te worden. Deze verdragen gelden voornamelijk voor de EEZ. Hieronder is een overzicht van de geldende verdragen opgenomen (De Gier et al., 2011):

- Biodiversiteitsverdrag, getekend door 186 landen met als doel het behoud van biodiversiteit, duurzame gebruik van bestanddelen daarvan en eerlijke en billijke verdeling van de voordelen voortvloeiend uit het gebruik van genetische rijkdommen.
- OSPAR, getekend door aantal Europese landen en de Europese commissie met als doel het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan te beschermen.
- Verdrag van Bern, dit is een internationaal verdrag inzake het behoud van in het wild voorkomende dieren en plantensoorten en de daarbij behorende grensoverschrijdende natuurlijke leefmilieus in Europa.
- Vogel- en Habitatrichtlijn, die voorziet in de vorming van een Europees ecologisch netwerk (Natura 2000) van speciale beschermingszones door de aanwijzing van beschermingsgebieden. De Noordzee kent twee Natura 2000-gebieden. Daar zijn ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden beperkt.
- Kaderrichtlijn mariene strategie, een Europese richtlijn om een goede milieutoestand van het mariene milieu te bereiken en behouden. Nederland dient hiervoor ruimtelijke beschermingsmaatregelen te nemen.
- Gemeenschappelijk Visserij-beleid, de Europese Unie heeft een exclusieve bevoegdheid op het gebied van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van gemeenschappelijk visserijbeleid.

3.3 Nederlandse Zeebeleid

Naast de bovenstaande rechten en geldende verdragen die relevant zijn voor de ontwikkeling van MUPS op de Noordzee, voert het Rijk ook ruimtelijk beleid op de Noordzee. Een belangrijke reden voor het ontwikkelen van ruimtelijk beleid is de intensivering van het gebruik van de Noordzee voor verschillende functies. Deze intensivering heeft vanaf de Tweede Wereldoorlog plaatsgevonden.

² Wet instelling exclusieve economische zone, Stb. 1999



Figuur 2.

Structuurvisiekaart Noordzee (Ministerie van VROM et al.: Beleidsnota Noordzee, 2009).

Toch heeft het tot aan de begin van de 20^e eeuw geduurd voordat er sprake was van actief ruimtelijk beleid voor de Noordzee. In 2009 stellen de ministers van VROM, V&W en LNV het Nationaal Waterplan vast en de bijbehorende beleidsnota Noordzee. Hierin wordt aangegeven welke verschillende functies waar wel en waar niet worden toegestaan. In het beleid geeft het Rijk prioriteit aan drie maatschappelijke ontwikkelopgaven: een duurzame (economische) ontwikkeling in evenwicht met het mariene systeem, het reserveren van zandwinlocaties voor kustbescherming en bescherming tegen overstromingen en ruimte voor duurzame energie op grote schaal (Ministerie van VROM et al., 2009).

Daarnaast maakt het Rijk verschillende ruimtelijke beleidskeuzes. Deze zijn op de structuurvisiekaart Noordzee weergegeven (figuur 2). Op de kaart is te zien dat een aantal activiteiten ruimtelijk zijn vastgelegd. Het gaat hier om gereserveerde gebieden voor scheepvaart, olie- en gaswinning, CO₂-opslag, windenergie, zandwinning, defensie, bescherming van het mariene ecosysteem en Natura 2000-gebieden.

De beleidsnota Noordzee fungeert als structuurvisie. Dat betekent dat het een afwegingskader is voor nieuwe ruimtelijke activiteiten op de Noordzee. Het Rijk vult dit afwegingskader nader in. Zo geeft het Rijk prioriteit aan activiteiten die van nationaal belang zijn, zoals scheepvaart, CO₂-opslag, olie- en gaswinning, zandwinning en -suppletie en defensie. Een ander doel is een veilige afstemming van het gebruik van de Noordzee. Verder geeft het Rijk enkele specifieke regels. Zo is het niet toegestaan om permanente werken binnen de twaalf mijlszone te bouwen.

Het Rijk geeft aan dat er ruimte is voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Andere activiteiten zijn in de aangewezen gebieden waar activiteiten van nationaal belang plaats vinden, niet verboden. Ze mogen alleen de activiteiten van nationaal belang niet belemmeren. In het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN), dat een uitwerking is van het Noordzeebeleid, schetst het Rijk ruimte voor nieuwe activiteiten. Het IBN bevat een afwegingskader voor deze activiteiten:

1. Definieren van ruimtelijke claim
2. Voorzorg
3. Nut en noodzaak
4. Locatiekeuze en beoordeling ruimtegebruik
5. Beperken en compensatie van effecten

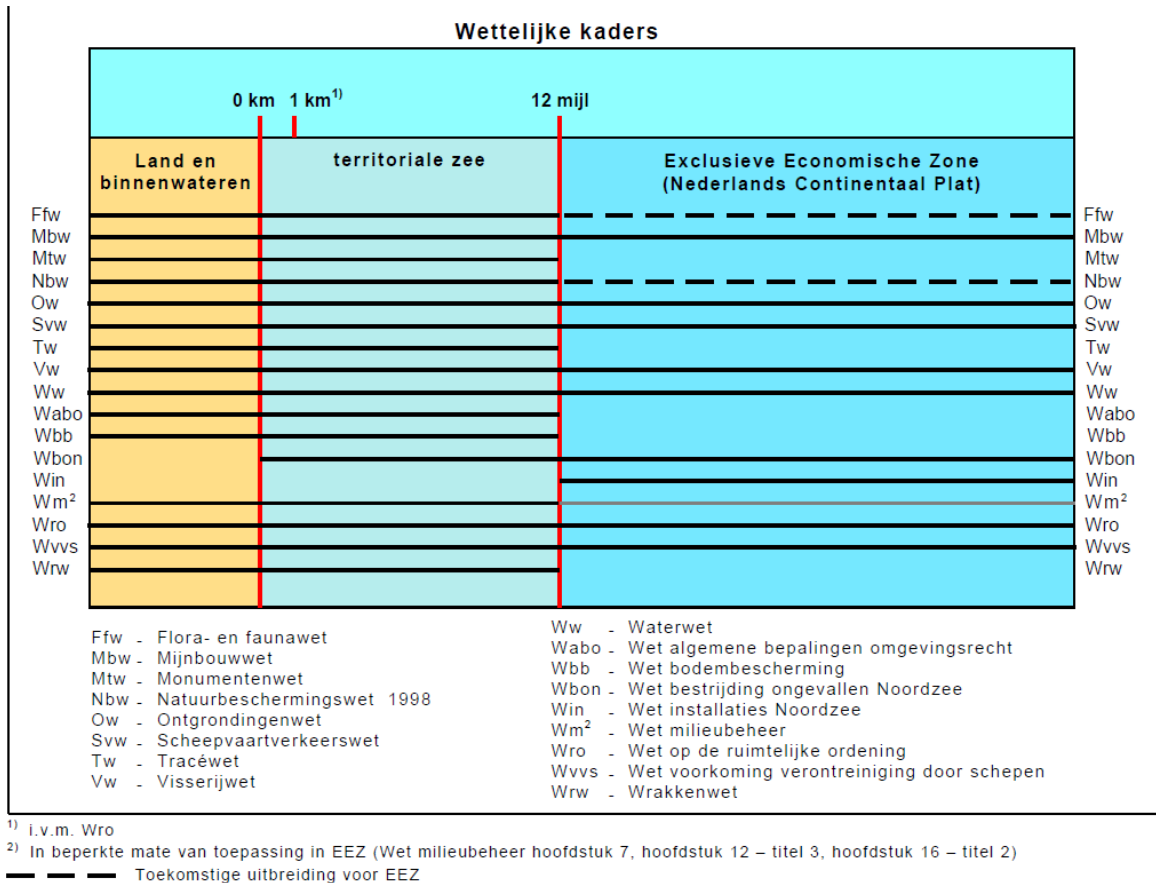
Dit afwegingskader geldt voor vergunningsplichtige activiteiten. Wanneer een ondernemer een MUPS wil gaan ontwikkelen heeft diegene te maken met waarschijnlijk één of meerdere vergunningenstelsels. Het is daarom zinvol om een kort overzicht te geven van de belangrijkste vergunningenstelsels (De Gier et al., 2011):

- Waterwet: Hierin staat dat het verboden is om zonder vergunning installaties of kabels en leidingen te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen of te bouwen in de Noordzee (tot aan de EEZ). Ook het plaatsen van windturbines is vergunningsplichtig op basis van de Waterwet. Zolang activiteiten niet strijdig zijn met internationale verdragen en nationale activiteiten en doelstellingen uit artikel 2.1 van de Waterwet, zoals geen gevolgen voor overstroming, wateroverlast, waterschaarste, chemische en ecologische kwaliteit en maatschappelijke functies, is er geen grond om een vergunning te weigeren.
- Mijnbouwwet en Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO): Voor het oprichten, veranderen en het in werking treden van mijnbouwwerken in de territoriale zee, zoals een olieplatform, is een vergunning nodig op grond van de WABO. De WABO is niet geldig in de EEZ, daarvoor geldt de Mijnbouwwet. Alleen als het milieubelang in het geding is kan een vergunning worden geweigerd. In de Mijnbouwwet zijn ook bepalingen opgenomen waar mijnbouwinstallaties permanent verboden zijn. Dit zijn militaire gebieden en gebieden die druk bevaren worden.
- Ontgrondingenwet: Wanneer op een MUPS oppervlaktedelfstoffen wordt gewonnen is een ontgrondingsvergunning nodig. Het Rijk kan een vergunning weigeren als het andere nationale activiteiten schaadt.
- Natuurwet³: Het is verboden om zonder vergunning handelingen te verrichten die de kwaliteit van natuurlijke habitats aantasten. Voor de EEZ is dit (nog) niet van toepassing. Ook wanneer activiteiten beschermde diersoorten, zoals de zeehond en dolfijn, in gevaar brengen kan een vergunning worden geweigerd.

³ Gebaseerd op natuurbeschermingswet 1998 en flora en faunawet

Voor een overzicht van alle geldende wetten zie figuur 3.

Dit overzicht maakt duidelijk dat er heel wat komt kijken voordat er gestart kan worden met de ontwikkeling van een MUPS. Daarbij kunnen we stellen dat de ontwikkeling van een MUPS alleen niet toegestaan is als daar hele goede argumenten voor te vinden zijn. Het is aan te bevelen eerst een overzicht te hebben van geldende regels voordat men kan starten met de ontwikkeling van een MUPS, om latere teleurstellingen te voorkomen. In de volgende paragraaf beschrijven we een aantal instrumenten die ondernemers kunnen gebruiken om de ruimtelijke ontwikkeling van een MUPS gestalte te geven.



Figuur 3

Geldende wetten op zee (Ministerie van VROM et al.: Beleidsnota Noordzee, 2009).

3.4 Benutten van het bestaande instrumentarium voor de ontwikkeling van MUPS

Een initiatiefnemer kan bij de ontwikkeling van een MUPS gebruik maken van de bestaande wet en regelgeving. Wij onderscheiden in deze wet en regelgeving inhoudelijke, procedurele en subjectieve instrumenten. In deze paragraaf laten we aan de hand van voorbeelden zien hoe een ondernemer of overheidspartij het bestaande instrumentarium kan benutten. In de praktijk zien we dat inhoudelijke en procedurele en communicatieve instrumenten vaak door elkaar heen worden gebruikt. Over het algemeen krijgen inhoudelijke instrumenten meer aandacht, dan instrumenten die in de beginfase van de projectontwikkeling feitelijk belangrijker zijn zoals subjectieve instrumenten.

Het is aan te bevelen om een plan te maken voor de inzet van verschillende instrumenten en om het verloop van de handelingen niet aan het toeval over te laten⁴. Een ontwerp voor de inzet van het instrumentarium is noodzaak om tot projectrealisatie te komen. Daarbij zal een actief ondersteunende rol van de overheid essentieel zijn.

3.4.1 Inhoudelijke instrumenten

Inhoudelijke instrumenten hebben betrekking op de ruimtelijke en technische componenten van een ruimtelijke functie. De inhoudelijke instrumenten hebben een sterke basis in de wettelijke vereisten tot planontwikkeling, waarin ze als voorwaarde voor de vergunningsverlening en toekenning van ruimtelijke claims de onderbouwing van ruimtelijke keuzes moeten beschrijven. Bij een MUPS gaat het dan om inhoudelijke beschrijvingen van de specifieke ruimtelijke kenmerken of eigenschappen van de MUPS. Denk hierbij aan technologische kenmerken, grond-gebruiksfuncties, ruimtelijke effecten op de omgeving, veiligheidscondities of de milieutechnische omgevingskenmerken. Ook de technische beschrijving van de functies en hun onderbouwing valt hieronder. Om een goede ruimtelijke afweging te kunnen maken zijn in toelichtingen van de wettelijke planfiguren gegevens noodzakelijk over de nadere afbakening van de inhoudelijke doelbeschrijving (bijvoorbeeld het realiseren van gebruiksgebieden, de afbakening van veiligheidszones, of het aangeven van arealen waarbinnen bijvoorbeeld de wiertelt kan plaatsvinden). In de regel krijgen deze inhoudelijke instrumenten de meeste aandacht, niet in de laatste plaats omdat ze een wettelijke verankering kennen.

Het is aan te bevelen om het ruimtelijke beeld gedegen uit te werken. Hiervoor kunnen initiatiefnemers gebruik maken van zogenaamd WRO-instrumentarium, om met een voorstel te komen richting de overheid. Het WRO is in principe geldig tot aan de EEZ. Gebruikmaken van formele planfiguren als inhoudelijk instrument is zinvol omdat het als integraal toetsingskader kan dienen om ruimtelijke afwegingen te maken. Dit is een belangrijk onderdeel van de vergunningverlening. Ook kunnen de instrumenten nuttig zijn om de noodzakelijke procedurele stappen te beschrijven. Het volgende overzicht is een korte verkenning om te laten zien waaraan de wettelijke planfiguren uit de Wro moeten voldoen, als er voor een MUPS een planvorming wordt voorbereid.

Voorbeeld: de Structuurvisie

Het Noordzeebeleid fungeert als structuurvisie. Het Rijk geeft hier de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkelingen op de Noordzee aan. Dit is juridisch geen bindend document, alleen voor de opsteller (het Rijk) zelf. In het Noordzeebeleid geeft het Rijk de volgende functies en nieuwe ontwikkelrichtingen aan (Ministerie van VROM et al., 2009):

- Scheepvaart
- Visserij
- Olie- en gaswinning
- Opslag van afvalstoffen, zoals CO₂
- Winning van oppervlaktedelfstoffen
- Winning van windenergie en andere vormen van duurzame energie zoals golfenergie en biomassa uit algen
- Landaanwinning
- Wetenschappelijk onderzoek
- Recreatie
- Luchtvaart
- Kabels en leidingen

⁴ Verschillende studies (zie bijvoorbeeld Kersten et al. 2001 en de Commissie Elverding) wijzen op de noodzaak hiervan.

- Telecommunicatie met kabels en zendmasten
- Natuurdoeleinden
- Landschapsdoeleinden;
- Cultuurhistorische doeleinden
- Kustverdediging
- Militaire doeleinden

De WRO schrijft voor dat een initiatiefnemer zelf een structuurvisie mag maken voor een specifieke locatie. In principe gaat de structuurvisie uit van scheiding aan functies en benoemt het verschillende bestemmingsgroepen. MUPS zijn juist locaties waar meerdere functies plaatsvinden. Door een bestemmingsgroep te kiezen, zoals wetenschappelijk onderzoek, is het mogelijk om meerdere functies op de locatie uit te oefenen. In ijlage 1 geven we aan hoe men het opstellen van een structuurvisie voor de vier ontwikkelconcepten van een MUPS moet aanpakken.

Voor het opstellen van een structuurvisie is geen verplicht format aanwezig. Ook zijn de mogelijkheden tot inspraak formeel beperkt. De structuurvisie is een handig instrument in situaties waarin sprake is van een groot aantal onzekerheden. In de structuurvisie kan de MUPS in relatie tot de gevestigde ruimtelijke functies geplaatst worden. Juist op het niveau van de structuurvisie is dan na te gaan of andere ruimte-consumerende functies wel de nieuwe functie een kans op ontwikkeling willen geven.

Voorbeeld: Het (project)bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is het enige juridisch bindende plan (voor de burger) aangaande de ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, een plankaart en een set juridische voorschriften, waarin het grondgebruik wordt beschreven en gereguleerd. Voor de Noordzee bestaat er geen bestemmingsplan. Wel is het mogelijk om als initiatiefnemer een projectbestemmingsplan op te stellen.

Van iedere specifieke bestemming, voorlopige bestemming en uit te werken bestemming is vastgelegd onder welke hoofdgroep deze valt. Er moet hieruit gekozen worden en andere bestemmingen zijn in principe niet toegestaan. De bestemming booreiland bestaat bijvoorbeeld niet en ook de meervoudige gebruiksfuncties van de bestemming water zijn niet dusdanig gespecificeerd dat daarmee MUPS gerealiseerd kunnen worden. Wel is het mogelijk om dubbelbestemmingen aan te duiden.

Behalve bestemmingen en dubbelbestemmingen zijn binnen het bestemmingsplan zogenaamde 'aanduidingen' te onderscheiden. Aanduidingen bevatten specificaties van bestemmingen en dubbelbestemmingen voor gebruik of bouwen. Aanduidingen hebben altijd juridische betekenis, waardoor zij niet alleen voorkomen in de digitale verbeelding van een bestemmingsplan, maar ook in de planregels. Er zijn zes soorten aanduidingen te onderscheiden:

1. Gebiedsaanduidingen
2. Functieaanduidingen
3. Bouwvlakken
4. Bouwaanduidingen
5. Maatvoeringaanduidingen
6. Figuren

Een gebiedsaanduiding is een aanduiding die verwijst naar een gebied waarvoor specifieke regels gelden of waar nadere afwegingen moeten worden gemaakt zoals een geluidszone of veiligheidszone.

De procedures om te komen tot een projectbestemmingsplan zijn niet toegespitst voor MUPS op zee. Daarnaast is het zo dat een bestemmingsplan gaat over gebruik van grond of bodem. Voor ondergrondse bodemlagen en waterkolommen gelden andere wetten. Dat betekent dat het bestemmingsplan niet altijd de

aangewezen rechtsvorm is. Dat neemt niet weg dat het zinvol is om een projectbestemmingsplan op te stellen. In bijlage 1 hebben we voor de vier verschillende categorieën van MUPS een uitwerking van een bestemmingsplan gemaakt.

Vaak zien initiatiefnemers het opstellen van een bestemmingsplan als een lang en moeizaam proces. Toch hoeft dit niet zo te zijn. Door de huidige digitalisering en standaardisering is het keurslijf voor het uitwerken van een planvorm tamelijk strak en kan snel een concept plan worden opgesteld.

Voorbeeld: Het projectbesluit

Initiatiefnemers kunnen ook gebruik maken van het projectbesluit. Dit is een onderbouwd besluit om voorafgaand aan het opstellen van een bestemmingsplan een project te kunnen verwezenlijken. Het is een mogelijkheid om flexibel op te treden in het geval van nieuwe ontwikkelingen, die snel gerealiseerd moeten worden. Wel kleeft er op land een verplichting aan om binnen een korte termijn tot een bestemmingsplanvaststelling te komen. Via een projectbesluit kan de vergunningverlening redelijk snel worden geregeld.

Voor de ontwikkeling van MUPS kan het projectbesluit relevant zijn als er plotseling een optie vrijkomt (bijvoorbeeld een verlaten locatie binnen de territoriale wateren) om er een MUPS te ontwikkelen. Via een projectbesluit kan dan alvast worden begonnen met de projectontwikkeling en hoeft er niet worden gewacht tot de bestemmingsplanprocedure geheel is doorlopen (dat in de huidige situatie in een ongunstig geval wel enkele jaren kan duren). De inhoudelijke vorm van het projectbesluit ligt niet vast (er moet een goede ruimtelijke onderbouwing worden gegeven), de procedures liggen wel vast.

3.4.2 Procedurele instrumenten

Deze instrumenten zijn gericht op het benutten van de mogelijkheden in procedures voor onderhandelen. Ook interventies om nieuwe besluitvormingsprocedures op te starten of in het ordeningsproces te betrekken vallen hieronder. Voor een belangrijk gedeelte zijn procedurele eisen opgenomen in het wettelijke kader, inclusief sancties wanneer bepaalde termijnen voor de besluitvorming niet gehaald gaan worden. Vaak worden de mogelijkheden die de procedurele instrumenten bieden, onderschat en de bezwaren van een complexe besluitvormingsstructuur overschat. Voor de ontwikkeling van MUPS op de Noordzee zijn de procedurele instrumenten van groot belang. Een initiatiefnemer kan gebruik maken van verschillende procedurele instrumenten

Voorbeeld: De Milieueffectprocedure (MER)

In de MER-procedure worden de milieugevolgen in beeld gebracht van een voorgenomen initiatief. Voor ontwikkeling van MUPS is een MER-procedure die eindigt in een milieueffectrapportage, verplicht. Een MER-procedure kent vier verschillende fasen⁵:

Fase 1: De voorbereidende fase

In deze fase moet de initiatiefnemer een startnotitie opstellen, waarin een beschrijving wordt gegeven van de voorgenomen activiteit en welke effecten er onderzocht gaan worden.

Fase 2: Het rapport

Hierin worden de resultaten van het onderzoek weergegeven.

⁵ Zie www.commissierner.nl

Fase 3: Toetsing milieueffectrapport en besluitvorming

De initiatiefnemer dient de MER met de vergunningaanvraag in bij het bevoegd gezag, het Rijk in dit geval. Het Rijk maakt het rapport en de vergunningaanvraag of (voor-)ontwerpbesluit openbaar en legt beide ter inzage. Iedereen kan zienswijzen indienen over de MER en de aanvraag of (voor-)ontwerpbesluit. Vervolgens neemt het Rijk de gevraagde beslissing waarvoor het MER is opgesteld.

Fase 4: Evaluatie

Het Rijk moet ook een zogenaamd evaluatieprogramma vaststellen. In dat programma is aangegeven op welke manier de daadwerkelijk optredende gevolgen worden onderzocht en vergeleken met de in het MER voorspelde gevolgen. Het verslag van het evaluatieonderzoek is openbaar. Het bevoegd gezag neemt zo nodig aanvullende maatregelen om de gevolgen voor het milieu te beperken.

De MER-procedure kan wel meer dan een jaar duren. Het is echter van belang dat dit grondig gebeurt.

3.4.3 Communicatieve instrumenten

Communicatieve instrumenten definiëren de betrekkingen tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bestuurders. De instrumenten hebben te maken met de manier waarop de verschillende partijen met elkaar omgaan (binnen de kaders van inhoud en procedure). Het gaat dan om instrumenten, om consensus of een conflict te beheersen, maar ook om gevoelsinterventies tussen actoren in goede banen te leiden. Deze instrumenten gaan over lobbyen, het voeren van overleg, het aangaan van coalities en het bewerken van een relatiepatroon tussen de meest belangrijke betrokkenen. Het hanteren van deze instrumenten wordt in de regel op eigen initiatief gedaan. Communicatieve instrumenten bieden over het algemeen veel mogelijkheden om resultaten te realiseren. Voor een initiatiefnemer van een MUP kunnen communicatieve instrumenten helpen om medestanders voor een MUP te vinden en positieve beeldvorming te creëren.

Vb: Vooroverleg met derden

Wanneer een initiatiefnemer van een MUP een vergunning aanvraagt of een projectbestemmingsplan maakt, kunnen mensen daar bezwaar tegen indienen of zienswijzen duidelijk te maken. Om dit te voorkomen wordt vaak onder de noemer 'gebiedsontwikkeling' een afstemmingsproces op gang gebracht. Hierbij worden alle partijen en dus ook de mogelijk bezwaar makende partijen, zoals bv. een milieubeweging, betrokken in het vooroverleg. In de praktijk kan dit helpen om de formele procedures te vereenvoudigen.

Vb: Onderhandeling

De meest gebruikelijke gang van zaken is dat een initiatiefnemer contact en vooroverleg zoekt met een bestuurder of een ambtelijke verantwoordelijke om in goed overleg tot een indieningstraject te komen. Daarin worden gezamenlijk de noodzakelijke stappen verkend om tot het verlenen van de vergunningen te komen voor het ontwikkelen van een MUPS. De keuze om het vooroverleg over te slaan en direct in te steken op een formele aanvraag is een strategie die niet wenselijk is.

Het is niet uitgesloten dat een initiatiefnemer in een onderhandelingstraject terecht komt om tegenstanders, maar ook de vergunningverlener te overtuigen.

Voor ruimtelijke ontwikkelingen op de Noordzee kunnen de onderhandelingen complex zijn gezien:

- het verbrokkelde en onduidelijke bevoegd gezag
- de veelheid aan beleidsvoornemens en de daarbij behorende criteria
- de veelheid aan mogelijk toepasbare formele regelgeving en de daaraan verbonden procedures, toetsingen en gunningen

Onderhandelingen zullen plaats vinden over:

- de inhoud van het MUPS (het object)
- de procedurele gang van zaken (het proces)
- de participanten en betrokkenen (het subject)

Een belangrijk onderdeel van de onderhandelingen is het verkrijgen van inzicht van de effecten op de grenzen in de toetsingscriteria. Die zijn vaak globaal geformuleerd en het is moeilijk om aan te geven of er binnen dan wel buiten de grenzen van de criteria wordt gehandeld.

3.5 Rollen van overheden in het ontwikkelen van MUPS

3.5.1 Sturingstijlen en rollen

Overheden kunnen verschillende rollen spelen bij de totstandkoming van MUPS. Dit heeft ook consequenties voor initiatiefnemers. Hierbij is de aanname dat MUPS ontwikkeld zullen worden in allianties van bedrijven en overheden, waarbij maatschappelijke organisaties en kennisorganisaties ook een rol kunnen spelen. Deze aanname is gestoeld op de opkomst van netwerksturing (o.a. Kickert et al., 1997; Rhodes, 1997; Koppenjan en Klijn, 2004; Sørensen en Torfing, 2007) die te maken heeft met een verzwakking van centrale overheden en daarmee van hiërarchische sturing. Het begrip 'netwerk' heeft betrekking op het bestaan van relatie-webben van overheden, bedrijven en maatschappelijke actoren (Klijn et al., 2010, zich baserende op Pierre en Peters (2000) en Koppenjan en Klijn (2004)). Actoren hebben een positie in deze netwerken en worden hierdoor zowel beperkt als gesteund in hun handelingsruimte. Netwerksturing maakt gebruik van de actor netwerken om tot beleidsresultaten te komen. Bij het doorlopen van transitieprocessen moeten vele obstakels overwonnen worden en dan helpt het om bondgenoten te hebben die hun hulpmiddelen kunnen inzetten. Smeets (2010) spreekt in dit verband over KOMBi-netwerken. Netwerksturing is niet de enige vorm van sturing die toegepast kan worden. Sturen via macht, marktprincipes en kennis kan tevens belangrijk zijn en te verwachten is dat initiatiefnemers van MUPS alle sturingsvormen tegen zullen komen en daar gebruik van kunnen maken. In figuur 4 geven we een overzicht van de ideaaltypische sturingstijlen met bijbehorende rollen. Deze rollen kunnen in principe ook door niet-overheden gehanteerd worden (afhankelijk van de beschikbaarheid van benodigde hulpmiddelen hiervoor).

In de praktijk van het transitieproces rondom MUPS zullen overheden of andere actoren meerdere sturingstijlen en dus rollen hanteren. Transitieprocessen zijn niet op een hiërarchische manier alleen te realiseren (Rotmans et al., 2001), maar transitieprocessen zullen wel degelijk met hiërarchische sturing te maken hebben, bijvoorbeeld omdat er regelgeving van kracht is waar men rekening mee moet houden en die eventueel aangepast kan worden door betrokken overheden. De ontwikkeling van MUPS kan ook profiteren van het beoefenen van 'Metagovernance'. Metagovernance gaat in de eerste plaats over het slim combineren van sturingsstijlen, aangepast aan de aard van het vraagstuk en (ontwikkelingen in) de context. Veel vraagstukken zijn meervoudig, evenals het netwerk van betrokken partijen. Om met deze complexiteit om te gaan moeten beleidsmakers alle stijlen snappen en kunnen toepassen vanuit een helikopter-perspectief ofwel op systeemniveau om tot een optimale sturingsmix te kunnen komen. Dit vergt goed inzicht in de aard van het vraagstuk, kennis van en ervaring met het volledige arsenaal aan sturingsstijlen en snel kunnen schakelen tussen sturingsstijlen als de ontwikkelingen in de context daarom vragen (Boonstra et al., 2012). Metagovernance vraagt op de tweede plaats een lerende houding en adaptief vermogen van de overheid (Boonstra et al., 2012). Bij metagovernance ligt op de derde plaats de nadruk op indirecte sturing (zie: Jessop, 2004; Bell en Park, 2006; Sørensen en Torfing, 2009). Naast putten uit verschillende stijlen kunnen sturende actoren ook verschillende posities innemen. Ze kunnen direct maatschappelijke processen en -netwerken willen beïnvloeden ('hands-on') of dat via anderen en dus indirect ('hands-off') doen. De metagovernor zit volgens Boonstra et al. (2012) meestal niet zelf aan het stuur, maar probeert via de

beïnvloeding van andere, sturende actoren of netwerken gewenste maatschappelijke uitkomsten te bewerkstelligen. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de veranderde positie van de overheid in de samenleving en het groeiende belang van zelforganisatie, initiatieven van ondernemers en burgerproductie (Hajer, 2011).

	Hiërarchisch	Markt	Netwerk	Kennis
Rol van de overheid	Heerser, toezichthouder	Beprijzer, marktmeester, marktspeler	Partner, netwerkmanager, facilitator	Kennisvrager, co-producent van kennis, facilitator van leerproces
Overheidsreactie op weerstand	Afdwingen van gehoorzaamheid	Deals sluiten of reguleren via financiële prikkels	Overreden tot medewerking	Participatie en storytelling
Rol niet-overheden	Onderdaan	Marktspeler, klant	Partner, initiatiefnemer	Kennisvrager, co-producent van kennis
Coördinatie-mechanisme	Normen	Prijs, concurrentie	Samenwerken op basis van uitwisseling van belangen	Leren, creatieve competitie ideeën
Controle-mechanisme	Macht	Ruil	Wederkerigheid	Gemeenschappelijk repertoire en identiteit
Type instrumenten	Wetten, regels, procedures	Heffing, subsidie, concessie	Convenanten	Kennisagenda, streefbeeld, visie

Figuur 4

Kenmerken van verschillende sturingstijlen (Boonstra et al., 2012; in prep.; gebaseerd op Meuleman (2008) en Van Buuren en Eshuis (2010)).

Metagovernance is ook relevant voor het doorlopen van procedures rondom vergunningen, ontheffingen, etc. Overheden kunnen dit bijvoorbeeld naast hun formele rol als beoordelaar ook faciliteren door kennis over het proces te delen, door een concurrentie element toe te passen en door de voorkeur te geven aan bepaalde consortia boven aanvragers die alleen indienen.

3.5.2 Sturingsopties voor de zee

In 'Een zee van mogelijkheden' (RLI, 2011) worden de volgende governance tools onderscheiden voor beleid op zee die we in het onderstaande toelichten:

1. Stakeholderparticipatie
2. Integrale gebiedsontwikkeling als leidraad
3. Belang van gebundelde kennisontwikkeling
4. Partnership voor de Noordzee
5. Bestuurlijke binding

Stakeholderparticipatie

Voor het voorgestelde ontwikkelprogramma voor de Noordzee is het wenselijk om een partnership op te richten waarbij aangesloten wordt bij bestaande samenwerkingsstructuren (RLI, 2011). Een dergelijk partnership heeft een adviserende rol bij het formuleren van doelstellingen en de uitwerking ervan in meetbare indicatoren. Ervaringen hiermee kunnen worden opgedaan bij eerdere programma's zoals bijvoorbeeld Waterbeheer 21^e eeuw of Ruimte voor de Rivier. Belangrijk is om zorgvuldig af te wegen wie er bij het partnership betrokken zijn. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld MUPS) is het belangrijk dat - naast de bestaande gebruiksfuncties - ook vertegenwoordigers van eventuele nieuwe functies deelnemen. Doel van het participatieproces is het volgende te bewerkstelligen (RLI, 2011):

- Een gedeeld kennis- en informatieniveau bij stakeholders en overheid.
- Een gezamenlijk vastgestelde analyse van het Noordzeesysteem.
- Een gedeeld inzicht in de diverse individuele belangen.
- Overeenstemming over de definitie van de nationale verantwoordelijkheden van de Rijksoverheid op de Noordzee.

Uitgebreide ervaring met programma's voor stakeholderparticipatie zoals de commissie Versnelling besluitvorming Infrastructuur kunnen hier als voorbeeld dienen.

Integrale gebiedsontwikkeling

Naar aanleiding van ieder nieuw initiatief moet overwogen worden of er kansen zijn voor een meer integrale en duurzame gebiedsontwikkeling (RLI, 2011). Dat betekent overigens niet dat elk initiatief per definitie onderdeel moet zijn van integrale gebiedsontwikkeling. Een brede verkenningsfase begint met een gezamenlijk geformuleerde probleemstelling en daaraan gekoppeld meerdere oplossingsrichtingen. Daarbij kunnen randvoorwaarden voor gebiedsgerichte optimalisaties en zaken als multifunctioneel ruimtegebruik worden meegenomen. Partijen die met alternatieven komen waarin dezelfde doelstellingen worden gerealiseerd, kunnen in de gelegenheid gesteld worden hun plan uit te voeren in plaats van het oorspronkelijke plan (Omwisselingsbesluit Ruimte voor de Rivier). Inzet van dit instrument voor de duurzame ontwikkeling van de Noordzee nodigt volgens de raden andere partijen uit om mee te denken over betere en bredere oplossingen voor de voorliggende opgaven. Het voorkomt ook dat de uiteindelijke oplossing wordt bemoeilijkt, ingehaald of onmogelijk gemaakt door andere ontwikkelingen.

Belang van gebundelde kennisontwikkeling

Door het dynamische karakter van het zee-systeem wordt door de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2011) gepleit voor continue kennisontwikkeling over de systeemwerking van de Noordzee. Voorgesteld wordt om programma's en onderzoeken gericht op kennisontwikkeling, zoveel mogelijk te bundelen. De rijksoverheid blijft de eerstverantwoordelijke voor de coördinatie van kennisontwikkeling. De daadwerkelijke uitvoering van de noodzakelijke onderzoeken is een medeverantwoordelijkheid van initiatiefnemers van projecten en beheerders. Bundeling van programma's en onderzoeken is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van Rijksoverheid en stakeholders.

Partnership voor de Noordzee

Voor het voorgestelde ontwikkelprogramma voor de Noordzee is het volgens de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2011) wenselijk om een partnership op te richten waarbij aangesloten wordt bij bestaande samenwerkingsstructuren. Een dergelijk partnership heeft een adviserende rol bij het formuleren van doelstellingen en de uitwerking ervan in meetbare indicatoren. Ervaringen hiermee kunnen worden opgedaan bij eerdere programma's zoals bijvoorbeeld Waterbeheer 21^e eeuw of Ruimte voor de Rivier. Belangerijk is om zorgvuldig af te wegen wie er bij het partnership betrokken zijn. Met het oog op toekomstige ontwikkelingen (bijvoorbeeld MUPS) is het belangrijk dat - naast de bestaande gebruiksfuncties - ook vertegenwoordigers van eventuele nieuwe functies deelnemen.

Bestuurlijke binding

Belangrijk is volgens de Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur (2011) tenslotte ook om in een vroeg stadium duidelijk te maken dat het recht om mee te praten over toekomstige ontwikkelingen van de Noordzee gepaard gaat met de plicht om constructief mee te denken. Een belangrijke voorwaarde voor de effectiviteit van dit type bestuurlijke overeenkomsten, is de bereidheid van de overheid om alternatieve (regulerende) instrumenten te gebruiken, wanneer de onderhandelingen niet slagen en voor de participanten moet vooraf ook duidelijk zijn dat het kan zijn dat ze uiteindelijk een afweging moeten accepteren die op sommige punten mogelijk negatief uitpakt voor één of meer betrokken partijen. In dat kader is het ook van belang dat de vertegenwoordigers van de stakeholders ook daadwerkelijk over een mandaat van hun achterban beschikken.

4 Case-studies: Tweede Maasvlakte en Windpark Q10

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt twee gebiedscases. Doel van de cases is om lessen te trekken uit het proces voor de ontwikkeling van MUPS. We volgen voor beide cases dezelfde opbouw.

1. Eerst schetsen we de achtergrond van de initiatieven.
2. Vervolgens gaan we na hoe het ontwikkelingsproces is verlopen. Daarbij wordt beschreven welke partijen betrokken worden door de tijd in de samenwerking en welke vergunningen en procedures zijn doorlopen.
3. Vervolgens geven we een reflectie op het procesverloop met nadruk op twee zaken:
 - 3.1: de obstakels die zijn overwonnen in het vergunningentraject.
 - 3.2: de samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen.

De cases zijn Maasvlakte 2 en Windpark Q10. Beide cases hebben interessante aanknopingspunten voor de ontwikkeling van Multifunctionele Platforms op zee. Maasvlakte 2 is een landaanwinningproject en geen perfect voorbeeld van een MUPS, maar het gaat hier om activiteiten die ook bij een MUPS aan de orde komen. Bij Maasvlakte 2 is dat vooral het aspect van landaanwinning aan de kust, aansluitend op de huidige Maasvlakte. Voor het Windpark Q10 is een interessant aanknopingspunt dat het project wordt gerealiseerd net buiten de territoriale wateren op drieëntwintig kilometer van het Nederlandse vaste land. Bovendien vertoont een windpark veel overeenkomsten met een (niet-mijnbouw gerelateerd) platform.

4.2 Case Tweede Maasvlakte

4.2.1 Achtergrond

De mainport Rotterdam vormt internationaal een belangrijke spil voor overslag en distributie. De haven is voor Europa van strategisch belang en van grote betekenis voor de Nederlandse economie. In het bestaande haven- en industriegebied is vrijwel geen ruimte meer voor nieuwe bedrijven en voor bestaande bedrijven die willen uitbreiden. Voor het behoud van haar positie is het noodzakelijk dat de haven optimaal kan inspelen op specifieke behoeften uit de markt. Dat betekent dat de haven in de toekomst nóg grotere schepen moet kunnen ontvangen en dat er ruimte moet zijn voor navenante schaalvergroting van havenactiviteiten. Tegen deze achtergrond is besloten het oorspronkelijke haven- en industriegebied van de Maasvlakte door landaanwinning uit te breiden met Maasvlakte 2 (figuur 4). Van de in totaal 1000 ha uit te geven bedrijventerrein is in 2035 naar verwachting 625 hectare nodig om de vraag naar haventerreinen in de containersector op te vangen. Voor de chemiesector is 210 hectare nodig en voor de distributiesector 165 hectare. Maasvlakte 2 is bestemd als diepzeehaven.

De aanleg en in gebruik name van Maasvlakte 2 zal circa 25 jaar in beslag nemen, de volledige ontwikkeling van het project loopt van 2008 tot 2033. De planontwikkeling rond de tweede Maasvlakte begon al in de jaren negentig van de vorige eeuw. De aanleg van Maasvlakte 2 valt onder de verantwoordelijkheid van het Havenbedrijf Rotterdam. Binnen het bedrijf is daarvoor een speciale projectorganisatie ingericht waar alle werkzaamheden zijn samengebracht. De projectorganisatie Maasvlakte 2 werkt nauw samen met het Rijk, de

gemeente Rotterdam, de stadsregio Rotterdam, Rijkswaterstaat, provincie Zuid-Holland en de omringende gemeenten.

De feitelijke aanleg van de tweede Maasvlakte is in handen van aannemerscombinatie PUMA, bestaande uit de bedrijven Koninklijke Boskalis, Westminster en Van Oord. In 2008 is met de aanleg begonnen, in 2009 en 2010 is de land-aanwinning grotendeels gerealiseerd. Binnenkort wordt begonnen met de inrichting van het havengebied en de aanleg van de infrabundel, spoor, wegen en nutsvoorzieningen. Vanaf 2035 is Maasvlakte 2 volledig in gebruik.



Figuur 5

Maasvlakte 2 in wording (2009; bron: www.maasvlakte2.com)

4.2.2 Het ontwikkelingsproces

Hieronder volgt een chronologisch overzicht van het ontwikkelingsproces rond Maasvlakte2 dat begint in 1997 en eindigt in 2009. We sluiten deze sectie af met een overzicht van de vergunningen die nodig zijn geweest om het project te realiseren.

Juli 1997: projectbeslissing Ruimtetekort in mainport Rotterdam

Het ontwikkelingsproces begint in 1997 als het kabinet de projectbeslissing Ruimtetekort in mainport Rotterdam neemt. Daarin geeft het kabinet ten eerste aan dat het vinden van uitbreidingsruimte voor de Rotterdamse haven nuttig en noodzakelijk is. Ten tweede moet de kwaliteit van de leefomgeving in en rond de haven verbeteren. Het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) wordt opgestart om nader onderzoek te doen projectactiviteiten te ontwikkelen om die dubbele doelstelling te realiseren. Het Rijk, provincie Zuid-

Holland, stadsregio Rotterdam, gemeente Rotterdam en Havenbedrijf Rotterdam besluiten hierbinnen te gaan samenwerken.

Mei 1998: Startnotitie PKB+

De 'Startnotitie PKB + MER Mainportontwikkeling Rotterdam' legt de ambities en aanpak van het project PMR vast en geeft aan welke procedures van besluitvorming en democratische controle van toepassing zijn. De startnotitie markeert ook het begin van een milieueffectrapportage naar de gevolgen van het project PMR voor natuur en milieu.

Mei 2001: PKB+ en MER

Het kabinet brengt deel 1 uit van de Planologische Kernbeslissing-plus (PKB+) Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) en de bijbehorende milieueffectrapportage. Hierin staan voorstellen om de Rotterdamse haven uit te breiden én de kwaliteit van de leefomgeving in Rijnmond te verbeteren, bijvoorbeeld door nieuwe natuur aan te leggen, lawaai en schadelijke emissies te bestrijden en maatregelen om een beter leefmilieu te creëren in de regio Rijnmond.

November 2001: Akkoord bestuurlijk stakeholdersoverleg

Bij het vaststellen van PKB+ deel 1 van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR) bleek nader onderzoek en overleg noodzakelijk over het onderwerp 'mitigatie en natuurcompensatie van de landaanwinning' om in PKB3 een gedragen besluit te kunnen nemen. De gemeente Rotterdam besluit een onderzoek te laten verrichten door het Expertisecentrum PMR naar de compensatie-opties voor natuur van PKB+ deel 1. Daarnaast start de gemeente Rotterdam een bestuurlijk overlegproces met vijftien direct betrokken partijen, bestaande uit maatschappelijke organisaties als een aantal niet-rijksoverheden. Op basis van een oriënterende gespreksronde in juni vindt in de maanden september tot en met november een intensief bestuurlijk overlegproces plaats. Dit leidt tot een akkoord dat uiteindelijk ondertekend is door vijftien partijen. Eén overlegpartner, het Productschap Vis, heeft om zijn moverende redenen besloten het akkoord uiteindelijk niet te steunen.

November 2001: PKB+ deel 2

Gedurende twee maanden na de publicatie van PKB+ PMR deel 1 en het bijbehorende milieueffectrapport is inspraak op de rapporten mogelijk. In november 2001 brengt het kabinet deel 2 van de PKB+ PMR uit. Dit deel bevat de resultaten van inspraak, bestuurlijk overleg en wettelijk advies over de voorstellen die het kabinet in deel 1 van de PKB+ en het bijbehorende milieueffectrapport heeft gepresenteerd.

December 2001: PKB+ deel 3

Het kabinet brengt deel 3 uit van de PKB+ PMR. Dit deel bevat het kabinetsstandpunt over het project en een nota van toelichting waarin staat hoe het kabinet omgaat met de resultaten van inspraak, advies, overleg en aanvullend onderzoek.

September 2003: PKB+ deel 4

Op 29 september publiceert het kabinet deel 4 van de PKB+ PMR. Daarin is onder meer het principebesluit voor de aanleg van Maasvlakte 2 vastgelegd, inclusief alle eisen en voorwaarden waaraan de landaanwinning moet voldoen. In een procedure bij de Raad van State is beroep mogelijk tegen de 'concrete beleidsbeslissingen' uit deel 4 van de PKB+ PMR.

November 2003: Beroep

Overheden, belangenbehartigers, bedrijven en omwonenden dienen 18 beroepsschriften in bij de Raad van State en maken bezwaar tegen onderdelen van de PKB+ PMR.

Juni 2004: Bestuursakkoord over financiering

Op 25 juni 2004 bereiken de PMR-partijen een Bestuursakkoord over de financiering van de PMR-projecten. In het Bestuursakkoord staan op hoofdlijnen de afspraken die zijn gemaakt tussen het Rijk en de regionale partners over de financiering en de uitvoering van de deelprojecten. Daarbij is afgesproken dat de uitvoeringsverantwoordelijkheid voor de deelprojecten ligt bij de regionale partners. In de zogeheten Uitwerkingsovereenkomsten zijn deze afspraken op detailniveau uitgewerkt.

Januari 2005: Oordeel Raad van State

Op 26 januari 2005 oordeelt de Raad van State dat een aantal bezwaren tegen concrete beleidsbeslissingen uit de PKB+ gegrond is. Omdat er veel samenhang bestaat tussen de beslissingen, verklaart de Raad van State alle concrete beleidsbeslissingen uit de PKB+ nietig. Opnieuw de gehele procedure doorlopen zal het project ernstig vertragen en gaat voorbij aan het bestaande draagvlak voor uitvoering van het project. De projectpartners kiezen daarom voor herstel van de PKB vanaf het kabinetsbesluit, PKB deel 3.

September 2005: Ondertekening uitwerkingsovereenkomsten

Op 2 september 2005 ondertekenen o.a. het Rijk, gemeente Rotterdam en Havenbedrijf de uitwerkingsovereenkomsten over de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). In de Uitwerkingsovereenkomsten staan de afspraken die gemaakt zijn over financiering en uitvoering van de drie deelprojecten van PMR. Er zijn drie uitwerkingsovereenkomsten:

- Landaanwinning
- 750 hectare natuur- en recreatie
- Leefbaarheids- en intensiveringsprojecten in bestaand Rotterdams gebied

2005/2006: Reparatie PKB+

Voor het vervolg van de procedure besluiten de projectpartners te kiezen voor herstel zonder concrete beleidsbeslissingen. In de aangepaste PKB is ruime aandacht voor de onvolkomenheden die de Raad van State concludeert. De gevolgen van de landaanwinning voor beschermde natuur in de Waddenzee - volgens de uitspraak onvoldoende in beeld gebracht - zijn nader onderzocht. Deze blijken geen bezwaren op te leveren. Ook de belangen van een aantal (agrarische) ondernemers zijn geïnventariseerd. Enkele meer juridisch-technische bezwaren in de oorspronkelijke formuleringen zijn in de herziene PKB eveneens opgelost. Daarnaast is ingegaan op actuele ontwikkelingen, zoals de vereiste bescherming van de luchtkwaliteit. Het PKB PMR 2006 blijft voor een groot deel gelijk aan de PKB+ PMR uit september 2003. De concrete beleidsbeslissingen uit de oorspronkelijke PKB blijven in hoofdlijn ongewijzigd. Het zijn nu echter niet langer beleidsbeslissingen, maar 'beslissingen van wezenlijk belang'. Dat wil zeggen dat deze beslissingen wel belangrijk, maar niet bindend zijn voor andere overheden. Dit in tegenstelling tot concrete beleidsbeslissingen.

Juni 2006: Strategische milieubeoordeling

Bij de herstelde PKB hoort inmiddels ook een Strategische Milieubeoordeling (SMB) en een Passende Beoordeling (PB) Landaanwinning. Een Strategische Milieubeoordeling is een rapport waarin de milieueffecten van een PKB op hoofdlijnen beschreven staan. De Passende Beoordeling Landaanwinning beschrijft de gevolgen van de landaanwinning voor de speciale beschermingszones Voordelta en Waddenzee. Dat deze rapporten er nu moeten komen is een gevolg van nieuwe Europese richtlijnen (uit 2004). Op de SMB en PB Landaanwinning is in 2006 inspraak mogelijk geweest.

November 2006: PKB PMR definitief

Op 20 november gaat ook de Eerste Kamer akkoord met de uitvoering van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam. Hiermee is de Planologische Kernbeslissing Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PKB PMR 2006) definitief.

De PKB PMR 2006 is te beschouwen als het belangrijkste beslisdocument voor de aanleg van de tweede Maasvlakte. De PKB geeft invulling aan de dubbele doelstelling door het ruimtelijk mogelijk maken van drie PMR-deelprojecten:

1. De uitbreiding van de Rotterdamse haven met een landaanwinning van maximaal 1.000 hectare netto uitgeefbaar terrein, in combinatie met maatregelen om schade aan beschermde natuur te compenseren (de bruto oppervlakte van de landaanwinning beslaat ongeveer 2500 hectare.)
2. Het programma in Bestaand Rotterdams Gebied met een serie projecten om het bestaande havengebied beter te benutten en de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren.
3. De ontwikkeling van 750 hectare nieuw natuur- en recreatiegebied op Midden-IJsselmonde en ten noorden van Rotterdam.

Voor de drie deelprojecten zijn 25 'beslissingen van wezenlijk belang' (bwb) genomen, waarmee het Rijk ruimtelijke voorwaarden formuleert die bij de beleidsuitvoering moeten worden gerespecteerd. De bwb's geven bijvoorbeeld randvoorwaarden voor de maximale omvang van de landaanwinning en de begrenzing van het gebied waarin het zand gewonnen moet worden. Zij legt ook vast - in aansluiting op de natuurbeschermingswetgeving - dat ernaar gestreefd moet worden schade voor beschermde natuur zo veel mogelijk te voorkomen of te verzachten. Waar blijkt dat significante natuureffecten onvermijdelijk zijn, is compensatie vereist. De PKB PMR 2006 maakt zogenoemde ruimtelijke reserveringen voor deze natuurcompensatie.

De PKB PMR 2006 heeft op grond van de invoeringswet Wet ruimtelijke ordening de status van structuurvisie gekregen. De beleidsuitspraken uit de PKB zijn juridisch gewaarborgd door het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (AMvB Ruimte).

Februari 2007: Milieueffectrapportage gereed

Voor de plannen en de vergunningen zijn milieueffectrapporten gemaakt: MER A(anleg) en MER B(estemming). Daarnaast liggen er de zogeheten Habitat-toetsen, die specifiek ingaan op de gevolgen voor beschermde natuur en vaststellen hoeveel natuurcompensatie nodig is. Bij elkaar gaat het om zeer omvangrijke rapporten met veel bijlagen. Nu de milieueffectrapporten voor Aanleg en Bestemming van Maasvlakte 2 gereed zijn wordt het bestemmingsplan in procedure gebracht.

April 2007: Uitspreken aanvaardbaarheidsoordeel

De minister van Verkeer & Waterstaat spreekt op 4 april 2007 het aanvaardbaarheidsoordeel uit over het MER Aanleg. De gemeenteraad van Rotterdam doet dit voor het MER Bestemming en het ontwerp voor het bestemmingsplan op 5 april 2007.

April/mei 2007: Inspraak

Van 20 april tot en met 31 mei 2007 is inspraakronde mogelijke op MER Aanleg en -Bestemming en liggen verschillende bestemmingsplannen, vergunning- en ontheffingsaanvragen ter inzage. De inspraakronde leverde iets meer dan vijftig inspraakreacties op.

6 december 2007: Commissie MER geeft positief advies

De onafhankelijke Commissie MER brengt een positief advies uit aan het bevoegd gezag: de minister van Verkeer en Waterstaat en de gemeenteraad van Rotterdam. De commissie concludeert dat de milieueffectrapportage over Maasvlakte 2 een goed beeld geeft van de gevolgen voor het milieu van aanleg en gebruik van de havenuitbreiding. Gebruik van Maasvlakte 2 leidt naar het oordeel van de commissie niet tot verslechtering van de luchtkwaliteit, omdat er voldoende compenserende maatregelen worden getroffen.

Januari 2008: Inspraak

Tussen 4 januari en 15 februari 2008 liggen ontwerp bestemmingsplannen, conceptvergunningen en -onthefingen ter inzage.

Mei 2008: Goedkeuring Bestemmingsplan

Op 22 mei 2008 stelt de gemeenteraad van Rotterdam het bestemmingsplan voor Maasvlakte 2 vast en de partiële herziening van het bestemmingsplan Maasvlakte '81. Op 27 mei 2008 stelt de gemeenteraad van Westvoorne de partiële herziening van het bestemmingsplan Zeegebied Westvoorne 1999 vast. De Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland en Zeeland hebben de bestemmingsplan(-herziening)en op 16, respectievelijk 9 december 2008 goedgekeurd.

Zomer 2008: Vergunningverlening

In de zomer van 2008 worden de beroepsprocedures doorlopen voor de aanleg- en natuurvergunningen en de ruimtelijke procedures. De eerste besluiten gaan op 26 april 2008 in procedure. Als laatste ligt het Beheerplan Voordelta ter inzage. Tot 1 september 2008 kan hierop gereageerd worden.

November 2008: Goedkeuring bestemmingsplannen provincie

Op 11 november 2008 keuren de Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland de bestemmingsplannen goed. Aansluitend is nog zes weken beroep op de uitspraak van de provincie mogelijk geweest.

December 2008/januari 2009: Bodemprocedures

Het bestemmingsplan Maasvlakte 2 en de twee partiële herzieningen liggen van 19 december 2008 tot en met 29 januari 2009 ter inzage in het kader van de beroepsprocedure. Belanghebbenden kunnen in deze periode beroep instellen tegen de goedkeuringsbesluiten bij de Raad van State.

Voor de aanleg en aanwezigheid van Maasvlakte 2 is een groot aantal vergunningen, onthefingen, concessies en wijzigingen of vrijstellingen van bestemmingsplannen noodzakelijk. Voor het verlenen of vaststellen ervan zijn wettelijke procedures doorlopen. De aanvraag van de vergunningen startte in februari 2007. Onderdeel van die procedures zijn inspraak-, zienswijzen-, bezwaar- en beroepsprocedures. De benodigde vergunningen zijn te verdelen in drie categorieën, namelijk voor:

1. Aanleg
2. Ruimtelijke ordening en
3. Natuurcompensatie

Ad 1. Aanleg

<i>Document</i>	<i>Onderwerp</i>	<i>Bevoegd gezag</i>
Besluit Ontgrondingsvergunning	Toestemming om het zand uit zee te winnen	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Besluit vergunning Wet beheer Rijkswaterstaatwerken	Toestemming voor werken op of in de zeebodem	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Besluit Concessie wet indijkingen en droogmakerijen 1904	Toestemming voor de landaanwinning	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Besluit ontheffing Flora- en faunawet	Beschermt planten en dieren	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998	Beschermt natuurgebieden en daarin levende beschermde soorten	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Ad 2. Ruimtelijke ordening

Document	Onderwerp	Bevoegd gezag
Vrijstellingsbesluit ex art. 19 Bestemmingsplan Maasvlakte '81 kuststrook	Stukje 'zee' wordt 'land' om tijdig met aanleg te kunnen starten	Gemeente Rotterdam Provincie Zuid-Holland
Vrijstellingsbesluit artikel 17 WRO (vrijstelling Bestemmingsplan Maasvlakte '81 ten behoeve van werkterrein).	Vrijstelling om de werkzaamheden mogelijk te maken	Gemeente Rotterdam Provincie Zuid-Holland
Bestemmingsplan Maasvlakte 2	Vorm, plaats en bestemming van Maasvlakte 2	Gemeente Rotterdam Provincie Zuid-Holland
Bestemmingsplan partiële herziening Zeegebied 1999	Deel geluidszone Maasvlakte 2	Gemeente Westvoorne Provincie Zuid-Holland
Bestemmingsplan partiële herziening Maasvlakte '81	Deel geluidszone Maasvlakte 2	Gemeente Rotterdam Provincie Zuid-Holland
Vaststelling Algemene Maatregel van Bestuur voor geluidscontour op zee.		Ministerie van Verkeer en Waterstaat

Ad 3. Natuurcompensatie (samenhangende besluitvorming natuur)

Document	Onderwerp	Bevoegd gezag
Beheerplan Voordelta	Regelt het beheer van de Voordelta in het kader van Natura 2000 (hierin zijn ook de maatregelen ter compensatie voor de aanleg van Maasvlakte 2 opgenomen)	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Besluiten toegangsbeperking Voordelta	Beperking toegang binnen Voordelta voor natuurcompensatie voor Maasvlakte 2 (bodembeschermingsgebied/rustgebieden)	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Duincompensatie Delfland	Besluitvorming over de natuurcompensatie voor het toekomstige gebruik van Maasvlakte 2	Rijk, provincie Zuid-Holland gemeente Westland, deelgemeente Hoek van Holland, Hoogheemraadschap van Delfland
In het kader van de Overeenkomst luchtkwaliteit Maasvlakte 2 zijn verder een aantal besluiten genomen over maatregelen voor de luchtkwaliteit: • Verbod vuile motoren binnenvaart vanaf 2025 (Categorie 0 - 1) • Stimuleringsprogramma schone motoren • Snelheidsbeperking binnenvaart (Oude-,Nieuwe Maas / Hartelkanaal) • Milieuzone Maasvlakte 1 en 2 • Luchtschermen		

4.2.3 Kenmerken van het ontwikkelingsproces

In deze sectie geven we een reflectie op het procesverloop van de besluitvorming rond Maasvlakte 2 met de volgende onderdelen:

1. de obstakels die zijn overwonnen tijdens de besluitvorming,
2. de samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen.

De analyse is mede gebaseerd op het vraaggesprek met dhr. Prof. Tiedo Vellinga, hoofd condities en monitoring van de Projectorganisatie Maasvlakte.

In het proces van Maasvlakte 2 zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

1. Inhoud koppelen aan duurzaamheid/ kwaliteit.
2. Participatie van de omgeving (win-win en transparante borging afspraken).
3. Eigen project management , met nadruk op: tijd, geld, scoop, kwaliteit/ inhoud/ risico's.

Aan het begin van het proces nam het Rijk een belangrijk besluit door het Havenbedrijf direct verantwoordelijk te maken voor de landaanwinning en het beheer van een stuk zeewering tijdelijk over te dragen. Het Rijk gaf op deze manier inhoud aan een Publiek Private Samenwerking, waarbij de aanleg van de Maasvlakte privaat is gefinancierd en de natuurcompensatie en zeewering door publiek geld. Bij Maasvlakte 2 zijn de verantwoordelijkheden zo verdeeld in een bestuursakkoord en uitwerkingsovereenkomsten dat het havenbedrijf verantwoordelijkheden op zich heeft genomen, met eigen financiële risico's.

Een belangrijk obstakel dat overwonnen moest worden in het proces van de planvorming rond Maasvlakte 2 was de worsteling in het bestemmingsplan met de natuurcompensatie waarbij het gebruik gekoppeld is aan de goedkeuring van het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan regelt de bestemming globaal, waarvoor een passende beoordeling wordt gedaan die moet aantonen dat bestemd kan worden binnen de milieuruimte. Echter pas bij de uitvoering van het project blijkt welke effecten daadwerkelijk gecompenseerd moeten worden. In dat kader was de PKB-vernietiging door de Raad van State een belangrijke gebeurtenis. Hierdoor liep de oorspronkelijke planning met een half jaar uit. Een aantal verplichte zaken waren niet opgenomen in de PKB.

Deze gebeurtenis heeft er toe geleid dat de projectorganisatie vanaf dat moment versterkt ging inzetten op de inhoud van de plannen, om er voor te zorgen dat niet alles opnieuw ter discussie zou komen te staan. Hierbij werd ook verscherpt gekeken naar de formele stappen (het omgevingskader) die doorlopen moesten worden en naar de mogelijkheden die hierin lagen om win-win situaties met partijen te bereiken. Om elk risico uit te sluiten werd de inzet in het kader van de MER opgeplust zowel in omvang als geld. Door middel van een participatieve aanpak werd in het MER-traject een intensieve dialoog met de omgeving gerealiseerd waardoor over de feiten geen discussie ontstond. Doordat we met nagenoeg alle partijen overeenstemming hebben bereikt hoefden we niet een uitspraak van de rechter af te wachten. Bij de Raad van State is uiteindelijk slechts één zaak overgebleven van een beperkte groep belangen van burgers uit Oost-Voorne. In die zaak werd de organisatie van Maasvlakte 2 door de Raad van State overigens in het gelijk gesteld. Doordat gesprekken gevoerd werden met maatschappelijke organisaties werden de lijnen korter en wordt de projectorganisatie steeds kritisch-constructief gevolgd. Daardoor kunnen verrassingen voorkomen worden.

Externe communicatie is van groot belang voor de voortgang en het welslagen van het proces. Vooral het MER-traject is door de projectorganisatie pro-actief gebruikt om met de omgeving te communiceren; zowel bij de aanvang als de bij afsluiting van het MER. Dit was om nog ruimte te hebben om win-win situaties te bereiken in plaats van in onoplosbare conflicten te belanden. Als compensatie voor de havenuitbreiding kun je bijvoorbeeld rivierparken en natuurgebieden aanleggen. Dan zit er voor iedereen wat in. Die afspraken zijn ook vastgelegd. In het proces van de MER heeft de projectorganisatie veel moeite gedaan om zich als het ware

immuun te maken voor de Raad van State. Daarvoor is in kaart gebracht waar de risico's waren en heeft erin geresulteerd dat afspraken zijn gemaakt met ondermeer milieudefensie en faunabeheer. Met milieudefensie is afgesproken dat extra maatregelen genomen zullen worden om de luchtkwaliteit te verbeteren. Met de faunabescherming is een deal gesloten om in de haven ruimte te reserveren voor vogels. Het effect van de afspraak is dat ze nauwelijks meer procedures tegen de Tweede Maasvlakte voeren.

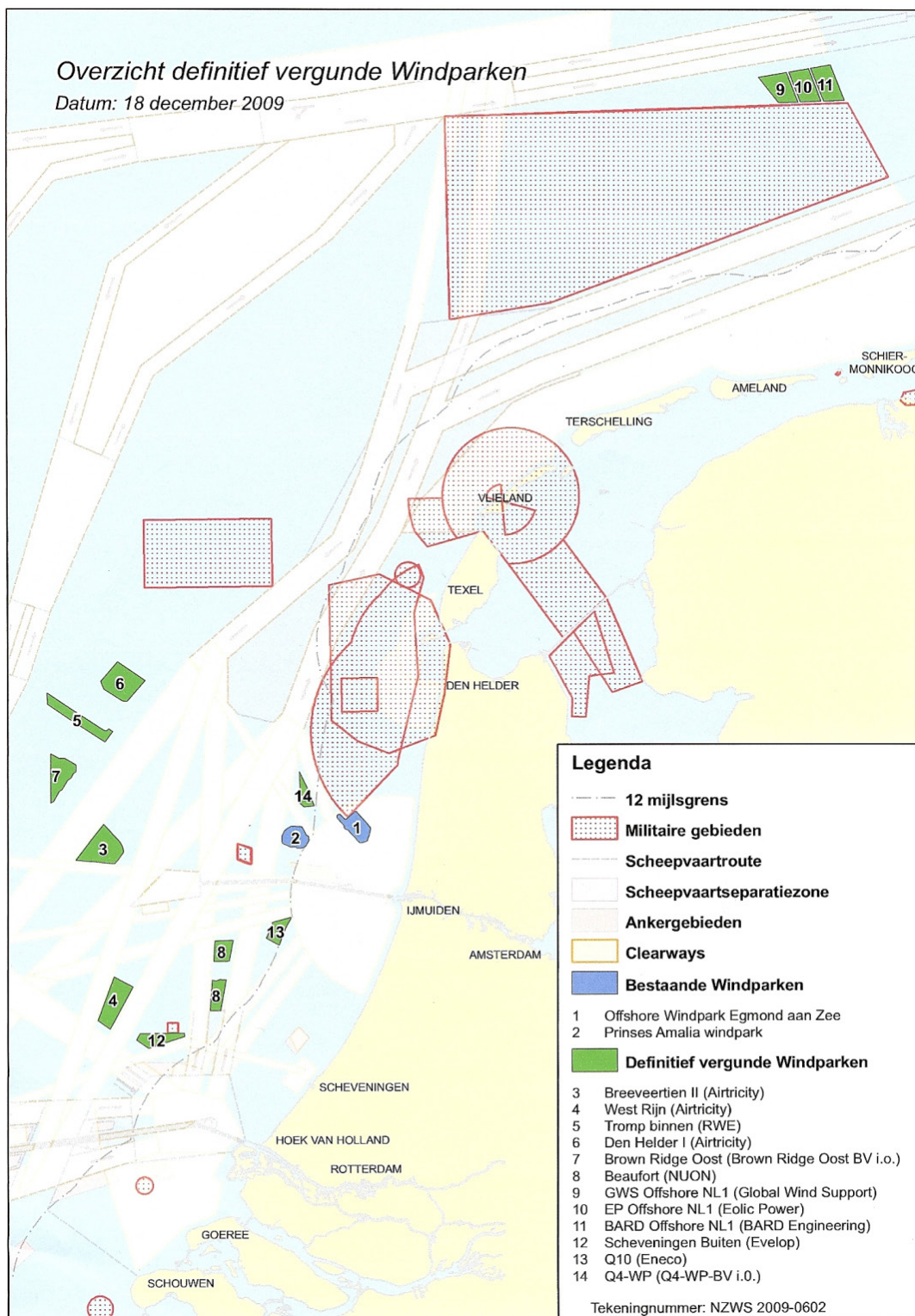
4.3 Case Windpark Q10

4.3.1 Achtergrond

De eerste windturbineparken op de Noordzee zijn gebouwd in 2006 in het Offshore Windpark Egmond aan Zee Windpark (8 mijl uit de kust bij Egmond) en in 2008 het Prinses Amalia Windpark buiten de 12-mijlszone (voorheen genaamd Q7). Ze hebben een oppervlakte van respectievelijk 26,8 en 16,6 km², inclusief een veiligheidszone van 500 meter rondom. Deze parken worden ook wel de 'ronde 1-parken' genoemd. Daarnaast zijn recentelijk in totaal twaalf vergunningen verstrekt voor de bouw van nieuwe windparken, de zogenaamde 'ronde 2-parken'. Drie van deze parken krijgen subsidie en worden de komende jaren gebouwd. Naast twee parken die in handen van de Nederlandse investeringsmaatschappij Typhoon Offshore 55 km ten noorden Schiermonnikoog, werd als laatste op 4 november 2011 concessie verleend aan Eneco voor een windmolenpark onder de werknaam Q10, 23 kilometer uit de kust bij Noordwijk aan Zee. Dat het park, net als het Amalia windpark, net buiten de territoriale wateren wordt gerealiseerd is het gevolg van het Nationaal beleid. De Nota Ruimte schrijft voor dat initiatieven buiten de twaalf mijlszone moeten liggen om langs de kust een vrije horizon te behouden. Figuur 5 geeft een overzicht van vergunde windparklocaties op de Noordzee in 2009.

Voor de komende jaren geeft het Rijk geen prioriteit aan relatief dure windenergie op zee. De kans dat er voor 2015 nieuwe windparken kunnen worden gebouwd onder de huidige subsidieregeling duurzame energie (SDE+-regeling) is dan ook beperkt. Gedurende die periode is het moratorium voor windaanvragen van kracht. Dit betekent dat geen nieuwe aanvragen voor windparken in behandeling genomen worden totdat bekend is hoe de volgende ronde van vergunningverlening en subsidieverstreking eruit zal zien. Nieuwe (wet- en) regelgeving wordt verwacht in 2015.

Het Nationaal Waterplan 2009-2015 (NWP) geeft de opwekking van Windenergie op de Noordzee de status van nationaal belang. In het NWP zijn specifieke gebieden aangewezen waar windturbineparken, de 'ronde 3-parken', op geclusterde manier kunnen worden gebouwd. Deze locaties maken de gewenste groei van de opwekking van windenergie op zee mogelijk en bieden tegelijk speelruimte om de precieze ligging van de windenergieparken af te stemmen met andere gebruiksfuncties. In het NWP zijn twee gebieden aangewezen voor windenergie: 'Borssele' (344 km²) en 'IJmuiden' (1170 km²). Voor de Hollandse kust en het gebied ten noorden van de Waddenzee geldt een zoekopdracht die nog niet is afgerond. Binnen de nieuwe windenergiegebieden zal volgens de spelregels van het integraal beheer afstemming plaatsvinden met de doelen van Natura 2000 en de belangen van andere gebruiksfuncties. Nadrukkelijk houdt het kabinet ook in deze gereserveerde gebieden de mogelijkheid open van meervoudig ruimtegebruik.



Figuur 6

Vergunde windparken op de Noordzee in 2009 (Bron: www.noordzeeloket.nl).

4.3.2 Ontwikkelingsproces

In tegenstelling tot het ontwikkelingsproces van Maasvlakte 2 waarbij veel vergunningen en ontheffingen nodig waren, was voor Q10 slechts één vergunning noodzakelijk, namelijk een aanvraag volgens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr). De Wbr kent een afstemmingsverplichting, dat wil zeggen dat de minister van I&M coördinerend beheerder van de Noordzee is. De coördinatie komt er op neer dat ook in de EEZ ook buiten de twaalf mijlszone voor windmolenparken een MER plicht geldt en dat voor de aanvraag een toetsingskader geldt waarbinnen afstemming plaats heeft met oa. de Wet op de waterhuishouding, de wet op de Ruimtelijke ordening, de natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Wet milieubeheer.

Hieronder volgt een chronologisch overzicht van het ontwikkelingsproces rond Windpark Q10 dat begint in 2008 en eindigt in 2009.

November 2008: Wbr vergunning aanvraag + indienen MER

In november 2008 heeft Eneco New Energy B.V. een aanvraag ingediend voor een vergunning krachtens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) voor het oprichten en in stand houden van een windturbinepark genaamd 'Q10'. Het park ligt in het blok 'Q10' conform blokindeling Mijnbouwwet, 23 kilometer buiten de kustlijn.

Voor de aanvraag is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing volgens artikel 4 lid 2 van de 'Beleidsregels inzake toepassing Wet beheer rijkswaterstaatswerken op installaties in de exclusieve economische zone' (EEZ). Omdat de oprichting van installaties in de exclusieve economische zone belangrijke nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu is ingevolge de Wet milieubeheer (Wm) een 'MER' bij een aanvraag voor een installatie in de EEZ verplicht. Het MER voor het windturbinepark Q10 is bij de vergunningaanvraag gevoegd. De Commissie voor de milieueffectrapportage heeft geadviseerd een passende beoordeling voor de inschatting van de effecten van een windturbinepark op de Natura 2000-gebieden te laten uitvoeren voor de vergunningverlening van windturbineparken in de Noordzee. De MER heeft van 3 maart 2009 tot en met 14 april 2009 ter inzage gelegen. De vergunningaanvraag en het daarbij behorende MER is voor advies voorgelegd aan de Commissie en aan de wettelijk adviseurs. Op 23 juni 2009 is het toetsingsadvies over het MER en de aanvulling daarop van de Commissie ontvangen (rapport nr. 2006-65).

Juli 2009: Ontwerpbesluit ter inzage

Op 26 juni 2009 is door staatsecretaris van Verkeer en Waterstaat het ontwerpbesluit genomen. Het ontwerpbesluit heeft van 1 juli 2009 tot en met 11 augustus 2009 ter inzage gelegen. Op het ontwerpbesluit zijn veertien zienswijzen ontvangen.

Op grond van deze zienswijzen, de veranderde omstandigheden met betrekking tot andere gebruikers en het vervallen van de instandhoudingsdoelstelling voor de Kleine mantelmeeuw voor de kolonie Zwanenwater en Petteerderduinen, is het afwijzende ontwerpbesluit heroverwogen. Gezien de omslag van het besluit van een afwijzing op zandwinning en ecologie naar toewijzing van de vergunning, wordt vanuit het oogpunt van zorgvuldige voorbereiding een nieuw ontwerpbesluit genomen.

November 2009: Herzien ontwerpbesluit ter inzage

Het herziene ontwerpbesluit van 2 november 2009 ligt ter inzage van 6 november tot en met 3 december 2009. Op het herziene ontwerpbesluit zijn vijf zienswijzen ontvangen.

December 2009: Beschikking Wbr vergunning

Op 18 december 2009 neemt de staatsecretaris van Verkeer & Waterstaat het besluit om op grond van artikel 2 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vergunning te verlenen, met uitzondering van een gedeelte aan de

westzijde van het windturbinepark dat te dicht bij de scheepvaartroute ligt en daarmee de veiligheid van de scheepvaart in gevaar komt. Zie figuur 6 voor een voorbeeld van een windturbinepark.

De verleende vergunning heeft betrekking op de aanleg, het in stand houden en verwijderen van het windturbinepark 'Q10' op het Nederlands Continentaal Plat en de aanleg, het in stand houden en het verwijderen van kabelleidingen voor voornoemd windturbinepark op het Nederlands Continentaal Plat, in de territoriale wateren en op het land tot aan de duinvoet. De vergunning geldt vanaf publicatie van het definitieve besluit tot 20 jaar na de aanvang van de bouwperiode plus de tijd die nodig is voor de verwijdering van het werk en de bekabeling naar land, met daaraan verbonden de hierna volgende voorschriften. De voorschriften maken integraal deel uit van de vergunning.

Het toetsingskader voor de vergunningaanvraag kent de volgende onderdelen:

I.	Wet beheer rijkswaterstaatwerken
II.	Beleid
	a. Veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee
	b. Nota Ruimte
	c. Wet op de waterhuishouding, de wet op de Ruimtelijke ordening, de natuurbeschermingswet 1998, de Flora- en faunawet en de Wet milieubeheer.
III.	Ecologie
IV.	Voorzorgsbeginsel
V.	Bij vergunningverlening betrokken instanties

Bij de toetsing van de vergunningaanvraag richt het bevoegd gezag zich op de effecten van het initiatief op een veilig en doelmatig gebruik van de Noordzee, waaronder:

- I. Effecten op zandwinning
- II. Effecten op scheepvaartveiligheid
- III. Effecten op luchtvaartveiligheid
- IV. Effecten op mijnbouw
- V. Effecten op ecologie
- VI.

In de beschikking wordt voor iedere paragraaf na een korte inleiding weergegeven:

- de belangrijkste conclusies over het onderwerp ('het belang') in het MER
- het advies van commissie MER en overige adviseurs
- overwegingen en conclusies die het bevoegd gezag op basis daarvan heeft getrokken.

4.3.3 Kenmerken van het ontwikkelingsproces

In deze sectie geven we een reflectie op het procesverloop van de besluitvorming rond Q10 met de volgende onderdelen:

1. de obstakels die zijn overwonnen tijdens de besluitvorming,
2. de samenwerking en communicatie tussen de verschillende partijen.
- 3.

De analyse is mede gebaseerd op het vraaggesprek met dhr. Sander de Jong, adviseur vergunningverlening van de dienst Noordzee van Rijkswaterstaat.

Voor de besluitvorming rond de vergunningverlening en vanwege de coördinatieplicht was er regelmatig interdepartementaal overleg, waarbij de ministeries van LNV, V&W, VROM en EZ vertegenwoordigd waren. Rijkswaterstaat had de lead maar alle teksten en besluiten zijn uitvoerig afgestemd met de andere departementen. Verder namen wettelijke adviseurs van defensie, de kustwacht, olie- en gaswinning deel aan

het overleg. In totaal was een groep van ongeveer 20 mensen betrokken bij het tot stand komen van de besluiten.

De aanvraag van de ronde 2 parken (in 2005) ging via een 'wie het eerst komt, wie eerst maalt principe'. Het resultaat was dat de afdeling vergunningverlening van Rijkswaterstaat werd overvallen met 88 aanvragen, ieder met een eigen ruimtebeslag. In totaal waren het ongeveer tien partijen die deze aanvragen indienden. Sommige initiatienemers hadden wel 10 tot 15 verschillende gebieden op het oog om een windmolenpark te realiseren. De procedure was zodanig dat pas na het verkrijgen van een vergunning er een aanvraag voor subsidie kon worden gedaan. De respondent zegt hierover: "Het was dus een soort wedloop, wie heeft er als eerste een vergunning en kan dan doorgaan naar de volgende ronde".

De toenmalige subsidieregeling van het ministerie van Economische Zaken (EZ) voor wind op zee kende geen plafond. Na de overweldigende aanvraag heroverwoog het kabinet de regeling met als gevolg dat de subsidiekraan in 2007 even helemaal dicht ging. Vervolgens was er lange tijd onzekerheid of je na het verkrijgen van een vergunning ook subsidie kon krijgen. Uiteindelijk is er voor gekozen om subsidie te verstrekken voor een omvang aan windparken van 700 MW. Hoewel in het traject twaalf vergunningen zijn verleend, hebben er slechts drie initiatieven subsidie gekregen. Ze zijn geselecteerd op basis van het beste bod, de goedkoopste won. Van de 88 oorspronkelijk aanvragen zijn dus veel gesneuveld ofwel zagen de initiatiefnemers in dat voortzetting een heilloze weg was. Windpark Q10 was oorspronkelijk een samenwerkingsverband van Nuon en Eneco, Nuon is er uitgestapt omdat het project te klein was voor twee partijen. De omvang van de totale subsidie door de Rijksoverheid bedraagt ruim 5 miljard euro.

De gang van zaken heeft tot enkele grote obstakels geleid die overwonnen moesten worden. Op de eerste plaats had de overweldigende aanvraag tot gevolg dat de afdeling vergunningverlening van dienst Noordzee volledig werd overrompeld met als gevolg een vertraging van het ontwikkelingsproces. De Awb schrijft voor dat zes maanden na de aanvraag een definitief besluit genomen moet worden. Naast de vele aanvragen die we moesten verwerken kwamen we er bij Q10 gaandeweg achter dat we meer informatie nodig hadden om goed te kunnen besluiten, deze factoren hebben geleid tot een vertraging van de procedure.

Op de tweede plaats had de aanvraag van 88 vergunningen tot gevolg dat bij de gebruikers van de Noordzee veel weerstand ontstond. Zowel bij de publieke sector, als de olie en gasmaatschappijen, zandwinners, scheepvaart en havenbedrijven ontstond een gevoel van dit moeten we niet willen. Dat was ook niet zo verwonderlijk als je op de kaart ziet wat het ruimtebeslag zou zijn van die 88 aanvragen, dat heeft een enorme schrikreactie tot gevolg gehad en heeft tot onnodig veel commotie geleid en dat heeft vertragend gewerkt. Hierbij was het een gegeven dat Rijkswaterstaat verplicht was om alle aanvragen in de startnotie te publiceren. De reductie van 88 naar 12 aanvragen heeft er voor gezorgd dat de weerstand bij de buitenwacht minder groot werd. Tegen Q10 afzonderlijk zijn er ook nog beroepszaken geweest bij de rechter. Aangespannen door het havenbedrijf Rotterdam werd namens de scheepvaartsector aangegeven dat de afstand tot de scheepvaartroute en de haven onvoldoende waren en een belemmering vormden voor de veilige en vlotte afwikkeling van het scheepvaartverkeer. De beroepszaak werd overigens gewonnen door Rijkswaterstaat.

De commotie rond de vergunningverlening heeft ook in belangrijke mate bijgedragen aan een vertraging van het ontwikkelingsproces. Bij de ronde 1 parken was er veel minder weerstand. Het eerste park dat gerealiseerd is was een PPS-constructie waarbij de overheid en de private initiatiefnemer samen een locatie hebben gezocht. Van de publieke sector was toen wel enige weerstand maar niet van de andere gebruikers. Voor de twaalf vergunningen van de ronde 2 parken die uiteindelijk verleend zijn hebben we moeten strijden met de andere gebruikers als scheepvaart en visserij tot in de rechtszaal en in hoger beroep. Voor het procesverloop rond de vergunningverlening geeft de respondent aan: "Achteraf gezien hadden we het beter anders kunnen aanpakken door de vergunningaanvraag direct te koppelen aan subsidie en niet getrapd zoals dat nu is gebeurd. Dan kun je vooraf selecteren, dat zou veel efficiënter zijn geweest." Bij de ronde 2

aanvraag was het naar de markt toe niet duidelijk wat het exacte doel was en ook de rol van de overheid was onduidelijk. Uit een evaluatie is gebleken dat er geen afstemming was tussen departementen en de markt. “We hebben er van geleerd dat we onze voordeur niet moeten open zetten voor aanvragen als de ambitie niet duidelijk is en dat je de financiering van de projecten niet ondergeschikt moet maken aan het behalen van een vergunning maar andersom”.

Na besluiten over de vergunningverlening is er een stakeholdersoverleg geweest. Mensen van de havenbedrijven, de rederijen, het productschap vis, natuurbeweging enz. zijn daarvoor uitgenodigd. De twaalf vergunningen stonden daarin centraal. Het was de vraag of men kon leven met deze plannen. Voor ronde 3 zijn al locaties aangewezen, zodat partijen hier niet zelf naar hoeven te zoeken. Ze liggen ook verder van de kust af en het is er minder druk. Rijkswaterstaat hoopt dan ook dat er voor deze plannen meer draagvlak en minder weerstand zal zijn. Wel brengt de afstand extra kosten met zich mee. Het is de vraag of er niet een discussie ontstaan om deze gebieden weer dichterbij de kust te leggen. Het zal ook belangrijk worden om helder te hebben en te communiceren waarom deze locaties ontwikkeld moeten worden.

5 Conclusies

5.1 Het concept

Het gebruik van de zee als ruimte voor ontwikkelingen krijgt steeds grotere aandacht, met als gevolg een toenemend aantal ruimteclaims en concurrerende ruimtelijke functies op de Noordzee. De kern van het concept MUPS is om op één locatie op zee meerdere economische activiteiten te combineren en wel zo dat het ecosysteem en de mens er optimaal van kunnen profiteren zonder elkaar wederzijds te belemmeren.

Er worden vier hoofdcategorieën onderscheiden:

- MUPS op platformen
- MUPS op platformen en op de omringende zeebodem
- MUPS als drijvende elementen
- MUPS als landaanwinning, werkeiland of kustuitbreiding

De meeste ideeën zijn nog in de conceptfase. Het MUPS-concept evolueert tot verzamelbegrip van nieuwe duurzame innovaties op de Noordzee. De meeste ideeën richten zich op de hoofdfuncties van het produceren van energie en voedsel. De inhoudelijke ontwikkeling van ideeën vooral bij R&D organisaties van bedrijven. Projectontwikkeling- en uitvoering ligt veelal bij ingenieursbureaus en aannemingsbedrijven. Als deze laatste groep gereed is vindt in de regel het ruimtelijke ordeningsproces op de uitvoering plaats. Bij de ontwikkeling van ideeën zijn de initiatiefnemers nog in de Research en Development (R&D) fase.

5.2 Wet en Regelgeving

Het recht van de zee is grotendeels vastgelegd in het VN-zeerechtverdrag. Binnen het verdrag worden verschillende juridische zones aangeduid, waarin de mogelijkheden om activiteiten te ontplooiën en de rechtsmacht van Nederland verschillen. Het gaat hierbij om:

- Gemeentelijke gronden langs de kust
- Territoriale zee (12 mijlszone)
- Aansluitende zone
- Exclusieve economische zone (EEZ)

In de eerste twee zones oefent Nederland het bevoegd gezag uit met ruimtelijke bevoegdheden bovenop het VN-zeerechtverdrag. In de aansluitende zone heeft Nederland aanvullende bevoegdheden op het gebied van immigratie, belastingen en volksgezondheid. In de EEZ dient Nederland rechten en plichten te respecteren ten aanzien van vrijheid van scheepvaart, vrijheid om onderzeese kabels en pijpleidingen te leggen en andere rechtmatige soorten gebruik van de zee samenhangend met deze vrijheden (zie artikel 58 van VN-zeerechtverdrag). Dit gebied strekt zich uit tot maximaal 200 zeemijl, echter het gebied is beperkt door aanliggende lidstaten.

Verder dient Nederland zich te houden aan een aantal andere verdragen, die vooral gelden voor de EEZ:

- Biodiversiteitsverdrag
- OSPAR
- Verdrag van Bern, dit is een internationaal verdrag voor het behoud van in het wild voorkomende dieren en plantensoorten en de daarbij behorende grensoverschrijdende natuurlijke leefmilieus in Europa
- Vogel- en Habitatrichtlijn
- Kaderrichtlijn mariene strategie
- Gemeenschappelijk Visserij beleid

Naast de bovenstaande rechten en geldende verdragen die relevant zijn voor de ontwikkeling van MUPS op de Noordzee, voert het Rijk ook ruimtelijk beleid op de Noordzee, het zgn. Nederlandse Zeebeleid. In 2009 is het Nationaal Waterplan vastgesteld met de bijbehorende beleidsnota Noordzee. In het beleid geeft het Rijk prioriteit aan drie maatschappelijke ontwikkelopgaven: een duurzame (economische) ontwikkeling in evenwicht met het mariene systeem, het reserveren van zandwinlocaties voor kustbescherming en bescherming tegen overstromingen en ruimte voor duurzame energie op grote schaal. Het Rijk maakt hierin verscheidene beleidskeuzes: het gaat hier om gereserveerde gebieden voor scheepvaart, olie- en gaswinning, CO₂-opslag, windenergie, zandwinning, defensie, bescherming van het mariene ecosysteem en Natura 2000-gebieden. De beleidsnota Noordzee fungeert hierbij als structuurvisie.

Het Rijk geeft aan dat er ook ruimte is voor nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. In het Integraal Beheerplan Noordzee 2015 (IBN), dat een uitwerking is van het Noordzeebeleid, schetst het Rijk ruimte voor nieuwe activiteiten. Het IBN bevat een afwegingskader voor deze activiteiten:

1. Definiëren van ruimtelijke claim
2. Voorzorg
3. Nut en noodzaak
4. Locatiekeuze en beoordeling ruimtegebruik
5. Beperken en compensatie van effecten

Dit afwegingskader geldt voor vergunningsplichtige activiteiten.

Voor het ontwikkelen van MUPS gelden één of meerdere vergunningenstelsels:

- Waterwet
- Mijnbouwwet en Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht (WABO)
- Ontgrondingenwet
- Natuurwet

Een initiatiefnemer kan bij de ontwikkeling van een MUPS gebruik maken van de bestaande wet en regelgeving. Wij onderscheiden in deze wet en regelgeving inhoudelijke, procedurele en communicatieve instrumenten. Er staan een aantal instrumenten tot zijn beschikking.

Wij onderscheiden hierbij:

- Inhoudelijke instrumenten. Deze instrumenten hebben betrekking op de ruimtelijke en technische componenten van een ruimtelijke functie. Bij een MUPS gaat het dan om inhoudelijke beschrijvingen van de specifieke ruimtelijke kenmerken of eigenschappen van de MUPS zoals technologische kenmerken, grond-gebruiksfuncties, ruimtelijke effecten op de omgeving, veiligheidscondities of de milieutechnische omgevingskenmerken.
- Voorbeelden zijn: **de Structuurvisie, Het (project)bestemmingsplan, Het projectbesluit.**
- Procedurele instrumenten. Deze instrumenten zijn gericht op het benutten van de mogelijkheden in procedures voor onderhandelen. Ook interventies om nieuwe besluitvormingsprocedures op te starten of in het orderingsproces te betrekken vallen hieronder.

- Een voorbeeld is: **De Milieueffectprocedure (MER)**.
- Subjectieve of communicatieve instrumenten. Deze instrumenten definiëren de betrekkingen tussen initiatiefnemers, belanghebbenden en bestuurders. De instrumenten hebben te maken met de manier waarop de verschillende partijen met elkaar omgaan (binnen de kaders van inhoud en procedure).
- Voorbeelden zijn: **Zienswijzen van derden, Onderhandeling**.

5.3 Lessen

Uit de gebiedscases zijn belangrijke lessen te leren voor de realisatie van MUPS op de Noordzee voor zowel overheden als ondernemers. De case Maasvlakte 2 beschrijft de ontwikkeling van het project vanuit het Havenbedrijf Rotterdam, de private partij verantwoordelijk voor de havenuitbreiding. De case van het windmolenpark O10 beschrijft het proces vanuit de vergunningverlener, de overheid die zorg moet dragen voor een zorgvuldige toetsing van het realiseren van projecten op zee.

Uit de case Maasvlakte 2 komt naar voren dat het van cruciaal belang is dat de projectorganisatie - met eigen projectmanagement - de lead neemt in het proces en daarbij ook eigen risico draagt. Het heeft betekend dat actief is ingezet op omgevingsmanagement, waarbij stakeholders pro-actief zijn benaderd. Vooral met 'mogelijke tegenstanders' zoals natuurverenigingen is veel overleg gepleegd en is getracht win-win situaties te realiseren en zijn convenanten afgesloten. De projectorganisatie heeft door een transparant en interactief proces stakeholders laten 'meedenken' en oplossingen laten aandragen. Hun ideeën zijn serieus genomen en heeft in een aantal situaties geresulteerd in concessies van de kant van het Havenbedrijf. Er is vroegtijdig geïnvesteerd in het creëren van draagvlak, om te voorkomen dat gerechtelijke procedures het proces vertragen. De aanpak, gericht op het sluiten van coalities, is zeer succesvol gebleken. Niet alleen heeft het project weinig vertraging opgelopen, ook zijn daardoor de kosten binnen de beramingen gebleven.

Uit de case Windpark Q10 zijn voor de overheid belangrijke lessen te leren. Ten eerste dat naar de initiatiefnemers toe duidelijkheid moet zijn over ambitie, procedure en locatie van te realiseren projecten. Omdat de vergunningaanvraag van de ronde 2 parken was losgekoppeld van mogelijke subsidieverstrekking werd de vergunningverlenende instantie - door de vele aanvragen die verwerkt moesten worden - volledig lamgelegd. Het hoge aantal aanvragen met daaraan gekoppelde ruimteclaims resulteerde vervolgens in veel weerstand bij andere gebruikers op zee en gerechtelijke procedures die voor vertraging hebben gezorgd. Omdat de initiatiefnemers ieder voor zich op zoek gingen naar ruimte voor hun initiatief (in totaal 88 initiatieven) ontstond het beeld van een enorme lappendeken aan versnipperde projectjes en een sfeer van 'dit moeten we niet willen'. Uiteindelijk bleek slechts subsidie mogelijk voor drie parken. De gang van zaken heeft er al toe geleid dat voor de toekomstige 'ronde 3' windmolenparken al gebieden op de Noordzee zijn vastgelegd.

Belangrijke lessen voor overheden zijn:

Stakeholders en draagvlak

1. Bij de start van het project moet duidelijk zijn welke stakeholders zijn betrokken en moet aandacht besteed worden aan het realiseren van draagvlak. Daarvoor kan nader onderzoek nodig zijn naar de effecten voor de omgeving en overleg om een gezamenlijk akkoord te bereiken.
2. De Rijksoverheid dient de doelen duidelijk te hebben voor projecten op zee alvorens een procedure op te starten.
3. Het is belangrijk om al in een vroeg stadium draagvlak te creëren voor projecten op zee en op zoek te gaan naar bondgenoten.
4. Het is belangrijk dat de omgeving / ngo's participeren in het ontwikkelingsproces, dat er naar hun wordt geluisterd en dat hun bezwaren daadwerkelijk worden meegenomen. Investeren in de omgeving, proberen partijen mee te krijgen en win-win situaties creëren verdient de voorkeur boven star doorgaan bij weerklank en zich niets van de omgeving aantrekken.

Rolverdeling

5. Bij Publiek Private Samenwerking moet sprake zijn van een duidelijke rolverdeling, wie is waarvoor verantwoordelijk. Bij Maasvlakte 2 viel de aanleg onder de verantwoordelijkheid van het Havenbedrijf, terwijl aanleg van de zeewering en natuurcompensatie onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vielen.
6. Het is van groot belang dat de private partij eigen verantwoordelijkheid krijgt, kapitaal meeneemt, mede risico draagt en bij voorkeur zelf het project management voert. Dit biedt goede garanties dat het project binnen de voorgestelde planningsperiode en financiële begroting verloopt.

Vergunningen

7. Er dient sprake te zijn van een integraal transparant vergunningstelsel en -traject, waarbij publieke en private partijen in juridische zin gezamenlijk optrekken en onderling overleg voeren om te voorkomen dat ze niet op enig moment tegenover elkaar komen te staan.
8. Bij de uitvoering van het project is het verstandig om het omgevingskader leidend te laten zijn boven het juridisch kader. Door meer op win-win situaties tussen partijen te focussen en convenanten te sluiten, is het mogelijk het ontwikkelingsproces effectiever te laten verlopen.
9. Over de te volgen procedure dient nagedacht te worden als het gaat om de consequenties die de procedure kan hebben voor:
 - a. het aantal initiatieven (en de vergunningverlening) die het oproept,
 - b. de impact die het kan hebben op de andere gebruikers op zee om te voorkomen dat er weerstand ontstaat.
10. In plaats van de financiering van een project ondergeschikt te maken aan het behalen van een vergunning (zoals bij de ronde 2 windmolenparken het geval was), verdient het aanbeveling om de vergunningverlening ondergeschikt te maken aan de financiering. Selectie van kansrijke projecten is dan beter mogelijk, het voorkomt veel bureaucratische rompslomp en je voorkomt onnodige commotie in de buitenwereld

Belangrijke lessen voor ondernemers zijn:

1. Zorg ervoor dat projectmanagement bij private partijen blijft, deze moeten de leiding nemen in het proces en daarbij ook een eigen risico dragen.
2. Maatschappelijke stakeholders zijn van belang in het ontwerpproces en zorg ervoor dat dit proces transparant en interactief is. Benader stakeholders proactief, laat ze meedenken, creëer onderhandelingsruimte, sluit convenanten af en realiseer win-win situaties om te voorkomen dat gerechtelijke procedures het proces vertragen.
3. De overheid heb je nodig in de samenwerking, waarbij van belang is dat ze duidelijk moet duidelijk maken welke doelen ze nastreeft en daarvoor heldere doordachte procedures ontwikkelen, gericht op draagvlak en samenwerking tussen de verschillende partijen.

5.4 Slot

We zien rond de MUPS een dubbelheid ontstaan. Aan de ene kant zien we dat er innovaties opkomen, die de toekomstige gebruiksfuncties van een MUPS inhoud moeten gaan geven. Hier valt nog een grote hoeveelheid R&D te verwachten, voordat de concepten zodanig uitgewerkt zijn dat er sprake is van een projectontwikkelingsfase, waarop een ruimtelijk plan ontwikkeld kan worden. Aan de andere kant zijn er de voorstellen voor het beleid, de ruimtelijke ordening en wetgeving, die er op gericht zijn MUPS sneller en beter een plek aan te aanbieden om tot ontwikkeling te kunnen komen.

Deze twee innovatieprocessen zijn principieel verschillend en hebben allebei hun aandacht nodig van de consortia die MUPS gaan ontwikkelen en van betrokkenen die hier verder invloed op uitoefenen. Dit geldt zowel voor de ontwikkelingsrichting, het doorlopen van procedures, timing en de mate van maatschappelijke urgentie. Het verbinden van deze twee processen (innovatie en ruimtelijk beleid) wordt de uitdaging van de toekomst.

Referenties

Anoniem, 2011. Beleidsnota Noordzee. Den Haag: Ministerie van VROM

Advies Topsector Water, 2011. Water verdient het. Ministerie EL&I, Rapport 17-06-2011.
<http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/06/17/water-verdient-het.html>

Agentschap NL, 2011. Als het gaat om Duurzaamheid, Innovatie en Internationaal. Programma's en Regelingen. Ministerie EL&I. www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/duurzaam-wier-telen-op-een-zeeboerderij

Bell, S. en A. Park, 2006. The problematic metagovernance of networks. Water reform in New South Wales. Journal of Public Policy 26: 0101, pp. 317-342.

Boonstra, F.G. et al., 2012. Sturing in het ruimtelijk domein. Bundel essays en notities voor het Ministerie van EL&I. Alterra, Wageningen. In prep.

Buuren, J. van en J. Eshuis, 2010. Knowledge governance: complementing hierarchies, networks and markets? In: R.J. in 't Veld (ed.) Knowledge democracy, Springer Verlag, Heidelberg.

ECN, 2011. Ocean Seaweed Biomass: For large scale biofuel production. Energy research Centre of the Netherlands. <http://www.ecn.nl/docs/library/report/2011/m11089.pdf>

FAO, 2006. Global land use area change matrix <http://www.fao.org/docrep/010/ag049e/AG049E03.htm>

Gier, de A.A., J. v.d Veen en E. Dans, 2011. Een rijksbestemmingsplan voor de Noordzee? Tijdschrift voor bouwrecht, 2011/190, 1058-1070

Hajer, M., 2011. De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie. Planbureau voor de Leefomgeving, Den Haag.

Heden, 2010. Haveneiland Duurzame Energie Noordzee. Artificial ports in the North Sea to facilitate the construction and maintenance of large scale wind farms. <http://www.haveneilandopzee.nl/>

IDON, 2005. Symposium samen op de Noordzee. InterDepartementaal Directeurenoverleg Noordzee. http://www.noordzeeloket.nl/Images/IDON%20nieuwsbrief%20Symposium%20Samen%20op%20de%20Noordzee_tcm14-2230.pdf

ILVO, 2011. Haalbaarheidsstudie van geselecteerde passieve visserijmethodes en maricultuur in de omgeving van windmolenparken in de Noordzee. ILVO-rapport TECH/2011/02. Zie ook:
<http://www.ilvo.vlaanderen.be/NL/Onderzoek/Visserij/Technischvisserijonderzoek/Maripas/tabid/5348/language/nl-BE/Default.aspx>

InnovatieNetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, 2004. Mariene parken: duurzaam in zee. Rapportnummer 04.2.070

- InnovatieNetwerk, 2008. Mariene Parken.
<http://www.innovatienetwerk.org/nl/bibliotheek/rapporten/319/MarieneParkenSchetsenvoorduurzameenergieenbiomassaopzee>
- Jessop, B., 2004. Multilevel governance and multilevel metagovernance. Changes in the EU as integral moments in the transformation and reorientation of contemporary statehood. In: I. Bache and M. Flinders (eds.) Themes and Issues in Multi-Level Governance. Oxford: Oxford University Press. Pp. 49-74.
- Kersten, P.H., M.J.J. Eekhout, R.P. Kranendonk, K.R. de Poel en J.J.N. Geenen, 2001. Op zoek naar Magische Momenten in de planvorming. Deskstudie voor de etudes uit de nota 'Natuur voor mensen, mensen voor natuur'. Alterra-rapport 336. Wageningen.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan, 1997. Managing complex networks: Strategies for the public sector. Sage: London.
- Klijn, E.H, B. Steijn en J. Edelenbos, 2010. The impact of network management strategies on the outcomes in governance networks, in Public Administration vol 88, no4: 1063-1082
- Koppenjan, J. en E.H. Klijn, 2004. Managing uncertainties in networks. Routledge: London / New York.
- Lievense, 2009. Haveneiland op zee. Lievense: Engineering the future.
<http://www.lievense.com/nl/pers/In+de+Media/Haveneiland+op+zee+voor+windmolenparken>
- Loorbach, D. en J. Rotmans, 2006. Managing transitions for sustainable development. In: Olshoorn, X. en A.J. Wiczorek, 2006. Understanding industrial transformation: views from different disciplines. Springer: 187-206.
- Meuleman, L., 2008. Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets; The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations, Physica Verlag, Heidelberg.
- Ministerie van VROM, Verkeer & Waterstaat, EZ, Defensie en LNV, 2009. Beleidsnota Noordzee, 2009-2015
- Pierre, J. en B.G. Peters, 2000. The New Governance: States, Markets and Networks. Macmillan: London, UK.
- RLI, 2011. Een zee van mogelijkheden. Publicatie RLI 2011/05. September 2011.
<http://www.rli.nl/sites/default/files/rliadviesnoordzeelrdef.pdf>
- Rhodes, R.A.W., 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility and Accountability*. Open University Press: Buckingham.
- Rijkswaterstaat, 2011. Duurzame zeeboerderij in de Noordzee wint prijsvraag.
http://www.rijkswaterstaat.nl/actueel/nieuws_en_persberichten/2011/maart2011/duurzame_zeeboerderij_wint_prijsvraag_ruimtegebruik_op_noordzee.aspx
- Rotmans, J., 2005. Maatschappelijke innovatie; tussen droom en werkelijkheid staat complexiteit. Rotterdam, Drift.
- Rotmans, J., R. Kemp, M.B.A. van Asselt, F.W. Geels, G. Verbong en K. Molendijk, 2000. *Transitions & Transition Management: the case of an emission-poor energy supply*, Maastricht: ICIS (International Centre for Integrative Studies).

Rotmans, J., R. Kemp en M.B.A. van Asselt, 2001. More Evolution than Revolution. Transition Management in Public Policy Foresight 3, 15-31

Schipper, J., 2011. *Duurzame zeeboerderij. Hortimare.*

[http://www.nwo.nl/files.nsf/pages/NWOP_8MTGPQ/\\$file/P4%20Schipper%20De%20duurzame%20zeeboerderij.pdf](http://www.nwo.nl/files.nsf/pages/NWOP_8MTGPQ/$file/P4%20Schipper%20De%20duurzame%20zeeboerderij.pdf)

Sørensen E. en J. Torfing, 2007. Theories of democratic network governance. Edward Elgar: Cheltenham.

Verenigde Naties, 1996. VN-Zeerechtverdrag

Overige literatuur

Aerts, J. en A. Walraven, 2008. Perspectieven voor Nederland. Achtergrondstudie in het kader van het project 'Aandacht voor Veiligheid'.

Royal Haskoning Advisory & Rebel Group, 2008. Verkenning van Economische en Ruimtelijke Ontwikkelingen op de Noordzee. Eindrapport.

[http://www.noordzeeloket.nl/Images/Verkenning%20van%20economische%20en%20ruimtelijke%20ontwikkelingen%20op%20de%20Noordzee%20\(VERON\)_tcm14-3836.pdf](http://www.noordzeeloket.nl/Images/Verkenning%20van%20economische%20en%20ruimtelijke%20ontwikkelingen%20op%20de%20Noordzee%20(VERON)_tcm14-3836.pdf)

Bijlage 1 Aanpak ruimtelijke instrumenten voor verschillende categorieën MUPS

Structuurvisie

Verbonden aan boorplatformen

Hierbij gaat het vooral om de individuele locatiekeuze (the site) in een groter verband te plaatsen (the situation), om daarmee de ruimtelijke relaties van de te ontwikkelen MUPS aan te geven. De keuzes gaan over welke andere ruimtelijke functies bij de overwegingen een rol spelen, tot welke ontwikkelingsprioriteiten dit leidt, welke beleidskeuzes daarmee samenhangen en op welke wijze de verwezenlijking van de beleidskeuzes tot stand kan komen. De structuurvisie bestaat voor een belangrijk deel uit het ontwerpen van de plankaart, waarin de ruimtelijke relaties zijn uitgewerkt. Het geeft andere ruimtegebruikers een beeld van de mogelijke ontwikkelingen van de MUPS en de effecten die daarmee samenhangen. Verder is het een globale omschrijving van de ruimtelijke ordening. Er is niet erg veel gedetailleerde achtergrondkennis voor noodzakelijk. Het voordeel is gelegen in het doorlopen van een principebesluit, dat later verder wordt uitgewerkt.

Platformen en bodem omgeving

Deze structuurvisie claimt de inrichting van een vast te leggen areaal aan voorzieningen en hun inrichting. Het heeft een interne dimensie, waarin de verschillende ruimtelijke functionaliteiten geordend zijn en waarin de relaties naar de omgeving buiten het project worden aangegeven. Omdat het hier gaat om een grootschaliger ontwikkeling dan in de vorige optie, is er sprake van een andere verhouding van de effecten ervan op de omgeving. Er is een wisselwerking van uitgaande en inkomende effecten tussen ruimte consumerende functies aan de orde. Deze vraagt om afwegingen die ook een groter effect op de omgeving zullen kennen dan een strikt locatie gebonden activiteit. Er kan gewerkt worden met een globale zoneringsplan binnen de plangrenzen van de structuurvisie, die een nadere uitwerking zal vragen in het bestemmingsplan. Ook hier gaat het om een zelfbindend bestuursbesluit door het bevoegd gezag.

Drijvende elementen

Deze structuurvisie is anders van karakter, omdat er nu ook een aantal niet-ruimtelijke effecten bij moet worden betrokken. Immers, bij drijvende elementen is in strikt juridische zin geen sprake van grondgebruik, maar van het benutten van de mogelijkheden die de waterkolom boven de gronden biedt. Dat betekent dat een breder juridisch kader in de beschouwingen moet worden meegenomen, zoals het Zeerechtverdrag etc. De feitelijke afwegingen voor de ruimtelijke functionaliteiten is wel hetzelfde als in de vorige optie. In deze structuurvisie moet worden aangegeven hoe in de praktijk de verhoudingen feitelijk komen te liggen ten aanzien van het bevoegd gezag en de voorgenomen projectontwikkelingen. Het instrument structuurvisie kan hiertoe een goed handvat bieden omdat de eis tot het opstellen van een Wro plan immers wettelijk vastgelegd is. Vanuit dat kader is de toetsing van de rechtskracht van andere regelingen gemakkelijker op te zetten.

Werkeiland of kustuitbreiding (plan Waterman+)

Deze structuurvisie vertoont de meeste gelijkenis met structuurvisies op het vaste land voor grootschaliger projectontwikkeling. Het kan daarbij gaan om aangewezen uitsneden binnen het gebied, dat in een ontwikkelingsplan wordt vormgegeven. Meestal gebeurt dat in hoofdlijnen en op een globaal planniveau. Doel is om de ruimtelijke scheiding van functies en hun onderlinge relaties aan te geven. En verder om de externe effecten op de omgeving, als gevolg van de voorgenomen ontwikkeling, zichtbaar te maken. Een dergelijke structuurvisie komt in de praktijk meestal pas tot stand als er sprake is van een belangrijke beleidswijziging in

het gebied, waardoor er een geheel nieuwe situatie voor de ruimtelijke ordening zal gaan ontstaan. Het plan is globaal in de detaillering, maar geeft wel in detail aan welke nieuwe ruimtelijke functies in een gebied tot ontwikkeling gaan komen.

Bestemmingsplan

Verbonden aan boorplatformen

Een bestemming van een aantal enkelvoudige gebruiksfuncties op een afgebakende ruimtelijke locatie. Het bestemmingsplan is vergelijkbaar met een postzegelplan met de enkelvoudige bestemming detailhandel, bedrijventerrein of gemengd. De toewijzing van de bestemmingen is zo gedetailleerd mogelijk aangegeven om de voorschriften passend te kunnen opstellen, zodat de ruimtelijke regelingen op zee een plaats in het ruimtelijke kader kunnen krijgen. Het bestemmingsplan doet net alsof alle gebruiksfuncties ook leiden tot grondgebruik en dus te regelen zijn. Hoe meer gedetailleerd de plan-toelichting is, des te meer het bestemmingsplan ook gebruikt kan worden als procedureel en subjectief instrument, bijvoorbeeld om de bezwaren of zienswijzen te kunnen kanaliseren.

Platformen en bodemomgeving

Een bestemming van een samenhangend complex van aan elkaar gerelateerde gebruiksfuncties. Het bestemmingsplan is vergelijkbaar met een bestemmingsplan voor een bedrijventerrein. De globale bestemmingen geven intern veel ruimte voor detaillering naar gebruiksfuncties binnen een categorie. Er zijn nog geen zeer gedetailleerde projectontwikkelingsplannen noodzakelijk. Er wordt ingegaan op de effecten met de omgeving en de relatie met ruimtegebruikers buiten de grenzen van het bestemmingsplan. De toelichting vervult een belangrijke functie om criteria te formuleren, waaraan de vergunningsverlening (bijvoorbeeld de omgevingsvergunning) getoetst kan worden.

Drijvende elementen

Een bestemming van grondgebruik met dubbelfuncties. Het bestemmingsplan regelt een aantal moeilijke juridische aspecten. Het is een gedetailleerd plan voor het grondgebruik, maar regelt ook een zone voor het benutten van de waterkolom, onafhankelijk van de gronden die daaronder liggen. Ook zullen nog enkele open relaties met andere wetgeving bij de totstandkoming van dit plan een rol spelen. Veel aandacht wordt gegeven aan de relatie met de omgeving en de wijze waarop bestaande belangen in een ontwikkelingsomgeving voor het MUPS gewaarborgd kunnen worden. Ook verdient het aandacht in te gaan op de beheersaspecten die de ruimtelijke ordening van drijvende voorzieningen betreffen. Wellicht moet dit bestemmingplan gebruikt worden om de Raad van State tot een uitspraak te bewegen aangaande de rechtsgeldigheid van de betreffende regelingen, met name of een bestemmingsplan voor deze faciliteiten wel de aangewezen planfiguur is om de ordening op de Noordzee te regelen. Wanneer deze MUPS binnen de territoriale begrenzingen valt, zal de juridische problematiek veel minder ingewikkeld zijn en is dit bestemmingsplan goed te vergelijken met één van de eerder genoemde opties. Afhankelijk van de schaal van de faciliteit kan een MER noodzakelijk zijn als onderdeel van de bestemmingsprocedure.

Werkeiland of kustuitbreiding (plan Waterman+)

Een bestemmingsplan voor een grootschalig ontwikkelingsproject. Het bestemmingsplan lijkt op een plan voor een nieuw bedrijventerrein en gaat in op heel uiteenlopende bestemming categorieën als zeewering, bedrijventerrein, agrarische bestemmingen etc. Er kan gekozen worden voor een globale invulling van het bestemmingsplan met een optie om later via postzegelplannen onderdelen, die dan verder uitgewerkt zullen zijn, meer exact te bestemmen. Aan de andere kant vergroot dat de regeldruk sterk. Hoe meer gedetailleerd de planvorming is, hoe makkelijker een gedetailleerde bestemming kan worden toegekend (positief bestemmen). In het bestemmingsplan is de toelichting weer belangrijk als toetsingscriterium en afwegingsmotivering van de projectontwikkeling in verband met het verlenen van vergunningen. Voor een dergelijke meer grootschalige ontwikkeling kan/zal een MER noodzakelijk zijn.



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: www.alterra.wur.nl