



Rekenkamercommissie Coevorden

Zoek de grens op

Grensoverschrijdende milieu-effecten

Eindrapport

Rekenkamercommissie Coevorden

- drs. R.N. de Boer, voorzitter
- mr. J. Riddersma
- J. Kos
- H. Bouwers
- drs. A.T.M. Hoogeveen

Ambtelijke ondersteuning rekenkamercommissie:

- dr. C.H. Horstmeier

Opstellers rapport:

- mr. M. Haan (Grontmij)
- dr. C.H. Horstmeier (Rekenkamercommissie Coevorden)
- D. Drankier BA (Rekenkamercommissie Coevorden)

Adres:

Gemeente Coevorden
Rekenkamercommissie
Postbus 2
7740 AA Coevorden
T 14 0524
E rekenkamer@coevorden.nl
I www.coevorden.nl/rekenkamer

Zaaknummer 11614-2016
Coevorden, juni 2016

Inhoudsopgave

I. BESTUURLIJKE NOTA

1	INLEIDING	4
1.1	Aanleiding en achtergronden onderzoek	4
1.2	Vraagstelling en afbakening	5
1.3	Methodiek	5
1.4	Aanpak	7
2	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	8
2.1	Conclusies	8
2.1.1	Hoofdconclusie.....	8
2.1.2	Deelconclusies: deelvraag 1-6	8
2.2	Aanbevelingen.....	12
2.2.1	Aan de raad.....	12
2.2.2	Aan het college	12
3	BESTUURLIJK WEDERHOOR DOOR COLLEGE	14
4	NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE	19

II. BEVINDINGEN EN BIJLAGEN

5	MILIEU: REGELGEVING, VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING IN NEDERLAND EN DUITSLAND	22
5.1	Nederland.....	22
5.1.1	Wet- en regelgeving	22
5.1.2	Vergunningverlening en handhaving	23
5.2	Duitsland	23
5.2.1	Wet- en regelgeving	25
5.2.2	Vergunningverlening en handhaving	26
6	DE ROL VAN OVERHEDEN EN BURGERS OVER DE GRENS	27
6.1	Overleg Coevorden en Duits bevoegd gezag.....	27
6.1.1	Wederzijdse kennis.....	28
6.1.2	Overleg milieuregelgeving en –vergunningverlening	28
6.1.3	Overleg handhaving.....	32
6.1.4	Structureel overleg	32
6.1.5	Noodgevallen	33
6.2	Betrekken burgers over de grens	33
6.2.1	Informatieverstrekking	34
6.2.2	Participatie in de besluitvorming.....	34
6.2.3	Participatie in de handhaving	35
7	REGELGEVING, VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING IN DE PRAKTIJK	36
7.1	Regelgeving	36
7.1.1	Algemeen	36
7.1.2	Planologische afwegingen.....	37
7.1.3	Milieuonderzoeken en toetsing aan norm.....	38
7.1.4	Afstemming	39
7.2	Vergunningverlening	41
7.2.1	Algemeen	41
7.2.2	Vergunningenbeleid	42

7.2.3	Beoordeling aanvragen en milieuonderzoeken.....	42
7.2.4	Voorschriften	42
7.2.5	Afstemming.....	43
7.3	Handhaving	44
7.3.1	Algemeen.....	44
7.3.2	Handhavingsbeleid	44
7.3.3	Uitvoering	44
7.3.4	Afstemming.....	45
BIJLAGE 1: LIJST VAN AFKORTINGEN EN VERTALINGEN		47
BIJLAGE 2: LIJST VAN GERAADPLEEGDE PERSONEN		48
BIJLAGE 3: KADER VAN ONDERZOEKSNORMEN.....		49
BIJLAGE 4: BRONNEN		52
BIJLAGE 5: GEZONDHEID EN MILIEU		54
BIJLAGE 6: KAARTEN		56

I. BESTUURLIJKE NOTA

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en achtergronden onderzoek

De gemeente Coevorden grenst over een lengte van zo'n 12 kilometer aan Duitsland. Aan deze grens liggen diverse bedrijfsactiviteiten die onder de milieuwet vallen en waarvoor dus de gemeente en de Duitse overheid in regelgeving, vergunningverlening en handhaving keuzes moeten maken.

In het bijzonder ligt aan weerszijden van deze grens een bedrijventerrein dat de gemeenten Coevorden en Emlichheim samen ontwikkelen: het Europark. Op dit Europark loopt de Nederlands-Duitse grens dwars door het terrein en doorsnijdt ook bedrijfspercelen. De grens zorgt voor verschillen in juridisch regime. Enerzijds leidt dit tot onhelderheid voor de betrokken bedrijven, burgers en ook de gemeente zelf: wat te doen met milieu-effecten aan de ene kant van de grens, die ontstaan zijn aan de andere kant van de grens? Bovendien kan het voor de gemeente moeilijker zijn om te handhaven, in gevallen dat burgers of andere bedrijven overlast ervaren. Anderzijds maken de verschillen in juridisch regime het moeilijker om strategisch gedrag van bedrijven en milieuschade in te perken. De *Staatsanwaltschaft*, het Duitse Openbaar Ministerie, onderzoekt bijvoorbeeld de zaak waarin een bedrijf aan de Duitse kant van de grens een veel grotere berg as op zijn terrein opgeslagen had dan de 61.000 ton die volgens de vergunning toegestaan is.¹ Deze asberg loogde uit, in de regen. Bovendien is door bedrijven uit dezelfde bedrijvengroep zowel in Nederland als in Duitsland bodemas ('slakken' als restant van de verbranding van huisvuil) na opwerking op illegale wijze als funderingsmateriaal gebruikt. Uit een overzicht van de Duitse overheid bleek dat terwijl in totaal maximaal 114.000 ton opgewerkte bodemas vergund was om als bouwstof te gebruiken, op vijf verschillende locaties in het Duitse deel van het Europark, in werkelijkheid 273.600 ton op negen locaties ingebouwd was. Aan de Nederlandse zijde was op één locatie 20.000 ton te dicht op het grondwater ingebouwd. In het grondwater zijn aan de Duitse kant licht verhoogde waarden aan zware metalen (nikkel en koper) vastgesteld. Waarschijnlijk zijn deze waarden niet door de asberg of de asinbouw veroorzaakt, omdat er een vloeistofdichte folie onder ligt. Deze waarden hebben waarschijnlijk landbouwactiviteiten als oorzaak. Aan Nederlandse kant zijn licht verhoogde waarden aan zouten vastgesteld, die waarschijnlijk wel veroorzaakt zijn door de asinbouw.²

Dergelijke problemen zijn voor een raadsfractie aanleiding geweest om dit onderwerp aan de rekenkamercommissie voor nader onderzoek voor te stellen. De rekenkamercommissie zag aanleiding voor dit onderzoek, omdat haar uit een eerste oriëntatie was gebleken, dat veel 'grensproblemen' al ontstaan in de vergunningverlening. Bijvoorbeeld komt het voor dat geluids- en risicocontouren (zoals bij windmolens) alleen voor de Nederlandse kant ingevuld zijn. Een meter over de grens is dan formeel wel toegestaan, wat in Nederland op grond van zo'n contour verboden is, of omgekeerd. Bovendien kunnen milieu-inrichtingen aan de ene kant van de grens invloed uitoefenen op de mogelijkheden aan de andere kant, zoals blijkt uit de recente commotie over de windmolens bij Weijerswold.

Tot slot kunnen de verschillen in taal en bestuurlijke inrichting tot communicatieproblemen leiden, die de samenwerking tussen de overheden aan weerszijden van de grens bemoeilijken. Dit alles leidt tot twijfel over de beheersbaarheid van de milieuvergunningverlening en -handhaving. Tot waar reikt de invloed van de gemeente Coevorden, respectievelijk van de Duitse overheid?

Het doel van dit onderzoek is om de raad ten eerste inzicht te bieden, hoe de op het gebied van milieu de regelgeving, vergunningverlening en handhaving aan beide zijden

¹ Jörg Hilbert & Nils Naber, *Illegale Müllentsorgung in Emlichheim?* (30.09.2014) <http://www.ndr.de/home/niedersachsen/Illegale-Muellentsorgung-in-Emlichheim,asche156.html>

² Landkreis Grafschaft Bentheim, *INFOBRIEF. Informationen zur Sanierung des Europarks in der Grafschaft Bentheim* (Nr. 2/ 20. Februar 2015); Tauw, *Monitoring grondwater de Mars 9, Coevorden* (9 april 2014); Dirk Fisser, "Umweltskandal im Europark. Anklage: 200.000 Tonnen Asche illegal in Grafschaft vergraben", in: *Neue Osnabrücker Zeitung* (13.04.2016) <http://www.noz.de/deutschland-welt/niedersachsen/artikel/697630/anklage-200-000-tonnen-asche-illegal-in-grafschaft-vergraben>

van de grens georganiseerd is. Ten tweede, wat aan deze drie aspecten verbeterd zou kunnen worden, in het bijzonder aan de grensoverschrijdende samenwerking op dit gebied. Dit leidt tot onderstaande hoofdvraag.

1.2 Vraagstelling en afbakening

Hoofdvraag:

In hoeverre behoeden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid elkaar en elkaars burgers in regelgeving, vergunningverlening en handhaving voor grensoverschrijdende milieuproblemen?

Deelvragen:

1. Hoe zijn in Nederland en Duitsland de regelgeving, vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu ingericht en wat zijn de belangrijkste verschillen hierin?
2. Wanneer en waarover voeren de gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleg met elkaar?
3. Hoe betrekken deze overheden de burgers aan de andere kant van de grens bij de milieuvergunningverlening en -handhaving?
4. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de *regelgeving* adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?
5. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de *vergunningverlening* adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?
6. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de *handhaving* adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?

1.3 Methodiek

De rekenkamercommissie heeft deze kwestie onderzocht aan de hand van de regelgeving, de vergunningverlening en de handhaving. Daarbij zijn de milieu-inrichtingen binnen 1 km van de grens onderzocht. Dit is een pragmatisch gekozen afstand, omdat significante milieu-effecten zelden deze afstand overschrijden. Een uitzondering is de kerncentrale in het Duitse Lingen, waaromheen de Rijksoverheid een cirkel van 100 km heeft getrokken.³

Vrijwel alle milieu-inrichtingen die nabij de grens van Coevorden met Duitsland liggen, bevinden zich op het Europark of het aangrenzende bedrijventerrein De Mars, dat functioneel één geheel vormt met het Europark. Op deze beide terreinen zijn acht bedrijven gevestigd die onder de Nederlandse of de Duitse milieuwet vallen.

Nederland:

1. Jansen BV: autosloperij
2. Defensie: munitiebunker
3. Nijhoff Wassink: opslag en transport van gevaarlijke stoffen
4. IAMS: diervoederfabriek
5. Q8/Argos: LPG-tankstation
6. Bentheimer Eisenbahn: transport van gevaarlijke stoffen
7. Euro Nuclear Services: wasserij voor mogelijk licht radioactief textiel

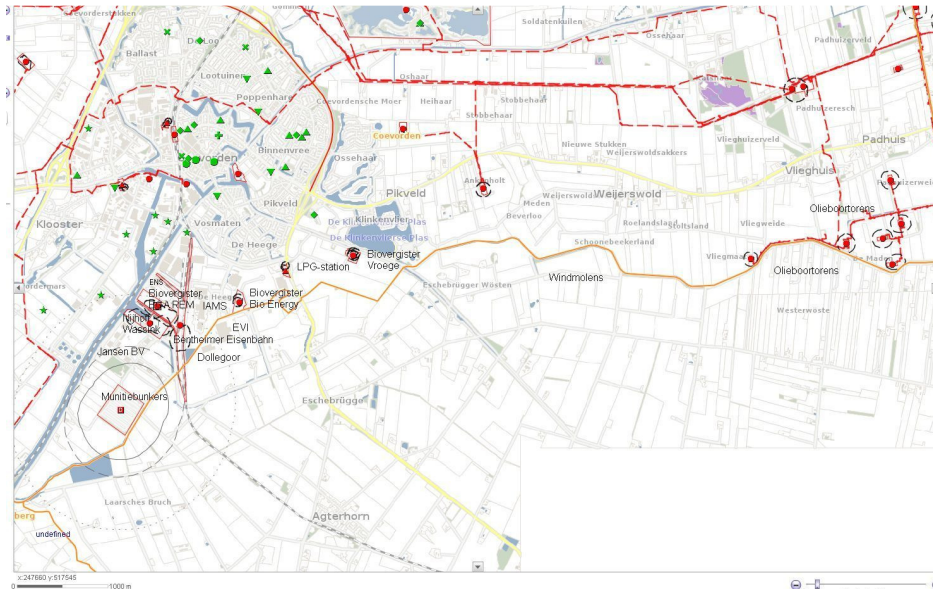
Duitsland:

8. EVI: huisvuilverbranding annex stroomopwekking
9. Dollegoor: asverwerking en zandwinning

³ Binnen de cirkel van 100 km vanaf de kerncentrale in Lingen zal de Rijksoverheid in het geval van een ernstige calamiteit preventief jodiumtabletten aan de inwoners verstrekken. De gemeente Coevorden ligt ruimschoots binnen deze cirkel: de afstand van de kerncentrale tot het gemeentehuis is 44 km. Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzamelbrief aan de Tweede Kamer, 34 300 XVI, nr. 155 (8 maart 2016) www.tweedekamer.nl.

Daarnaast staan op deze beide terreinen (en de directe omgeving daarvan) 11 windmolens. Aan Nederlandse zijde: van Defensie (3), van KWind (3: Brusselseweg, De Mars 7A op het terrein van de Bentheimer Eisenbahn, De Mars 20A op het terrein van Nijhoff Wassink) en van IAMS (1). Aan Duitse zijde staan de windmolens van EVI/Dollegeer (4).

Tot slot zijn twee geplande grote biovergisters al wel vergund, maar nog niet gebouwd: Bio Energy en BGA REM. Vanwege de vergunning staan echter al wel hun risicocontouren op risicokaart.nl, zoals ook blijkt uit onderstaande kaart. Alle kaarten staan ook op een paginavullend formaat in de achterste bijlage.



Figuur 1: milieu-inrichtingen langs de grens; bewerking van risicokaart.nl

Dit onderzoek concentreert zich op de inrichtingen die op deze beide industrieterreinen liggen. Ten eerste bevinden zij zich aan weerszijden van de grens, waardoor het voor de hand ligt dat hier zich de meeste grensoverschrijdende milieu-effecten voordoen. Ten tweede liggen hier de zwaarste milieucategorieën, vergeleken met andere milieu-inrichtingen in de nabijheid van de grens. Ten derde bleken andere milieu-inrichtingen binnen een strook van 1 kilometer langs de grens hetzij al lang geleden vergund en gebouwd (de windmolens van Emlichheim-Weusten, aan de Duitse kant van Weijerswold) en dus minder relevant voor leereffecten uit dit onderzoek. Hetzij zijn ze nog niet vergund (de windmolens aan de Nederlandse kant, bij Weijerswold) en dus niet onderzoekbaar. Deze beide beperkingen gelden ook voor de beide grote biovergisters BGA REM en Bio Energy: beide zijn door de provincie Drenthe als bevoegd gezag vergund en zijn nog niet gebouwd en daarom amper geschikt om lering uit te trekken over de gemeente. Daarom zijn deze inrichtingen buiten beschouwing gelaten.

Dit onderzoek kijkt wel breder dan alleen naar milieuaspecten op de beide industrieterreinen. Het onderzoekt ook het verwante aspect van Ruimtelijke Ordening, om hieruit lessen voor de grensoverschrijdende milieu-effecten te kunnen trekken. Het onderzoek laat andere knelpunten die uit de grens voortvloeien, buiten beschouwing. Een voorbeeld daarvan is grensoverschrijdende arbeidsmobiliteit (die voor werkgevers en werknemers tot problemen op het gebied van taal, belastingen, arbeidsrecht, diploma-erkenning, enzovoort leidt).⁴

De rekenkamercommissie heeft een normenkader geformuleerd, inclusief onderbouwing van deze onderzoeksnormen, en een beknopt overzicht geschreven over het verband tussen Milieuregelgeving en gezondheid. De meeste milieuregels hebben

⁴ Bouwmeester, Bert, "Rijk erkent grensproblematiek met sectorplan", in: *VNG Magazine* nr 2 (feb 2016)] <https://vng.nl/rijk-erkent-grensproblematiek-met-sectorplan>; Gemeente Coevorden, *Coevorden pleit voor experiment innovatieve regelgeving. De grens, van barrière naar kans. Factsheet* (november 2015).

immers als doel, om de volksgezondheid te beschermen. Deze beide stukken zijn te vinden in de bijlagen.

Als bronnen voor dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie ten eerste dossiers gebruikt en ten tweede, interviews met verantwoordelijke ambtenaren uit de gemeente Coevorden en met externe partijen. Dit waren twee bedrijven, een burgerorganisatie, de RUD en partners binnen de Duitse overheid: de Gemeinde Laar, de Samtgemeinde Emlichheim en de Landkreis Grafschaft Bentheim. Al deze partijen zegt de rekenkamercommissie dank voor hun medewerking.

1.4 Aanpak

De rekenkamercommissie heeft dit onderzoek uitgevoerd in een samenwerking met een extern bureau, namelijk Grontmij (kantoor Groningen). Vanuit dit bureau namen de heren Martin Haan en Martijn de Vos deel aan het onderzoek. Het bureau heeft het onderzoek en de conceptrapportage voor de deelvragen 4, 5 en 6 verzorgd. De rekenkamercommissie nam het onderzoek en de concept-rapportage voor de deelvragen 1, 2 en 3 voor haar rekening en heeft de beide delen samengevoegd tot één geheel. De rekenkamercommissie is daarbij ondersteund door een stagiair, dhr. Dinand Drankier. Hij liep deze stage in het kader van zijn studies Energie- & Milieurecht en Internationale Betrekkingen aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Zoals gebruikelijk heeft de rekenkamercommissie een startbijeenkomst gehouden, in juli 2015, om het onderzoek aan de betrokkenen in de ambtelijke organisatie toe te lichten. Hierna begon de fase van dossieronderzoek en interviews. Een hierop gebaseerde concept-nota van bevindingen heeft de rekenkamercommissie ter inzage gegeven aan de ambtelijke organisatie en andere betrokkenen, om de bevindingen te controleren. De rekenkamercommissie heeft de nota van bevindingen op basis van deze feitencheck aangepast, vervolgens conclusies en aanbevelingen vastgesteld en dit geheel voor bestuurlijk wederhoor aan het college aangeboden. Na ontvangst daarvan heeft de rekenkamercommissie het rapport gecompliceerd met een nawoord en aan de gemeenteraad aangeboden. Dit onderzoekstraject is afgerond door een slotbijeenkomst te houden met de betrokken ambtenaren, waarin de onderzoeksresultaten en het –proces met hen besproken is.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Conclusies

2.1.1 Hoofdconclusie

Dit onderzoek heeft getoond, hoe tot nog toe grensoverschrijdende milieu-effecten zowel in regelgeving, vergunningverlening als handhaving onvoldoende in beeld zijn. Het bevoegd gezag aan de Nederlandse en de Duitse kant van de grens behandelt het grensgebied als twee bestuurlijk en juridisch gescheiden gebieden, terwijl milieu-effecten zich niet aan grenzen houden. Het hoofdprobleem is daarom het gebrek aan integraliteit. Het gebrek aan harmonisering in de bevoegdheden en regelgeving is daaraan ondergeschikt.

De aanpak van grensoverschrijdende milieu-effecten kent twee hindernissen: communicatie en bevoegdheden. Ten eerste kennen de ambtenaren en bestuurders die aan weerszijden van de grens bij regelgeving, vergunningverlening en handhaving op milieugebied betrokken zijn, elkaar en elkaars instanties in het algemeen niet. Ten tweede staan de grenzen in bevoegdheid vast. De verschillen in (nationale) regelgeving vloeien daaruit voort. Maar concrete voorbeelden in dit onderzoek tonen dat overleg tussen de bevoegde instanties pragmatische oplossingen mogelijk maakt. En voor dergelijke verbetering van de communicatie is alleen nodig dat de betrokken instanties en ambtenaren elkaar kennen en opzoeken. Verschillen in bevoegdheid vormen daarvoor geen hinderpaal.

Omgekeerd is bijvoorbeeld het probleem van de "ineens opduikende windmolens" over de grens bij Weijerswold niet veroorzaakt door verschillen in of grenzen aan bevoegdheden. Dat is een gebrek aan grensoverschrijdend overleg geweest tussen de bevoegde instanties: de gemeente Coevorden, de provincie Drenthe en de Landkreis Grafschaft Bentheim. Voor dergelijk overleg zijn de hogere overheden in Den Haag, Hannover of Berlijn niet nodig. Dat kan de gemeente Coevorden zelf, samen met het andere lokaal bevoegde gezag.

Dergelijk overleg zou bevorderd kunnen worden, als bestaande belemmeringen in nationale wet- en regelgeving hervormd zouden worden, of indien het Europark als pilotgebied met dergelijke aanpassingen zou mogen experimenteren. De lobby hiervoor bij de wetgevers in Den Haag, Berlijn en Hannover loopt al meer dan 10 jaar en heeft tot nog toe amper het gewenste resultaat gebracht. Het is echter niet nodig om te wachten op dergelijke verbeteringen van hogerhand. Dit kan geconcludeerd worden uit de gevallen waarin het bevoegd gezag aan weerszijden van de grens de bewegingsruimte die beleidsvrijheid biedt, gebruikt heeft om tot oplossingen te komen. Het blijkt mogelijk om het heft in eigen handen te nemen en tot pragmatische oplossingen te komen zonder de hogere regelgeving te hoeven veranderen.

Om dergelijk grensoverschrijdend overleg vruchtbaar te laten zijn, helpt een gemeenschappelijk toekomstbeeld wat wel of niet gewenst is. Zo kan, samengevat, de gemeente Coevorden haar burgers en bedrijven beschermen tegen ongewenste milieu-effecten, door in haar milieubeleid de grens niet langer negeren, maar die letterlijk op te zoeken en door de grenzen van wat mogelijk is, af te gaan tasten.

2.1.2 Deelconclusies: deelvraag 1-6

De deelconclusies komen tot stand door de bevindingen te toetsen aan de onderzoeksnormen. Het volledige normenkader is te vinden in de bijlagen. Bij elke deelvraag heeft de rekenkamercommissie meerdere onderzoeksnormen geformuleerd. Deze zijn deels gebaseerd op juridische normen, maar hebben in dit rapport geen juridische status. Zij dienen om de onderzoeksbevindingen te beoordelen.

Conclusies deelvraag 1: systeem van regelgeving, vergunningverlening en handhaving voor milieu in Nederland en Duitsland

Deelvraag 1: Hoe zijn in Nederland en Duitsland de regelgeving, vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu ingericht en wat zijn de belangrijkste verschillen hierin?

Samengevat toont de vergelijking tussen de Nederlandse en Duitse inrichting van milieuregelgeving, milieuvergunningverlening en milieuhandhaving, dat beide staten een sterk geïntegreerd systeem van milieuregelgeving hebben. Het belangrijkste verschil tussen beide systemen doet zich voor in de verdeling van bevoegdheden. Waar in Nederland het laagste bestuursniveau, de gemeente, in de meeste gevallen het bevoegde gezag is, daar is de regio (Grafschaft Bentheim) en het op het niveau van de deelstaat georganiseerde *Gewerbeaufsichtsamt* voor het merendeel van de installaties in Nedersaksen het bevoegde gezag. Gemeenten hebben in Nedersaksen alleen een rol in de vaststelling van bestemmingsplannen en verkeersplanning. Emlichheim is bovendien aandeelhouder in de Europark GmbH.

Conclusies deelvraag 2: overleg tussen Coevorden en de Duitse overheid

Deelvraag 2: Wanneer en waarover voeren de gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleg met elkaar?

Uit het voorliggende onderzoek is gebleken dat de ambtenaren van de gemeente Coevorden en de RUD over het algemeen niet bekend zijn met de bevoegdheidsverdeling aan de Duitse zijde van de grens. Verder blijkt dat zij hun vakinhoudelijke gelijken aan de overzijde van de grens vaak niet kennen.

In de praktijk komt contact over ruimtelijke ordening en milieuvergunningverlening sporadisch en op ad hoc basis voor. Contact vindt in de regel via de e-mail of per post plaats; ruimtelijke plannen en milieuvergunningbesluiten worden niet mondeling toegelicht of in overleg afgestemd. Ook op het gebied van handhaving vindt er, zowel tijdens de beleidsontwikkelings- als tijdens de beleidsuitvoeringsfase, nagenoeg geen grensoverschrijdend overleg plaats. Enkel in reactie op concrete gevallen hebben het Nederlandse en het Duitse bevoegd gezag incidenteel contact opgenomen met hun evenknie aan de andere zijde van de grens.

Van structureel overleg op ambtelijk of bestuurlijke niveau over de milieusituatie op het Europark is sinds jaren geen sprake meer. Wel is er een begin gemaakt met de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse hulpdiensten in het geval van noodgevallen. Er bestaan informele werkafspraken tussen verschillende hulpdiensten en er is een grensoverschrijdend rampenplan. Tot slot fungeert de Europark GmbH informeel als 'telefoonboek', vooral in de communicatie tussen de gemeenten Coevorden en Emlichheim. Vakambtenaren slechten de psychologische drempel van hun onbekendheid met taal en bestuur aan de andere kant van de grens, door de kennis van de GmbH-medewerkers te gebruiken.

Conclusies deelvraag 3: burgers in de grensoverschrijdende milieuvergunningverlening en -handhaving

Deelvraag 3: Hoe betrekken deze overheden de burgers aan de andere kant van de grens bij de milieuvergunningverlening en -handhaving?

Binnen de vaststellingsprocedure van ruimtelijke ordeningsplannen en milieuvergunningen in zowel Nederland als Duitsland beschikken de burgers uit het buurland over dezelfde rechten op het gebied van informatie- en participatiemogelijkheden als de 'eigen' burgers. Gelijke rechten leiden echter niet per se tot gelijke mogelijkheden voor de inwoners van het buurland. Redenen hiervoor zijn dat in het merendeel van de gevallen informatie- en inspraakmogelijkheden alleen aangegeven worden in de media van het thuisland, dat inzage vaak louter mogelijk is

bij overheidskantoren in het thuisland en dat de documentatie meestal in de taal van het thuisland is opgesteld. Wel staat het de inwoners van het buurland vrij hun zienswijze in hun eigen taal in te dienen.

Op het gebied van handhaving beschikken burgers uit het buurland, evenals burgers uit het thuisland, over de mogelijkheid om handhavingsverzoeken in te dienen. De mate waarin de buuroverheid haar eigen burgers hierin ondersteunt, verschilt per land. De RUD benadrukt bovenal haar gebrek aan zeggenschap over Duitse installaties en laat het aan de burgers zelf over om vast te stellen tot welk gezag zij zich in Duitsland dienen te wenden. De Kreis Grafschaft Bentheim geeft daarentegen aan de eigen burgers te ondersteunen in het contact met de Nederlandse overheid.

De burger, en dan vooral de Nederlandse burger, moet kortom voor zienswijzen en handhavingsklachten in een onbekend bestuurlijk systeem zijn weg zien te vinden, zonder begeleiding van de eigen overheid. Zoals uit de conclusies bij deelvraag 2 bleek, vinden de ambtenaren dit zelf al lastig. Voor burgers is dit nog lastiger.

Conclusies deelvraag 4: lokale regelgeving voor grensoverschrijdende milieueffecten

Deelvraag 4: In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de *regelgeving* adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?

Bestemmingsplanprocedures lenen zich goed voor een analyse op gebiedsniveau, waarbij wordt gekeken naar cumulatie van bronnen van milieuhinder in beide landen. Op grond van het onderzoek kan worden geconcludeerd dat in recente planologische procedures weinig aandacht is voor grensoverschrijdende milieueffecten. De rekenkamercommissie heeft niet kunnen vaststellen dat de instanties een actueel beeld hebben welke cumulatieve milieueffecten zouden kunnen optreden als zowel het Nederlandse als het Duitse deel van het Europark geheel wordt ingevuld. In het verleden zijn wel enkele analyses naar cumulatieve milieueffecten gemaakt voor het bestemmingsplan "Europark, Heege-West", maar er lijkt vervolgens weinig met die analyses te zijn gedaan in de uiteindelijke bestemmingsplanregeling. Het bevoegd gezag aan beide zijden van de grens meent dat de ruimtelijke hoofdstructuur en de milieucategorisering van het Europark vastligt, zodat het terrein nu met vergunningen stap voor stap ingevuld kan worden. Het heeft er weinig behoefte aan om op de verdere ontwikkeling van het Europark bij te sturen door middel van planologie.

Naast cumulatieve milieueffecten van het Europark als geheel, zijn er ook grensoverschrijdende effecten van specifieke bedrijfsactiviteiten. In het onderzoek zijn gevallen aangetroffen, waarin het bevoegd gezag rekening hield met dergelijke grensoverschrijdende milieueffecten. Een voorbeeld is een milieuonderzoek waarin ontvangers van milieuhinder in het andere land worden meegenomen. Er zijn incidenteel voorbeelden aangetroffen van milieuonderzoeken waarin bronnen van milieuhinder uit het andere land worden meegenomen. Voor zover dergelijke voorbeelden bestaan, gaat het hoofdzakelijk om milieuvergunningen, amper om bestemmingsplannen. En in die gevallen dat de overheid rekening heeft gehouden met grensoverschrijdende milieueffecten, beoordeelde de overheid deze effecten niet cumulatief. Deze selectieve aandacht is mede te verklaren doordat overheden de grens van hun jurisdictie aanhouden.

Er vindt weinig afstemming plaats over verschil in regelgeving. Ieder land past zijn eigen regels toe; met grensoverschrijdende situaties wordt vooral pragmatisch omgegaan. Een voorbeeld hiervan vormen de veiligheidszones rondom het munitiecomplex; ieder land heeft zijn eigen zones in de bestemmingsplannen opgenomen.

Conclusies deelvraag 5: grensoverschrijdende milieu-effecten in de vergunningverlening

Deelvraag 5: In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de vergunningverlening adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?

In vergunningenbeleid krijgt het meenemen van grensoverschrijdende milieu-effecten in vergunningprocedures aan weerszijden van de grens weinig aandacht, omdat het grensgebied vaak maar een klein gedeelte van het grondgebied betreft. Het vergunningenbeleid bevat ook geen belemmeringen om aandacht te besteden aan grensoverschrijdende milieu-effecten. In algemene zin stimuleren de hogere overheden de aandacht voor grensoverschrijdende milieu-effecten door internationale, bilaterale overeenkomsten te sluiten, zoals de Gezamenlijke verklaring uit 2013.

In het onderzoek door de rekenkamercommissie is vastgesteld dat in de beoordeling van vergunningaanvragen (incl. onderzoeken daarbij) regelmatig aandacht wordt besteed aan grensoverschrijdende milieu-effecten. De insteek is het dienen van het algemeen belang. Als het algemeen belang erom vraagt dat een ontvanger van milieuhinder aan de andere kant van de grens wordt beschermd, dan nemen bevoegde instanties dit in hun procedures mee. Waar dit nodig is borgen de instanties deze bescherming ook in de vergunningvoorschriften. Dit alles gebeurt in beide landen altijd volgens de regelgeving uit het eigen land.

Omdat de instanties bij grensoverschrijdende situaties 'gewoon' hun eigen regelgeving toepassen, voelen zij ook weinig behoefte aan afstemming met het andere land over eventuele verschillen in regelgeving. Dergelijke afstemming komt daarom vrijwel niet voor. Er wordt ook weinig energie gestoken in het uniformeren van Nederlandse en Duitse milieuregels, omdat dit in beide landen op een hoger niveau wordt geregeld en aanpassing onevenredig veel tijd en energie zou kosten (als het al lukt). Er wordt liever gezocht naar een pragmatische oplossing binnen bestaande regelgeving.

Conclusies deelvraag 6: handhaving op grensoverschrijdende milieu-effecten

Deelvraag 6: In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de handhaving adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?

In het handhavingsbeleid en de handhavingspraktijk blijkt dat bedrijven met grensoverschrijdende milieu-effecten niet anders worden behandeld dan bedrijven die alleen milieu-effecten veroorzaken in het eigen land.

Handhavende partijen treden op tegen bedrijven met grensoverschrijdende milieu-effecten als zij hiervoor een juridische titel hebben. Voor de handhaving staat de naleving van de vastgestelde normen centraal; het is daarbij niet relevant of de milieunorm is vastgesteld voor de bescherming van binnenlandse of buitenlandse ontvangers of milieukwaliteiten. Klachten uit het buurland worden ook hetzelfde behandeld als klachten uit het eigen land.

Er vindt weinig afstemming plaats over handhavingstrajecten, ook als effecten de grens overschrijden. Ieder land past zijn eigen regels toe op de geconstateerde overtredingen in het eigen land.

2.2 Aanbevelingen

2.2.1 Aan de raad

1. Draag het college op het initiatief te nemen om binnen 2 jaar, in overleg met de Duitse overheden, een integrale analyse van de cumulatieve milieueffecten op te stellen. Denk de grens weg.

Het bevoegd gezag moet integraal belangen afwegen en dus rekening houden met zijn formele bevoegdheden, maar het zou naar de materie moeten kijken op een grensoverschrijdende en cumulerende manier. Er bestaan aan de staatsgrens problemen door grensoverschrijdende milieueffecten, die nationale en internationale regelgeving niet kunnen oplossen. De nationale overheden blijken weinig vooruitgang te boeken in de aanpak hiervan. De thema's waren 10 jaar geleden dezelfde als vandaag, ondanks de lobby die de gemeente Coevorden en anderen hierop voeren. Daarom is het beter als de gemeente Coevorden zo veel mogelijk het heft in eigen hand neemt en oplossingen zoekt met de lokale overheden aan weerszijden van de grens. Gebruik de eigen beleidsvrijheid voor dergelijke pragmatische oplossingen maximaal: zoek de grens op.

Deze lijn kan later ook toepasbaar zijn voor het grensgebied buiten het Europark.

2. Overweeg om in deze analyse een gezamenlijk (Nederlands-Duits) milieumodel te laten ontwikkelen, dat cumulatief de maximaal toelaatbare milieuwaarden voor het gehele Europark vaststelt.

Met een gezamenlijk milieumodel kunnen cumulatieve prognoses worden gemaakt van de toekomstige milieubelasting op het Europark. Gezamenlijke modellen voor wegverkeer, geluid en externe veiligheid bieden de meeste meerwaarde voor omwonenden en naburige bedrijven. Daarnaast is gezamenlijke modellering van grondwater een mogelijkheid. De modellen dienen in de eerste plaats om de materiële milieueffecten in beeld te brengen. Overwogen kan worden een module in te bouwen waarmee een toetsing aan de milieunormen (NL en D) kan worden verricht.

Veel overheden in Nederland en Duitsland zouden baat hebben bij een dergelijk model voor het Europark, waardoor de lasten samen gedragen zouden kunnen worden. Bovendien kunnen de modelpartners proberen om hiervoor (Europese) subsidies te verwerven.

Betrek in de opstelling van dit gezamenlijke beeld de infrastructurele projecten (diverse verbeteringen N34, zuidelijke rondweg Coevorden, rondweg Emlichheim, spoorboog Coevorden) die invloed kunnen hebben op verkeersstromen van en naar het Europark.

2.2.2 Aan het college

3. Hanteer als bestuurlijke lijn om grensoverschrijdende milieuproblemen lokaal en pragmatisch op te lossen: in samenwerking, structureel en proactief.

De Rekenkamercommissie Coevorden beveelt aan, deze bestuurlijke lijn in te vullen door onderstaande concrete punten.

a. Investeer in de verdere uitwerking en formalisering van de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse nooddiensten en organiseer periodiek een grensoverschrijdende rampenoefening.

Om milieu en gezondheidsschade te voorkomen bij grensoverschrijdende noodgevallen is een strakke samenwerking tussen Nederland en Duitsland noodzakelijk. De formele uitwerking van de huidige afspraken en de opgedane ervaring met grensoverschrijdende calamiteiten tijdens rampenoefeningen kunnen bijdragen aan een goede samenwerking.

b. Neem het initiatief tot concrete afspraken met het Duitse bevoegde gezag binnen 1 jaar, over wederzijdse informatieverstrekking en participatie bij ruimtelijke plannen en milieuvergunningen.

Concrete afspraken over werkwijzen stroomlijnen de samenwerking tussen Nederland en Duitsland en vergroten de transparantie en voorspelbaarheid van de procedures. Continue wederzijdse informatieverstrekking biedt de buuroverheden de mogelijkheid om vroegtijdig het risico op grensoverschrijdende milieu-effecten te signaleren en maatregelen te treffen tegen deze milieu-effecten. Ook kan participatie in de vaststellings- of vergunningprocedure negatieve milieu-effecten voorkomen.

c. Leg voornemens voor ruimtelijke plannen en milieuvergunningen structureel ter inzage in de gemeentehuizen aan weerszijden van de grens. Publiceer de mogelijkheden tot inzage en zienswijze in de eigen media en die van het buurland.

Bij voorgenomen bestemmingsplannen en milieuvergunningen met grensoverschrijdende effecten dienen de overheden aan de burgers uit het buurland dezelfde participatiemogelijkheden te geven als eigen burgers. Als vuistregel geldt dit voor voornemens binnen een afstand van 1 km tot de grens, tenzij de effecten ook buiten die cirkel merkbaar zouden zijn.

d. Neem de klachten van burgers van de gemeente Coevorden over milieu-installaties in Duitsland aan en geef deze door aan het bevoegde gezag in Duitsland.

De gemeente Coevorden dient haar burgers te ondersteunen bij klachten over Duitse milieu-installaties. Allereerst is dit klantvriendelijk jegens de eigen burger, die hierdoor niet langer genoodzaakt is zich te verdiepen in het Duitse openbaar bestuur. Ten tweede, biedt dit de gemeente de mogelijkheid om op de hoogte te blijven van de verdere afhandeling van de klacht. Ten derde, stelt dit de gemeente in de positie om aan de hand van de verkregen informatie van het Duitse gezag, maatregelen te nemen aan de Nederlandse zijde van de grens.

e. Neem het initiatief tot een ambtelijk overleg om op structurele basis met het Duitse bevoegde gezag de milieusituatie op het Europark te bespreken.

Het instellen van een overleggroep kan helpen om huidige en toekomstige problemen te signaleren en waar mogelijk te verzachten door overleg en een pragmatische samenwerking. Ook zonder harmonisatiemaatregelen op Rijks- en deelstaatniveau kunnen de gemeente Coevorden en het bevoegde gezag in Duitsland ernaar streven om de gevolgen van verschillen in regelgeving te verkleinen. Verder zal een grensoverschrijdende ambtelijke overleggroep leiden tot grotere kennis van elkaars bestuurssystemen, milieuregels en bevoegdheidsverdeling en de psychologische drempel verlagen om contact over de grens te zoeken. Deze werkgroep kan zich richten op milieugebied, net als de gemeenten Coevorden en Emlichheim via de Europark GmbH effectieve informele contacten op het gebied van bouw en planologie onderhouden. Dit ambtelijk overleg zou zich specifiek kunnen richten op de kwesties uit voorgaande aanbevelingen.



Gemeente
Coevorden

Postadres:
Postbus 2
7740 AA Coevorden
Telefoon 14 0524
Fax 0524-598555
info@coevorden.nl
www.coevorden.nl

Bezoekadres:
Kasteel 1
7741GC Coevorden

Aan de Rekenkamercommissie
t.a.v. dhr. drs R.N. de Boer,
Postbus 2
7740 AA COEVORDEN

Uw bericht	april 2016	
Burgerservicentr		
Afdeling/Team	Leefomgeving/Economie & Leefbaarheid	
Behandeld door	H. Meijer	
Kenmerk	8147-2016	
Bijlage(n)		
Coevorden	30 mei 2016	Verzenddatum: 31 mei 2016
Onderwerp	Bestuurlijk wederhoor op het concept-rapport "Zoek de grens op"	

Geachte heer drs. R.N. de Boer,

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het concept-rapport van de Rekenkamer commissie Coevorden "Zoek de grens op".

Het doel van uw onderzoek is om de raad inzicht te bieden op welke wijze de regelgeving, vergunningverlening en handhaving op het terrein van het milieu aan beide zijden van de grens is geregeld c.q. georganiseerd. En in het verlengde daarvan hoe de grensoverschrijdende samenwerking mogelijk kan worden verbeterd.

Alvorens op onderdelen van uw conceptrapport in te gaan willen wij eerst in algemene zin reageren. Hoewel door u kanttekeningen worden geplaatst, menen wij uit het rapport te kunnen concluderen dat de vergunningverlening en de handhaving conform de gangbare regelgeving adequaat plaatsgevonden heeft c.q. -vindt.

Ontegenzeggelijk is er sprake van verschillen in regelgeving tussen Nederland en Duitsland. Een andere invulling of benadering behoeft echter op voorhand niet negatief te zijn. De beschermende effecten van Duitse milieuwetten doen niet onder voor de Nederlandse. Ondanks de verschillen in wetgeving tussen Nederland en Duitsland is er feitelijk weinig aan de hand. Inwoners aan beide zijden van de grens worden op een goede wijze beschermd door de geldende milieuwetten.

Het onderzoek lijkt te opereren dat we met onderlinge praktische afspraken de verschillen in milieuwetgeving en grensoverschrijdende milieueffecten kunnen beteugelen. Dat is natuurlijk maar ten dele waar. Immers de van hoger hand vastgestelde milieuwetten kunnen niet worden genegeerd en de beleidsvrijheid voor de lagere overheden aan beide zijden van de grens is beperkt. Het college ziet in dit alles de bevestiging dat zij in formeel juridische zin er in is geslaagd op een goede wijze invulling te geven aan de vergunningverlening en de handhaving. Niet in de laatste plaats omdat u op diverse plaatsen in het rapport gewag maakt van pragmatische oplossingen. Oplossingen die aantonen dat de gemeente "De grens opzoekt".

Het voorgaande betekent niet dat er geen ruimte zou zijn voor verbeteringen. Met u constateren wij, dat ondanks de inzet van de Samtgemeinde Emlichheim en de gemeente Coevorden, de aanwezigheid van de landsgrens belemmerend werkt door de verschillen in regelgeving en bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen Duitsland en Nederland. De wens om te komen tot een regelarm Europark c.q. een Europark waarbij de regelgeving aan beide zijden van de grens gelijkgetrokken is, is nog steeds groot. Helaas is die wens ondanks een nog immer voortdurende, intensieve politieke lobby nog niet in vervulling gegaan. Dat gegeven leidt ertoe dat de wijze van communicatie tussen de verschillende Nederlandse en

Duitse overheden en hun respectievelijke burgers, bepalend is voor de beleving hoe er wordt omgegaan met grensoverschrijdende vergunningverlening en handhaving.

Het is daarom dat wij, met verwijzing naar uw rapport - waar mogelijk en juridisch verantwoord - ons zullen inzetten voor verbetering en intensivering van de communicatie in relatie tot de landsgrens.

Op welke wijze een en ander zijn beslag zal moeten krijgen zal onderwerp van overleg zijn met overheden aan beide zijden van de grens. Wij zullen daartoe het initiatief nemen.

Conform uw verzoek geven wij hieronder per pagina een (korte) reactie op de afzonderlijke opmerkingen c.q. aanbevelingen:

INLEIDING

1.1.

2^e alinea (blz. 4)

Uit de inleiding blijkt dat de directe aanleiding voor het onderzoek de problematiek rondom het ongeoorloofd gebruik en opslag van bodemas ("slakken") aan weerszijden van de grens is. Uit de feiten in het onderzoek blijkt wat ons betreft dat zowel de Duitse overheden als de gemeente Coevorden adequaat hebben gehandhaafd. In Coevorden zijn de ten onrechte gestorte "slakken" door het bedrijf verwijderd en afgevoerd. In Duitsland is met het desbetreffende bedrijf een overeenkomst gesloten die inhoudt dat het bedrijf binnen een bepaalde periode de in de bodem begraven "slakken" gecontroleerd zal verwijderen.

Het is goed om op te merken dat in beide gevallen sprake is van een overtreding van een rechtmatig verkregen en verleende vergunning. Dat ondanks inspanningen van overheden aan beide zijden van de grens, incidenteel bedrijven grenzen van een vergunning opzoeken en in incidentele gevallen overschrijden, is van alle tijden en helaas niet altijd (tijdig) te voorkomen. Naar onze mening doet de aanwezigheid van de grens hier niets aan af. Over en weer hebben de beide overheden elkaar over het verloop van de handhavingprocedure geïnformeerd.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1.1. Hoofdconclusie

1^e alinea (blz 8.)

Zoals in de aanhef van ons bestuurlijk wederhoor reeds is aangegeven doen de beschermende effecten van Duitse wetten niet onder voor die van de Nederlandse wetgeving. Van een lacune in wetgeving tussen Nederland en Duitsland is dan ook geen sprake, wel van verschillen. Een andere invulling/uitvoering is op voorhand niet negatief, maar vraagt soms om pragmatische oplossingen of om meer of wellicht structureler grensoverschrijdend overleg. Wij zijn ons daarvan bewust en het onderzoek laat naar ons idee ook zien dat wij daar naar proberen te handelen. Wij zijn ons daarbij wel van de beperkte beleidsvrijheid die de milieuwetgeving ons biedt. Algehele aanscherping/verzwaring van wettelijk vastgestelde milieuregels door gemeentelijke overheden is zeer beperkt toegestaan. Opneming van extra bezwarende voorschriften in het kader van een op zich zelf staande milieuvergunning is bijvoorbeeld alleen mogelijk als het desbetreffende bedrijf daarmee instemt.

Die nuancering en dat bewustzijn ontbreken naar onze mening in de hoofdconclusie van het onderzoek. De conclusie dat het onderzoek heeft aangetoond dat grensoverschrijdende milieueffecten, zowel in regelgeving, vergunningverlening als handhaving onvoldoende in beeld zijn, is naar onze mening dan ook stelliger dan op basis van de feiten in het onderzoek passend zou zijn.

Voor ons is verder nog van belang de vraag of de geconstateerde verschillen en wellicht ook onduidelijkheden ertoe hebben geleid dat het belang van de inwoners van onze gemeente in het geding is of is geweest. Dat is naar onze overtuiging niet het geval. In die gevallen dat de overheden aan beide zijden van de grens geconfronteerd zijn met dezelfde milieueffecten is zowel ambtelijk als bestuurlijk sprake geweest van zowel formeel als informeel contact. Dat dat in spaarzame gevallen wellicht niet altijd adequaat is gebeurd, is terug te voeren op de ook door u geconstateerde verschillen in wetgeving, bestuurlijke verantwoordelijkheden en een niet optimale communicatie. Zoals in de aanhef al aangegeven, zullen wij op dat laatste punt initiatieven tot verbetering nemen.

2.1.2 Deelconclusies deelvraag 1-6 (blz 9)

Conclusies deelvraag 1: systeem van regelgeving, vergunningverlening en handhaving voor milieu in Nederland en Duitsland

In de laatste zin bij deelconclusie 1 wordt aangegeven dat de Samtgemeinde Emlichheim "bovendien aandeelhouder in de Europark GmbH (is)." Wij kunnen de bedoeling van deze opmerking niet zo goed duiden, te meer daar ook de Grafschaft Bentheim en de gemeente Coevorden aandeelhouder zijn van de GVZ Europark GmbH.

Conclusies deelvraag 2: overleg tussen Coevorden en de Duitse overheid

De constatering dat overleg sporadisch en op ad hoc basis plaatsvindt is op zich juist. Op zich is dat niet verwonderlijk omdat zowel milieuvergunningen als bestemmingsplannen veelal lange looptijden van geldigheid kennen (best. plan bijvoorbeeld 10 jaar), zodat contacten uitsluitend plaatsvinden gedurende de tijd van de administratieve totstandkoming van het bestemmingsplan respectievelijk de milieuvergunning.

Uw constatering in de laatste alinea dat er een begin is gemaakt met de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse hulpdiensten wekt de suggestie dat er sprake is van een zeer recente ontwikkeling. Dat is niet juist. In 2009 is er al een overeenkomst gesloten tussen de gemeente Coevorden, gemeente Hardenberg en de Kreis Grafschaft Bentheim en de veiligheidsregio's Drenthe en IJsselland m.b.t. grensoverschrijdende hulpverlening. Onderdeel van de overeenkomst is dat de daarin opgenomen uitwerkingsbepaling nader zouden worden ingevuld door de veiligheidsregio's. Helaas moet worden vastgesteld dat de nadere uitwerking nog niet effectief tot stand is gekomen. Wij zullen de veiligheidsregio's bij gelegenheid aan deze afspraak herinneren.

Dat feit doet niet af aan het gegeven dat er wel degelijk wordt samengewerkt tussen de Nederlandse en Duitse hulpdiensten in het kader van grensoverschrijdende noodgevallen. Regelmatig wordt dit in de overleggen met de politie en veiligheidsregio geagendeerd om te borgen dat in de organisatorische veranderingen die daar plaatsvinden de oriëntatie op het buurland ook versterkt wordt. Ook de Koninklijke Marechaussee en ervaringen die elders in het grensgebied Nederland/Niedersachsen worden opgedaan worden hier bij betrokken.

Conclusies deelvraag 3: burgers in de grensoverschrijdende milieuvergunningverlening en handhaving (blz 9)

De conclusie van uw commissie dat de burger van Coevorden zonder begeleiding van de overheid zijn weg dient te vinden, is naar onze mening niet in lijn met de ons bekende feiten. Er zijn ons meerdere gevallen bekend waarbij (gemeente)ambtenaren burgers hebben doorverwezen naar de juiste instantie. Dat wil niet zeggen dat dat in alle gevallen gebeurd. Wij zullen zeker kijken waar op dit punt nog winst ten behoeve van onze inwoners te behalen valt.

Conclusies deelvraag 4: lokale regelgeving voor grensoverschrijdende milieueffecten (blz 10)

Bij deelvraag vier concludeert u dat er weinig lijkt te zijn gedaan met de cumulatieve milieueffecten m.b.t. het bestemmingsplan Europark, Heege-West. Het bestemmingsplan is echter naar aanleiding van een ingestelde beroepsprocedure uiteindelijk door de Raad van State vastgesteld. Bij haar besluitvorming heeft zij weldegelijk de cumulatieve effecten meegenomen.

In de laatste alinea merkt uw commissie op dat er weinig afstemming plaats vindt over de verschillen in regelgeving. Dat lijkt ons – gegeven de huidige jurisdictie - min of meer logisch omdat zowel de Samtgemeinde Emlichheim/Gemeinde Laar als de gemeente Coevorden gehouden zijn aan hogere regelgeving. Gelijkschakeling van wetgeving kan dan ook alleen bewerkstelligd worden door hogere overheden dan de gemeenten. Zoals u in uw onderzoek concludeert, gaan we in de praktijk pragmatisch om met grensoverschrijdende situaties.

Conclusies deelvraag 5: grensoverschrijdende milieu-effecten in de vergunningverlening (blz 11)

U constateert dat "instanties bij grensoverschrijdende situaties 'gewoon' hun eigen regelgeving toepassen." Deze constatering is juist en naar onze mening kan dat binnen de huidige wetgeving ook niet anders. Wij zouden dat ook graag beter afgestemd zien, vandaar onze inmiddels jarenlange pogingen om het Europark aangewezen te krijgen als pilotgebied voor gelijkschakeling van wetgeving. Tot op heden waren hogere overheden helaas (nog) niet geïnteresseerd om dit onderwerp op de politieke agenda te zetten. Er vindt op dit moment echter een kentering in het denken plaats. Zo zorgen de activiteiten van het actieteam Grensoverschrijdende Economie en Arbeid (GEA) ervoor dat op departementaal niveau tussen Nederland, Duitsland en Vlaanderen de afvalstoffenproblematiek breed staat geagendeerd. Wij

blijven derhalve streven naar een Europark dat qua vergunningverlening en regelgeving niet gehinderd wordt door de aanwezigheid van de landsgrens.

II Bevindingen en bijlagen

(Bladzijde 25, 4^e alinea)

De opmerking dat de gemeente Coevorden de weinig concrete informatie die zij had over het Duitse *Repowering-voornemen*, niet heeft doorgegeven aan het overleg tussen initiatiefnemers en omwonenden is niet juist. Wij hebben de algemene informatie die we als college hadden in het overleg tussen initiatiefnemers en omwonenden wel degelijk gedeeld. Wij kunnen ons echter voorstellen dat zij desalniettemin verrast werden door het bericht in het Dagblad van het Noorden, dat concretere informatie bevatte dan tot dan toe bekend was.

2.2. Aanbevelingen aan de raad

2.2.1.

1. Draag het college op het initiatief te nemen om binnen 2 jaar, in overleg met de Duitse overheden, een integrale analyse van de cumulatieve milieueffecten op te stellen. Denk de grens weg.

2. Overweeg om in deze analyse een gezamenlijk (Nederlands-Duits) milieumodel te laten ontwikkelen, dat cumulatief de maximaal toelaatbare milieuwaarden voor het gehele Europark vaststelt.

In verband met de samenhang tussen aanbeveling 1. en 2. is de beantwoording gecombineerd.

Hoewel deze aanbevelingen aan de raad gericht zijn, willen wij hierbij wel enkele kanttekeningen plaatsen: a. Gezien het geringe aantal kavels dat nog op Nederlands grondgebied te vergeven is, achten wij het niet heel zinvol een dergelijke kostbare (schatting € 100.000,-) analyse te laten opstellen. b. Gezien de ligging van de nog beschikbare kavels in combinatie met de in het bestemmingsplan opgenomen milieucategorie zullen de grensoverschrijdende milieueffecten beperkt blijven. c. De Samtgemeinde Emlichheim en de Gemeinde Laar hebben aangegeven afhankelijk van de vraag naar kavels invulling te zullen geven aan de planologische invulling als "Gewerbegebiet". Een dergelijke invulling naar behoefte nodigt niet uit om op voorhand milieuwaarden voor het *gehele* Europark vast te leggen. Met andere woorden "maatwerk" per bedrijf heeft de voorkeur. d. In Nederland moeten regelgevers rekening houden met de bestaande situatie, in Duitsland geldt de bestemde/gegunde situatie, hetgeen harmonisatie van regelgeving zeer bemoeilijkt en feitelijk alleen toepasbaar indien het Europark de al jaren gewenste status aparte verkrijgt.

Het lijkt ons om die redenen zowel vanuit het oogpunt van kosteneffectiviteit als vanuit het te bereiken resultaat niet heel zinvol om deze aanbevelingen op te pakken. Uiteraard is het aan de raad om op dit punt eigen afwegingen te maken.

2.2.2. Aanbevelingen aan het college

a. Investeer in de verdere uitwerking en formalisering van de samenwerking tussen de Nederlandse en Duitse nooddiensten en organiseer periodiek een grensoverschrijdende rampoefening.

In 2009 is er al een overeenkomst gesloten tussen de gemeente Coevorden, gemeente Hardenberg en de Kreis Grafschaft Bentheim en de veiligheidsregio's Drenthe en IJsselland m.b.t. grensoverschrijdende hulpverlening. Onderdeel van de overeenkomst is dat de daarin opgenomen uitwerkingsbepaling nader zouden worden ingevuld door de veiligheidsregio's. Helaas moet worden vastgesteld dat de nadere uitwerking nog niet effectief tot stand is gekomen. Wij zullen de veiligheidsregio's bij gelegenheid aan deze afspraak herinneren.

Dat feit doet niet af aan het gegeven dat er wel degelijk wordt samengewerkt tussen de Nederlandse en Duitse hulpdiensten in het kader van grensoverschrijdende noodgevallen. Regelmatig wordt dit in de overleggen met de politie en veiligheidsregio geagendeerd om te borgen dat in de organisatorische veranderingen die daar plaatsvinden de oriëntatie op het buurland ook versterkt wordt. Ook de Koninklijke Marechaussee en ervaringen die elders in het grensgebied Nederland/Niedersachsen worden opgedaan worden hier bij betrokken.

b. Neem het initiatief tot concrete afspraken met het Duitse bevoegde gezag binnen 1 jaar, over wederzijdse informatieverstrekking en participatie bij ruimtelijke plannen en milieuvergunningen.

Wij stellen vast dat de aanbevelingen b. en e. in elkaars verlengde liggen. De beantwoording hiervan hebben wij dan ook gecombineerd.

Het is wat ons betreft altijd goed om regelmatig met elkaar (Emlichheim en Coevorden) milieukwesties te bespreken en gezamenlijk analyses te maken en afspraken te maken over hoe elkaar te betrekken bij milieuvergunningen e.d. Wij willen wel de suggestie ontkrachten dat we met onderlinge praktische afspraken grensoverschrijdende milieueffecten kunnen beteugelen. De milieuwetten aan beide zijden van de grens zijn nu eenmaal, zoals eerder gememoreerd, verschillend.

In eerste aanleg lijkt het ons verstandig om hieromtrent een ambtelijke werkgroep de praktische uitvoerbaarheid te laten onderzoeken. Het over en weer opsturen en publiceren van stukken kost nu eenmaal tijd en dus geld. Alle betrokken instanties i.c. de Samtgemeinde Emlichheim, de Gemeinde Laar, provincie, Gewerbeaufsichtsamt en Kreis zullen bereid moeten zijn om te participeren in een gezamenlijk op te stellen "protocol". Eenzijdige actie van de kant van Coevorden is zinloos en leidt tot onduidelijkheid bij de burger.

Wij zeggen toe in het kader van de bestuurlijke contacten tussen de Samtgemeinde Emlichheim en Coevorden aandacht te zullen vragen voor de onderwerpelijke problematiek.

c. Leg voornemens voor ruimtelijke plannen en milieuvergunningen structureel ter inzage in de gemeentehuizen aan weerszijden van de grens. Publiceer de mogelijkheden tot inzage en zienswijze in de eigen media en die van het buurland.

Bij deze aanbeveling gaat u uit van een afstand van 1 km tot de grens, tenzij de effecten ook buiten die cirkel merkbaar zijn. Een dergelijke afstand is wat ons betreft arbitrair. Het lijkt logischer en juister om aansluiting te zoeken bij de afstanden die aan weerszijden van de grens in de wetgeving en jurisprudentie worden gehanteerd. Op basis van de bestaande wetgeving worden ontwerpen voor planologische plannen in het kader van de vergunningprocedure over en weer op de respectievelijke gemeentehuizen ter inzage gelegd. Met uitzondering van Milieueffectrapportages (MER) worden milieuvergunningaanvragen nooit ter inzage gelegd in Duitsland. Dit enerzijds omdat alles in het Duits vertaald zou moeten worden, hetgeen kostenverhogend werkt en anderzijds bij vragen de Duitse ambtenaar geen adequaat antwoord kan geven omdat die onvoldoende kennis heeft van de Nederlandse milieuwetgeving. Uiteraard geldt het zelfde voor Nederlandse ambtenaren die Duitse vergunningen moeten uitleggen. Gezien het vorenstaande zijn wij dan ook voorsnog niet voornemens om structureel milieuaanvragen in Duitsland ter inzage te leggen.

Voorts gaat het ons voorsnog te ver om *voornemens* tot planwijziging die intern nog onvoldoende zijn uitgewerkt reeds openbaar te maken in Duitsland. De Samtgemeinde Emlichheim hanteert een zelfde gedragslijn.

d. Neem de klachten van burgers van de gemeente Coevorden over milieu-installaties in Duitsland aan en geef deze door aan het bevoegde gezag in Duitsland.

Deze aanbeveling nemen wij over. Dit sluit ook aan bij onze beleving dat de gemeente in het verleden (o.a. in het kader van de bezwaarprocedure EVI) ook altijd bereid is gebleken haar verantwoordelijkheid te nemen en waar mogelijk inwoners op pragmatische wijze bij te staan. Verder is ons bekend dat binnen de GVZ Europark GmbH over en weer informatieoverdracht plaatsvindt over zaken die rondom de grens spelen.

e. Neem het initiatief tot een ambtelijk overleg om op structurele basis met het Duitse bevoegde gezag de milieusituatie op het Europark te bespreken.

Zie onze reactie onder aanbeveling b.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Coevorden,
De secretaris

M.N.J. Broers

de burgemeester

B.J. Bouwmeester

4 NAWOORD REKENKAMERCOMMISSIE

De gemeente Coevorden handelt milieuvraagstukken binnen haar eigen grenzen adequaat af. Er zijn echter mogelijkheden tot verbetering, ondanks de beperkingen opgelegd door nationale regelgeving. De Rekenkamercommissie Coevorden leest in het bestuurlijk wederhoor dat het college op hoofdlijnen deze conclusies deelt. Het belangrijkste verschil tussen rekenkamercommissie en college ligt kennelijk in de zienswijze, in hoeverre en hoe de gemeente de problemen kan oplossen. De rekenkamercommissie meent dat dit het beste kan, door de communicatie over de grens actief te verbeteren, om tot lokale en pragmatische oplossingen te komen.

In het nawoord concentreert de rekenkamercommissie zich daarom op de aanbevelingen, voor zover de standpunten substantieel van elkaar afwijken.

Aanbeveling 1 en 2

Het college betwijfelt of het doelmatig is om voor het grensgebied een analyse van cumulatieve milieu-effecten op te laten stellen. De rekenkamercommissie houdt echter vast aan haar aanbeveling. Het is weliswaar nuttig om te kijken naar de losse onderdelen (milieucategorieën, planologische invulling als *Gewerbegebiet*, aantal verkochte kavels). Maar de aanbevolen cumulatieve analyse moet juist de som van deze delen in kaart brengen. Voorts is weliswaar de schatting realistisch dat een gezamenlijk milieumodel € 100.000 zou kosten, maar de gemeente hoeft dat bedrag niet alleen op te brengen. Zij kan proberen om de kosten *vooraf* te delen met andere betrokken overheden en om Europese subsidies te verwerven. De gemeente zou, net als met het Europark zelf, met een dergelijk grensoverschrijdend model een voortrekkersrol binnen Nederland en Europa kunnen spelen. Bovendien zou een dergelijk model nuttig zijn bij wijzigingen in het geldende bestemmingsplan voor het Europark.

Verder bespreekt het college alleen de onverkochte kavels van het Europark. Dit gebied omvat echter op minder dan 1 km vanaf de grens drie soorten onbebouwde kavels (onverkocht, in optie, verkocht maar nog onbebouwd): in totaal 19. Als die bebouwd gaan worden, zijn cumulatief meer milieu-effecten te verwachten. Tenslotte omvat het grensgebied ook bijvoorbeeld Weijerswold en omgeving, waarvoor raad en college de komende jaren afwegingen over grensoverschrijdende milieu-effecten zullen moeten maken.

Aanbeveling 3

Het college heeft zich niet expliciet uitgesproken over de hoofdlijn van aanbeveling 3 ("Hanteer als bestuurlijke lijn om grensoverschrijdende milieuproblemen lokaal en pragmatisch op te lossen: in samenwerking, structureel en pro-actief"). De rekenkamercommissie beveelt de raad aan, het college om een stellingname over deze lijn te vragen.

Het college heeft kennelijk vooral bij de invulling in de onderdelen 3a en 3c bedenkingen. Daarop gaat de rekenkamercommissie hieronder in.

3a: De rekenkamercommissie erkent in deelconclusie 2 en in § 6.1.5 ("Noodgevallen") dat de gemeente zich voorbereid heeft op noodgevallen in het grensgebied. Het is nu urgent om die voorbereidingen systematisch nader uit te werken, in beleid (binnen de Veiligheidsregio's) en in periodieke rampenoefeningen. De eerste (tevens laatste) grensoverschrijdende rampenoefening dateert, voor zover bekend, uit 2012. Het resultaat van de rampenoefening was niet naar tevredenheid van de betrokkenen.

3c: De rekenkamercommissie beveelt voor grensoverschrijdende informatieverschaffing als vuistregel een afstand van 1 km tot de grens aan, omdat die overzichtelijk is voor zowel ambtenaren als burgers aan weerszijden van de grens. Jurisprudentie levert zeker inhoudelijk juistere afstanden op. Die zijn echter variabel en daarom minder overzichtelijk, zeker voor de betrokken burgers.

Kennelijk heeft de formulering van deze aanbeveling tot verwarring geleid. Met "voornemens voor ruimtelijke plannen en milieuvergunningen" bedoelt de rekenkamercommissie de standaard-formulering bij de publicatie van ontwerpbesluiten op bestemmingsplannen en vergunningen, bijvoorbeeld "De gemeente Coevorden is voornemens om het bestemmingsplan X te actualiseren". Zij bedoelt dus

niet dat de gemeente interne ideeën eerder in Duitsland dan in Nederland zou moeten publiceren.

Tot slot erkent de rekenkamercommissie dat vertalingen bij inzagelegging van bestemmingsplannen en vergunningen kostenverhogend zouden werken. Daarom kunnen de betrokken overheden eventueel afzien van vertalingen, zeker bij vergunningen. Dit betekent niet automatisch dat deze overheden volledig af moeten zien van ter inzagelegging bij de bureaus. Ten eerste kunnen veel inwoners zich redden in de taal van de bureaus. Ten tweede zal ter inzagelegging weinig voorkomen, ook als dit uitgebreid wordt van bestemmingsplannen naar vergunningen. De moeite is dus relatief klein, terwijl het wel eraan bijdraagt om het probleem op te lossen dat de openbaarheid zo sterk gescheiden is op de landsgrens. Wie in Nederland leest immers stelselmatig de Duitse krant waarin de ter inzagelegging aangekondigd staat, en omgekeerd?

Overigens is de rekenkamercommissie verbaasd dat het bestuurlijk wederhoor opmerkingen bevat over detailpunten die onjuist zouden zijn. Een voorbeeld is de mate waarin het bestemmingsplan Europark Heege-West in 2008 de cumulatieve milieu-effecten heeft meegewogen (vgl. deelconclusie 4 en § 7.1.2, "Planologische afwegingen"). Mogelijke onjuistheden behoren immers al in het ambtelijk wederhoor opgemerkt te worden.

Samenvattend constateert de Rekenkamercommissie Coevorden dat het college op hoofdlijnen de conclusies van dit rapport deelt: ten eerste, dat de gemeente Coevorden in de regel de ruimtelijke ordening, vergunningverlening en handhaving op milieu-effecten in het grensgebied formeel-juridisch adequaat afhandelt. Ten tweede, dat de grootste winst te behalen valt door de communicatie over de grens actief te verbeteren, binnen de beperkingen opgelegd door nationale regelgeving. Het belangrijkste verschil ligt in de zienswijze, in hoeverre en hoe de gemeente de problemen kan oplossen. De rekenkamercommissie meent dat de gemeente door beter te communiceren haar beleidsvrijheid beter kan invullen. Zo kan zij pragmatische en lokale oplossingen voor haar burgers en bedrijven vinden.

II. BEVINDINGEN EN BIJLAGEN

5 MILIEU: REGELGEVING, VERGUNNING- VERLENING EN HANDHAVING IN NEDERLAND EN DUITSLAND

De onderzoeksvraag die centraal staat in dit hoofdstuk luidt: "Hoe zijn in Nederland en Duitsland de regelgeving, vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu ingericht en wat zijn de belangrijkste verschillen hierin?" Ter beantwoording van deze vraag wordt in dit hoofdstuk een systematisch overzicht gegeven van de belangrijkste procedures en instrumenten binnen het Nederlandse en het Duitse milieubeleid. Bij deze deelvraag horen geen normen (zie het normenkader in de bijlage).

5.1 Nederland

Artikel 21 van de Grondwet stelt vast dat 'de zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.' Ter invulling van deze verplichting heeft de wetgever een systeem van milieubeschermingswetten, -regels en -instrumenten in het leven geroepen. Binnen dit systeem zijn taken en bevoegdheden toebedeeld aan zowel centrale, als aan decentrale openbare lichamen.

5.1.1 Wet- en regelgeving

Milieuwetgeving

De centrale bouwsteen van de Nederlandse milieuregelgeving is de Wet milieubeheer (Wm). De Wm is een raamwet die de belangrijkste instrumenten voor het Nederlandse milieubeleid uiteenzet. Deze instrumenten omvatten onder andere milieuplannen, milieukwaliteitseisen, vergunningen en algemene regels. De Wm kent een hoge mate van integratie, wat wil zeggen dat in beginsel alle milieuaspecten in de Wm zijn ondergebracht. Alleen milieuaspecten waarvoor sectorale wetgeving is aangenomen, zoals met name de Wet geluidshinder (Wgh) en de Wet bodembescherming (Wbb), vallen niet onder de Wm. Naar huidig inzicht zullen ook deze wetten, samen met onder meer de Wm, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Wet ruimtelijke ordening (Wro) met ingang van 2018 geïntegreerd worden in één wettelijk kader in de vorm van de Omgevingswet.

De toepassing van de instrumenten uit de Wm is geconcretiseerd in uitvoeringsregelingen in de vorm van Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Zo stelt het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (Barim, ook wel het Activiteitenbesluit genoemd) concrete voorschriften vast voor de maximaal toegestane milieubelasting van ongeveer 100 bedrijfsactiviteiten, zoals het opslaan van gevaarlijke stoffen of het winnen van elektriciteit door middel van windturbines. Verder regelt het Besluit m.e.r. onder meer wanneer er een verplichting bestaat tot het uitvoeren van een milieu-effectenrapportage (m.e.r.) en bevat het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) risiconormen voor externe veiligheid.

Ruimtelijke ordening

Op basis van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn gemeenten verplicht om rekening te houden met het milieu bij het opstellen van structuurvisies en bestemmingsplannen. Deze visies en plannen moeten ten minste voldoen aan de nationale regels op het gebied van ruimtelijke ordening, nationale wetgeving op het gebied van milieu, provinciale milieuverordeningen, provinciale structuurvisies, zoals de Omgevingsvisie Drenthe, de opvolger van het zogenaamde Provinciale Omgevingsplan (POP), en eerdere gemeentelijke beleidsdoelstellingen op het vlak van milieu en ruimtelijke ordening. Ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening kan de gemeente echter ook besluiten om

strengere milieuregels en -normen in de vorm van bijvoorbeeld milieuzonering of afstandseisen in het bestemmingsplan op te nemen.

5.1.2 Vergunningverlening en handhaving

Op het gebied van milieuvergunningverlening vormt de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) samen met het Besluit omgevingsrecht (Bor) de leidraad voor overheidshandelen. De belangrijkste Nederlandse milieuvergunning is de zogenaamde omgevingsvergunning, die afgegeven wordt door het Rijk, de provincie of de gemeente op basis van de Wabo. Bijlage I van de Bor bepaalt of een bedrijfsactiviteit vergunningplichtig is op basis van de Wabo. In grove lijnen bestaat voor 20 procent van alle bedrijven een dergelijke vergunningplicht.⁵ Deze bedrijven dienen zich te melden bij het gezag, dat in hun geval bevoegd is. Dit gezag zal vervolgens verantwoordelijkheid dragen voor de vergunningverlening en voor de vergunninghandhaving.

In de regel is het College van Burgemeester en Wethouders (B&W) van de gemeente waarin de bedrijfsactiviteit wordt ondernomen, het bevoegde gezag voor de Wabo-vergunning en de handhaving van zowel de algemene eisen uit het Activiteitenbesluit als de specifieke normen uit de omgevingsvergunning. Op deze regel bestaan echter uitzonderingen. Binnen de grenzen van dit onderzoek zijn drie uitzonderingen relevant. Allereerst is de minister van Infrastructuur en Milieu het bevoegde gezag voor defensie-inrichtingen. Ten tweede is Gedeputeerde Staten (GS) bevoegd voor installaties, die vanwege hun zware vervuilende aard onder de IPPC-richtlijn vallen en voor bedrijven, die vallen onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

Ten derde geldt voor windmolenparken een bijzonder regime o.g.v. de elektriciteitswet. Hoewel vergunningen voor windmolenparken in principe onder het bevoegd gezag van de gemeente vallen, kan het zijn dat een hoger bevoegd gezag deze bevoegdheden overneemt, bijvoorbeeld omdat de gemeente heeft aangegeven niet of niet op de voorgelegde manier met het windmolenpark te kunnen instemmen. Als het park een capaciteit heeft tussen de 5 en 100 MW kan de provincie het bevoegd gezag overnemen en bij een capaciteit groter dan 100 MW kan de minister van Economische Zaken dit doen. Windmolenparken met een capaciteit onder de 5 MW vallen altijd onder het gemeentelijk gezag.

Het is de taak van het bevoegd gezag om de vergunningaanvragen te toetsen aan het bestemmingsplan en aan alle relevante EU-richtlijnen, wetten, AMvB's, ministeriële regelingen, verordeningen en beleidsregels. Om de versnippering van uitvoerings- en handhavingstaken tegen te gaan, heeft de overheid gemeenten en provincies verplicht om gespecialiseerde regionale uitvoeringsorganen op te zetten in de vorm van regionale uitvoeringsdiensten (RUD's). Voor Coevorden betekent dit, dat de gemeente formeel nog steeds het bevoegd gezag is voor vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu, maar dat deze taken in de praktijk uitgevoerd worden door de RUD Drenthe.

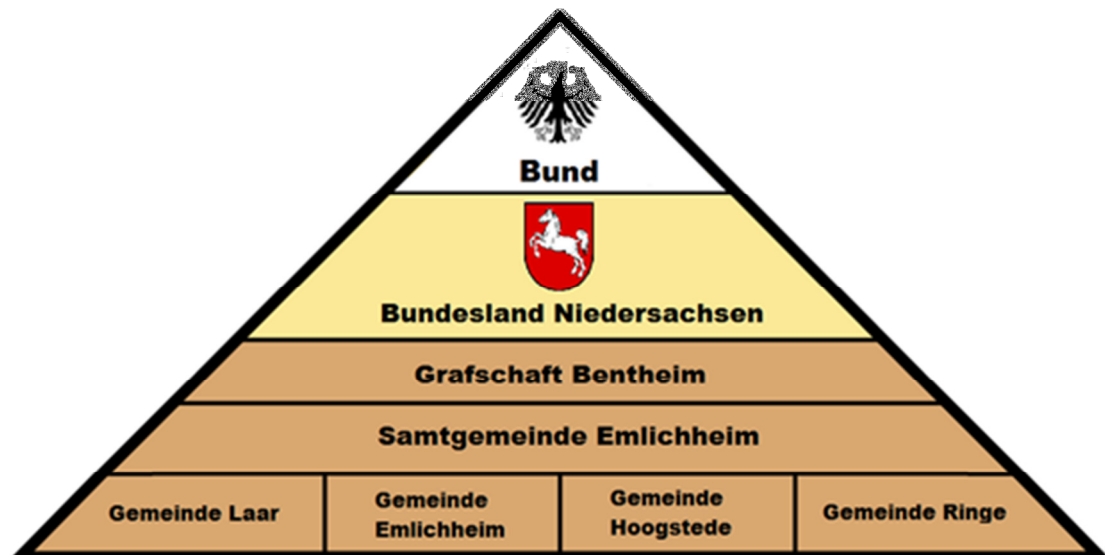
5.2 Duitsland

Gelijk de Nederlandse Grondwet, noemt ook de Duitse *Grundgesetz* in artikel 20a het beschermen van het milieu als een overheidstaak. Evenals in Nederland, zijn ook in Duitsland de bevoegdheden verdeeld over de verschillende bestuurslagen. Van centraal naar decentraal niveau kent het Duitse staatsbestel vier bestuurslagen,⁶ te weten de Bond, de deelstaat, de regio en de gemeente.⁷

⁵ H.M. Vermande, "Bouwen volgens de Regels: Wegwijs in Vergunning- en Ruimtelijke Orderingsprocedures," 45.

⁶ Het aantal bestuurslagen varieert echter per Land.

⁷ De respectievelijke Duitse termen luiden: *Bund*, *Bundesland*, *Landkreis* en (*Samt*)*Gemeinde*.

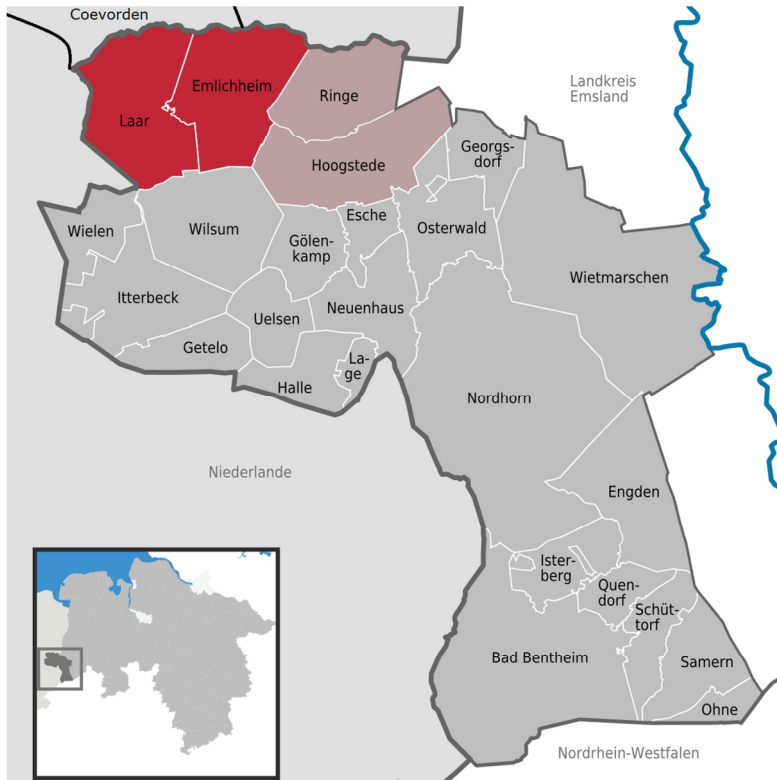


Figuur 2 Bestuurlijke indeling Duitsland (vrij naar David Liuzzo - https://commons.wikimedia.org/wiki/User:David_Liuzzo)

De Bond is het nationale bestuursniveau, vergelijkbaar met het Rijk in Nederland. Een laag hieronder bevinden zich de 16 deelstaten, die vergeleken met de Nederlandse provincies, over vergaande wetgevende bevoegdheden beschikken. De gemeente Coevorden grenst aan één van deze deelstaten, te weten Nedersaksen. Op het niveau van de regio grenst Coevorden aan Grafschaft Bentheim en op het niveau van de gemeente aan de *Gemeinde* Laar (2.145 inwoners) en de *Gemeinde* Emlichheim (7.316 inwoners). Deze gemeenten hebben wel een eigen gemeenteraad en burgemeester, maar geen ambtenaren en werken daarom samen in de *Samtgemeinde* Emlichheim (14.420 inwoners). Een *Samtgemeinde* is een samenwerkingsverband van meerdere gemeenten, dat een eigen raad, een eigen burgemeester en een ambtelijke organisatie heeft. Op het gebied van onder meer ruimtelijke ordening neemt de *Samtgemeinde* een deel van de taken van de individuele gemeenten over.

De regio Grafschaft Bentheim is qua takenpakket te vergelijken met een Nederlandse gemeente: onder andere bouw- en milieuvergunningen, toerisme, sociaal domein, volksgezondheid en onderwijs. De Grafschaft Bentheim is evenals de gemeenten Coevorden en Emlichheim aandeelhouder in de Europark GmbH.

Naast deze territoriale openbare lichamen speelt ook het zogenaamde *Gewerbeaufsichtsamt* Nedersaksen een rol in het milieubeleid in de Coevorder grensregio. Het *Gewerbeaufsichtsamt* is een door de deelstaat ingestelde instantie belast met de vergunningverlening en handhaving op het gebied van arbeids-, milieu en consumentenbescherming. De term '*Gewerbeaufsichtsamt*' kan het beste vertaald worden als autoriteit voor bedrijventoezicht. Binnen het Nederlandse staatsbestel bestaat er geen evenknie van het *Gewerbeaufsichtsamt*. Andere deelstaatorganen die binnen dit onderzoek van belang zijn: het *Landesbergamt* (te Clausthal-Zellerfeld) en het *Niedersächsische Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz* (NLWKN), beide voor de zandwinning door Dollegoor.



Figuur 3: Deelstaat Nedersaksen met regio Graftschap Bentheim, Samtgemeinde Emlichheim en de gemeenten Laar en Emlichheim (vrij naar TUBS - <https://commons.wikimedia.org/wiki/User:TUBS>)

5.2.1 Wet- en regelgeving

Milieuwetgeving

De meest relevante Duitse milieuwet voor dit onderzoek is de *Bundes-Immissionsschutzgesetz* (BImSchG). Deze wet heeft betrekking op emissies in de zin van luchtverontreiniging, lawaai, trillingen, licht, warmte, straling en gelijksoortige milieueffecten.⁸ Om onder meer de mens te beschermen tegen deze schadelijke milieueffecten als gevolg van emissies legt de BImSchG verschillende verplichtingen op aan de exploitanten van milieuinstallaties. Gelijk de Wm zijn ook de bepalingen uit de BImSchG geconcretiseerd in aanverwante nationale wet- en regelgeving, zoals in de *Störfall-Verordnung* (over externe veiligheid), de *Verkehrslärmschutzverordnung*, de *Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft* (TA Luft), de *Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm* (TA Lärm) en de *Geruchsimmisions-Richtlinie* (GIRL).

Ruimtelijke ordening

Binnen het kader van de ruimtelijke planning is de bevoegdheid tot het opstellen van plannen net als in Nederland verdeeld over de verschillende bestuurslagen. De Bond stelt de algemene kaders, de deelstaat Nedersaksen ontwikkelt een *Landesraumordnungsprogramm* en de regio concretiseert dit tot een *Regionales Raumordnungsprogramm*. De gemeente is vervolgens belast met het opstellen van een *Bauleitplanung* op basis van deze ruimtelijke ordeningsprogramma's. De *Bauleitplanung* bestaat uit een *Flächennutzungsplan* en een *Bebauungsplan*, waarbij de laatstgenoemde een verdere concretisering op perceelniveau is van de voorgenoemde. Als zodanig lijkt de

⁸ De letterlijke definitie van *Emissionen* is: "auf Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter einwirkende Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen" (BImSchG §3(3)).

relatie tussen het *Flächennutzungsplan* en het *Bebauungsplan* sterk op de relatie tussen de gemeentelijke structuurvisie en het bestemmingsplan in Nederland. Binnen een *Samtgemeinde* verschuift de bevoegdheid tot het opstellen van een *Flächennutzungsplan* van de individuele gemeenten naar de *Samtgemeinde*. Op basis van de *Raumordnungsgesetz* (ROG) is het voor de deelstaten en regio's verplicht om een milieutoets uit te voeren bij het opstellen van een *Landesraumordnungsprogramm* of een *Regionales Raumordnungsprogramm*. Een gelijksoortige verplichting bestaat op basis van het *Baugesetzbuch* (BauGB) voor gemeenten bij het opstellen van de *Bauleitplanung*.

5.2.2 Vergunningverlening en handhaving

Naast de belangrijkste milieuwet, is de BImSchG ook het belangrijkste juridische document op het gebied van milieuvergunningverlening. Een *immissionsschutzrechtliche Genehmigung* is noodzakelijk bij de nieuwbouw of aanpassing van de installaties genoemd in het Duitse equivalent van de Bor, de *Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen*. Het toetsingskader voor deze procedure bestaat uit de bepalingen van de BImSchG zelf, de concrete uitwerking van deze bepalingen in aanverwante wetgeving en overige openbaar-rechtelijke verplichtingen. De *zuständige Behörde* (het bevoegde gezag) voor de verlening en handhaving van de vergunning en regels varieert met de aard van de activiteit, net als in Nederland. In algemene zin valt op dat het bevoegd gezag zich vaak op een hoger bestuursniveau bevindt dan in Nederland. Daar waar in Nederland de gemeente een centrale rol heeft op het gebied van milieubescherming middels vergunningverlening en handhaving, daar hebben de gemeenten in Nedersaksen geen rol op dit vlak.

Daarentegen is de verdeling van bevoegdheden in Duitsland niet, zoals in Nederland, geregeld op rijksniveau, maar op het niveau van de deelstaten.⁹ In Nedersaksen is het *Gewerbeaufsichtsamt* op basis van de *Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten* (ZustVO-Umwelt-Arbeitsschutz) standaard het bevoegde gezag, tenzij de wet anders voorschrijft. Een voor dit onderzoek relevante uitzondering is dat bij windmolenparken de regio het bevoegde gezag is.

⁹ Meer informatie over de procedures in Duitsland is te vinden in de brochure van de Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, *Ruimtelijke ontwikkelingen in Duitsland: wat kan ik doen?* (Enschede en Münster, januari 2016).

6 DE ROL VAN OVERHEDEN EN BURGERS OVER DE GENS

Dit hoofdstuk gaat in op deelvragen twee en drie. Deze deelvragen luiden respectievelijk: "Wanneer en waarover voeren de gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleg met elkaar?" en "Hoe betrekken deze overheden de burgers aan de andere kant van de grens bij de milieuregelgeving, -vergunningverlening en -handhaving?"

6.1 Overleg Coevorden en Duits bevoegd gezag

Om de deelvraag 2, over de wijze van overleg tussen de gemeente Coevorden en het bevoegde gezag aan Duitse kant te beantwoorden, begint deze paragraaf met een tabel. Daarin staan de deelvraag, de normen die de rekenkamercommissie daarbij geformuleerd heeft en de verantwoording van deze norm. Het volledige normenkader staat in de bijlagen.

Deelvraag	Norm	Verantwoording norm
2. Wanneer en waarover voeren de gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleg met elkaar?	2.1 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid kennen elkaars organisatie en personen voldoende om met elkaar te kunnen communiceren over grensoverschrijdende milieu-effecten.	Praktische noodzaak.
	2.2 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleggen met elkaar over voorgenomen milieuregelgeving en -vergunningverlening die een risico op grensoverschrijdende milieu-effecten opleveren. ¹⁰	Internationaal gewoonterecht (principe goed nabuurschap) en Verdrag van Espoo, Europese m.e.r.-wetgeving en bilaterale afspraak NL-DU inzake m.e.r.-procedures.
	2.3 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleggen met elkaar over de mogelijkheden tot handhaving bij grensoverschrijdende milieu-effecten.	Internationaal gewoonterecht (principe goed nabuurschap) en praktisch belang voor milieubescherming van afdoende informatie over milieu-effecten in buitenland.
	2.4 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleggen ten minste één maal per jaar over de algemene situatie omtrent grensoverschrijdende milieu-effecten en over mogelijke maatregelen om grensoverschrijdende milieu-effecten tot een minimum te beperken.	Structuurvisie stelt vast, dat grens qua regelgeving een behoorlijke beperking is, leidend tot de noodzaak dit probleem te monitoren en om deze grensoverschrijdende knelpunten op te lossen.
	2.5 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid hebben een vastgelegde werkwijze, hoe te handelen bij noodgevallen met mogelijke grensoverschrijdende milieu-effecten.	Internationaal gewoonterecht (goed nabuurschap) en praktische noodzaak samenwerking om milieuschade te beperken en te voorkomen.

¹⁰ De informatie- en participatieverplichting bij plannen en projecten zonder m.e.r.-verplichting is voornamelijk gebaseerd op het principe van goed nabuurschap. In het geval van m.e.r.-plichtige plannen en projecten bestaan er onder meer concrete bilaterale afspraken tussen Nederland en Duitsland over deze informatie- en participatieverplichting. In principe zijn de meeste plannen met mogelijke grensoverschrijdende milieu-effecten gebonden aan een m.e.r.-procedure.

6.1.1 Wederzijdse kennis

Zoals reeds opgemerkt in het voorgaande hoofdstuk, is het openbaar bestuur in Duitsland op een andere wijze ingericht dan in Nederland. De verschillen op het gebied van bevoegdheidsverdeling en bestuurlijke cultuur, maken dat de vakinhoudelijke ambtenaren van de gemeente Coevorden niet op hun voorkennis van het Nederlandse systeem kunnen bouwen bij het zoeken naar hun vakinhoudelijke evenknie over de grens. Kennis van het Duitse systeem van openbaar bestuur kan daardoor het contactproces met het Duitse bevoegd gezag stroomlijnen.

In de praktijk blijken de meeste Nederlandse ambtenaren het gevoel te hebben, dat zij onvoldoende inzicht hebben in het Duitse openbaar bestuur. Eenzelfde lijn geldt voor de mate waarin ambtenaren hun vakinhoudelijke evenknie in Duitsland kennen. Als belangrijkste redenen voor het ontbreken van een duidelijk beeld bij het bevoegdheidsverdeling in Duitsland gelden het incidentele karakter van het contact met Duitsland op het gebied van milieuvraagstukken en de lage frequentie waarin grensoverschrijdende milieu-effecten zich voordoen. Daardoor is het voor de betrokken ambtenaren moeilijk om expertise op te bouwen op het gebied van de bevoegdheidsverdelingen en de inhoudelijke milieuregels in Duitsland. De ambtenaren van de regionale uitvoeringsdienst opperen dat het aanwijzen van een gespecialiseerd ambtenaar voor grensoverschrijdende zaken deze kwestie deels zou kunnen oplossen.

Doordat het Duitse systeem van openbaar bestuur, in vergelijking met Nederland, een sterkere fragmentatie en specialisatie kent, voert kennis van de bevoegdheidsverdeling op het gebied van één bepaald milieuaspect daarnaast niet per se tot kennis van de bevoegdheidstoekenning ten aanzien van andere aspecten en thema's. Ervaring met Duitsland op één vakinhoudelijk aspect biedt geen blauwdruk voor later contact op het gebied van aanverwante thema's. Hierbij bestaat ook verschil tussen de vakgebieden bouw en milieu. Doordat bouw onder de bevoegdheid van de nabij gelegen Gemeente Laar en de Samtgemeinde Emlichheim valt, is het op dit gebied makkelijker contact te maken, dan op het gebied van milieu, dat onder de bevoegdheid van de Landkreis Grafschaft Bentheim en het *Gewerbeaufsichtsam*t valt.

Om contact te leggen met Duitsland, maken de ambtenaren van de gemeente en van het Duitse bevoegd gezag op dit moment gebruik van de kennis van medewerkers van de Europark GmbH. Hoewel de GmbH officieel taak noch bevoegdheid heeft op het gebied van milieuvraagstukken, speelt zij informeel een faciliterende rol als 'telefoonboek' bij de communicatie tussen de gemeente Coevorden en het Duitse bevoegde gezag. De medewerkers van de GmbH zijn goed bekend met de bestuurssystemen in Nederland en Duitsland en kunnen op basis van praktische ervaring en kennis richting bieden in de zoektocht van ambtenaren naar welke instanties en personen aan de overzijde van de grens belast zijn met een specifieke taak en welke soorten regelgeving er aan beide zijden van de grens bestaan. Duidelijk is bovendien dat de psychologische drempel voor vakambtenaren om zelf op zoek te gaan naar hun evenknie aan de andere kant van de grens hoog is. Veel hoger dan wanneer zij een collega op het gemeentehuis benaderen, die bij de Europark GmbH betrokken is.

6.1.2 Overleg milieuregelgeving en -vergunningverlening

Incidenteel overleg over voorgenomen bestemmingsplannen en vergunningen biedt de mogelijkheid tot het informeren van de relevante overheden aan de overzijde van de grens en tot het uitwisselen van zienswijzen. Kennis van de voorgenomen plannen van de partijen aan de overzijde van de grens zou een rol kunnen spelen bij de beleidsvoornemens van de partijen aan deze zijde van de grens. De expliciete uitwisseling van zienswijzen kan daarnaast nieuwe perspectieven op het voorgenomen beleid geven, die in dit beleid verwerkt kunnen worden.

Momenteel blijkt de overlegpraktijk sterk te verschillen per geval. Bij projecten en plannen die vanwege hun karakter een significante mate van invloed kunnen hebben, geldt de verplichting tot het opstellen van een milieu-effectrapportage (m.e.r.). Bij deze rapportage dienen ook de milieugevolgen in het buitenland inzichtelijk te worden gemaakt en te worden meegenomen in de beleidsafweging. Tussen Nederland en Nedersaksen bestaat een Gezamenlijke Verklaring inzake samenwerking bij milieu-effectrapportages (m.e.r.) in grensoverschrijdend verband, die richting geeft aan de

informatie- en overlegprocedure tussen Nederland en Nedersaksen bij grensoverschrijdende m.e.r.-procedures. De praktijk toont aan dat bij m.e.r.-plichtige plannen en besluiten de Nederlandse en Duitse overheden elkaar over en weer informeren en de mogelijkheid tot inspraak bieden.

Milieu-effectrapportage bestemmingsplan Europark Heege-West

Bij het opstellen van de m.e.r. voor het bestemmingsplan Europark Heege-West is contact geweest met de Samtgemeinde Emlichheim en de Landkreis Graftschaf Bentheim. De gemeente Coevorden heeft in 2004 aangeboden om de m.e.r.-procedure gezamenlijk uit te voeren, maar het Duitse gezag zag hierin geen nut, aangezien voor het aangrenzende Duitse bestemmingsplan geen m.e.r. noodzakelijk was. De uitkomsten van de Nederlandse m.e.r.-procedure zijn in Duitse vertaling gedeeld met de Samtgemeinde en de Landkreis.

Bij voorgenomen bestemmingsplannen informeren de overheden aan Nederlandse en Duitse zijde elkaar. Concreet wil dit zeggen, dat zij elkaar bestemmingsplannen opsturen om de andere overheid de mogelijkheid te geven tot het indienen van een zienswijze. Bij de vaststelling van bestemmingsplannen (*Bebauungspläne*) en structuurvisies (*Flächennutzungspläne*) in Duitsland, geldt de gemeente Coevorden als een *Träger öffentlicher Belange* (TÖB), wat wil zeggen dat respectievelijk de Gemeinde Laar en de Samtgemeinde Emlichheim verplicht zijn de gemeente Coevorden te betrekken bij het opstellen van voorgenoemde ruimtelijke plannen. Concreet voert dit ertoe dat de gemeente Coevorden aangeschreven wordt over de voorgenomen plannen en gewezen wordt op de mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze. Bij de verwerking van deze zienswijze maakt het Duitse gezag geen onderscheid tussen de zienswijzen van de TÖB, overige overheden, eigen burgers of Nederlandse burgers. Inspraak dient in dezen overigens niet verward te worden met vakinhoudelijke afstemming. In de regel is er geen sprake van ambtelijk contact of overleg over de bestemmingsplannen.

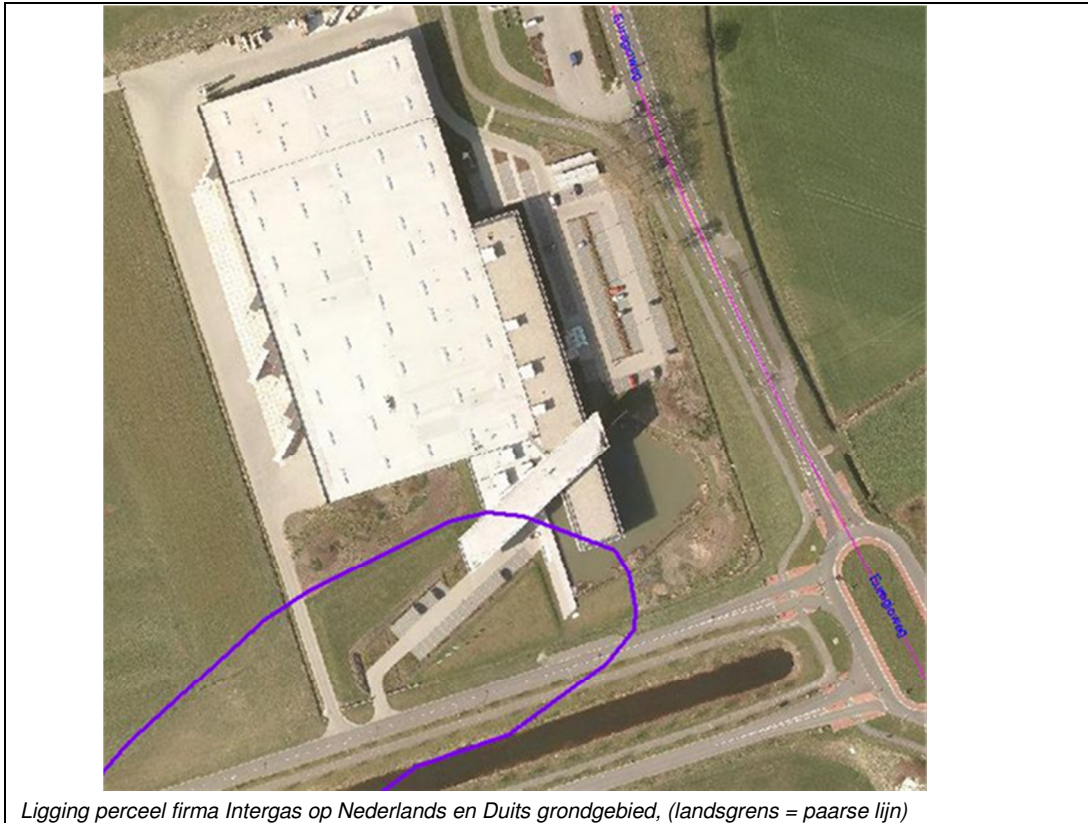
De RUD en het Duitse gezag geven aan hun buitenlandse partners consequent te informeren en de mogelijkheid te bieden tot inspraak. De Rekenkamercommissie heeft dit op basis van de dossiers niet consistent kunnen constateren. Van persoonlijk contact en vakinhoudelijke afstemming is, volgens ambtenaren van zowel de gemeente, de RUD, als de Landkreis, in de realiteit van de vergunningverlening zelden sprake. Dit zeldzame contact tussen de Nederlandse en Duitse vakambtenaren is ad hoc van karakter en is met name gefocust op het oplossen van specifieke kwesties. Een illustratief voorbeeld betreft de bouwvergunning van de firma Intergas.

Pragmatische aanpak

Voorbeeld 1. De kavel van de firma Intergas ligt voor ruim 3 hectare op Nederlands grondgebied en voor 0,54 ha op Duits grondgebied. In 2008 heeft de gemeente Coevorden in overleg met de voor het Duitse deel bevoegde Landkreis Graftschaf Bentheim, een bouwvergunning voor het gehele gebouw verleend. De Landkreis heeft zich vervolgens aan deze vergunning geconformeerd.

Dit toont dat lokale overheden door grensoverschrijdend overleg tot oplossingen voor grensoverschrijdende kwesties kunnen komen.

Voorbeeld 2. In Duitsland mogen vrachtwagens met maximaal 40 ton beladen zijn, in Nederland met maximaal 50 ton. Door toedoen van de gemeente Coevorden is dit voor het gebied van het Europark geharmoniseerd. Op het Duitse Europark-deel mag een vrachtwagen bij export naar Nederland nu rijden met 50 ton.



Ligging perceel firma Intergas op Nederlands en Duits grondgebied, (landsgrens = paarse lijn)

Een pragmatische en specifieke aanpak van grensoverschrijdende kwesties is nodig omdat de grens tot tegenstrijdige regelgeving en daarmee onduidelijkheid voor bedrijven en burgers leidt. Anderzijds kan een dergelijk pragmatisch overleg niet transparant werken voor betrokken milieu-inrichtingen, doordat het geen vastgestelde procedure volgt, waardoor zij minder zekerheid in hun planning ervaren.

Naast contact op ambtelijk niveau, speelt ook overleg op politiek niveau een belangrijke rol bij incorporatie van grensoverschrijdende milieu-effecten bij de vaststelling van bestemmingsplannen en vergunningen. Hoewel dit officieel niet tot zijn taakstelling behoort, functioneert in het bijzonder de Europark GmbH informeel als politieke overleg- en afstemmingsstructuur tussen de gemeente Coevorden en de Samtgemeinde Emlichheim. De Europark GmbH krijgt deze rol opgedrongen, doordat vakambtenaren menen dat zij geen kennis hebben van het Duitse openbare bestuur en daarom hun vragen aan de Europark GmbH stellen, in plaats van aan hun Duitse vakgenoten. De Europark GmbH daarentegen ziet als haar eigenlijke doel: het ontwikkelen van het Europark door verkoop van kavels. Zij is qua mankracht, expertise en bevoegdheden niet toegerust om zelf grensoverschrijdend milieubeleid af te stemmen. Zij ziet haar rol als platform voor communicatie, om de ambtelijke en politieke processen te faciliteren. Tot slot kan de nadruk van de GmbH op kavelverkoop leiden tot een intern belangenconflict tussen verkoop en milieu, binnen de overheden die deelnemen aan dit park. Zij hebben immers een financieel belang bij verkoop, maar moeten tegelijk in de bestemmingsplannen en vergunningen het leef- en werkmilieu van hun burgers en bedrijven beschermen.

Windmolens Weijerswold

Een gebrek aan overleg blijkt uit de recente commotie over de bouw van windmolens aan weerszijden van de grens. Op zich kent vrijwel het hele grensgebied relatief weinig bewoning, waardoor het in beeld komt als mogelijke locatie voor windmolenbouw. De landsgrens blijkt echter ook hier voor afstemmingsproblemen te zorgen in de vergunningverlening.

De gemeenteraad van Coevorden heeft in de Structuurvisie (2013) twee zoekgebieden voor windenergie vastgelegd: het Europark en Weijerswold, net ten noorden van de Grenzaa / Schoonebeker Diep, die hier de landsgrens vormt.¹¹ Op

¹¹ Gemeente Coevorden, *Structuurvisie Coevorden 2013-2023*. (2013) p.89-90.

basis daarvan hebben de initiatiefnemers voor windmolens in deze gebieden en twee platforms van omwonenden (Europark en Weijerswold) een jaar lang overlegd, in ongeveer 30 rondes. De gemeente is met een ambtenaar als toehoorder aanwezig geweest. De uitkomst van dit intensieve overleg was een compromis: de bouw van drie windmolens op het Europark en vier bij Weijerswold. Deze windmolens kunnen elk 3 MW leveren en zullen naar verwachting een tiphoogte van 180 m bereiken, zo'n 30 m hoger dan de huidige molens op het Europark. De twee bewonersplatforms hebben op maandagavond 22 februari 2016 dit compromis aan hun achterbannen gepresenteerd, waarbij vanuit de gemeente de portefeuillehouder als gast aanwezig is geweest. Het college van B&W van de gemeente Coevorden heeft op dinsdag 23 februari besloten om dit compromis ter goedkeuring aan de gemeenteraad voor te leggen.

Een dag daarna, op woensdag 24 februari, publiceerde het *Dagblad van het Noorden* onder de titel "Ineens duiken nieuwe Duitse molens op" eerste geruchten dat de bestaande windmolens ten zuiden van de Grenzaa vervangen zouden gaan worden door 240 m hoge exemplaren. Inmiddels is overigens gebleken dat de nieuwe windmolens niet 240 m, maar waarschijnlijk 206 à 210 m hoog zullen worden. De bestaande windmolens (in het gebied Emlichheim-Weusten) zijn in 2001 gebouwd: 10 stuks van 1,5 MW elk, met een tiphoogte van 120 meter. Dergelijke vervanging van bestaande windmolens door efficiëntere heet *Repowering*.¹² Of het verse compromis in Nederland door de Duitse *Repowering* op losse schroeven komt te staan, is onduidelijk. Dit hangt er vooral van af, waar de nieuwe windmolens in Duitsland komen te staan.

College en ambtenaren van Coevorden hadden tot de Dagblad-publicatie vernomen via de gemeente Emlichheim dat in algemene zin het voornemen tot *Repowering* bestond, zonder concrete plannen voor het windpark Emlichheim-Weusten.¹³ Het Coevorder college voelde zich daarom niet overvallen toen de concretere plannen voor Emlichheim-Weusten bekend werden, tegelijk met de plannen voor Weijerswold. Het ziet dit slechts als een ongelukkige samenloop van omstandigheden. In 2001, toen de windmolens bij Emlichheim-Weusten werden gebouwd, had het college van B&W zich wel overvallen gevoeld: de molens verschenen aan de horizon, zonder dat de gemeente hier vooraf over geïnformeerd was door de Duitse partneroverheden.

De Gemeente Coevorden heeft de weinig concrete informatie die zij had over het Duitse *Repowering*-voornemen, niet doorgegeven aan het overleg tussen initiatiefnemers en omwonenden. Zij hebben de mogelijke invloed van dit voornemen op hun compromis niet mee kunnen wegen. Zij toonden zich overvallen toen het Dagblad publiceerde over deze voornemens. Ook raadsleden van de gemeente Coevorden voelden zich overvallen, omdat zij noch van het bevoegde gezag in Duitsland (de Landkreis Grafschaft Bentheim), noch van de buurgemeente Emlichheim, eerder dergelijke concrete informatie ontvangen hadden.

Eenzijds is het in de procedures voor planologie en vergunningverlening gebruikelijk om naburige overheden te informeren en naar hun zienswijze te vragen, ook over de landsgrens. Dit biedt een waarborg voor goed nabuurschap. Anderzijds blijkt uit het voorbeeld van *Repowering* dat dit verrassingen niet uitsluit. Hiervoor bestaan twee oorzaken. Ten eerste kennen de procedures in het omgevingsrecht in het algemeen een aanlooptijd die voorafgaat aan de formele procedure voor planologie of vergunningverlening, maar waarin de inhoud al wel voorlopig bepaald wordt. Zowel de Nederlandse als de Duitse windmolenplannen bevinden zich nog in deze voorfase, waarin het nog niet gebruikelijk is om de burens te informeren.

Ten tweede zijn bij de plaatsing van windmolens veel partijen betrokken: de gemeenten Coevorden en Emlichheim voor de planologie, maar de Provincie Drenthe

¹² Wikipedia: "Liste von Windkraftanlagen in Bremen, Hamburg und Niedersachsen", https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_von_Windkraftanlagen_in_Bremen,_Hamburg_und_Niedersachsen; "Coevorden krijgt zeven extra windmolens" (23 feb. 2016) <http://www.coevordenhuisaanhuis.nl/nieuws/coevorden/426080/coevorden-krijgt-zeven-extra-windmolens.html>; Gerton Albers: "Ineens duiken nieuwe Duitse molens op" (24 feb. 2016) <http://www.dvhn.nl/drenthe/Ineens-duiken-nieuwe-Duitse-molens-op-21144454.html>; Gerton Albers: "'Idioot' hoge molens stuiten op onbegrip" (27 feb. 2016) <http://www.dvhn.nl/drenthe/%E2%80%98Idioot-hoge-molens-stuiten-op-onbegrip-21150453.html>.

¹³ Zie ook Manfred Münchow, "Mehr Kraft aus Grafschafter Windrädern? Weitere Parks geplant – Höhere Stromproduktion eher durch „Repowering“, in: *Grafschafter Nachrichten* (15-08-2014) <http://www.gn-online.de/Nachrichten/Mehr-Kraft-aus-Grafschafter-Windraedern-78264.html>.

en de Landkreis Grafschaft Bentheim voor de milieuvergunning. Daarnaast spelen initiatiefnemers en omwonenden elk een eigen rol. Bij deze hoeveelheid betrokken partijen is het op zich al moeilijk om te zorgen dat iedereen over wezenlijk de zelfde informatie beschikt en kan overzien, wat andermans plannen voor gevolgen kunnen hebben voor de eigen plannen. Alsof bij een spelletje klaverjassen jouw resultaat beïnvloed wordt door het resultaat van buurmans potje bridgen. De landsgrens compliceert deze verhoudingen verder. Met de Duitse instanties groeit immers het aantal betrokkenen verder. Bovendien groeit de bestuurlijke complexiteit, door de verschillen in taal, publieke opinie, bestuursstijl en bevoegdheidsverdeling. De gemeente Coevorden overlegt via de Europark GmbH elke week met de buurgemeente Emlichheim. Maar die heeft hoofdzakelijk planologische bevoegdheden. Voor de meeste andere zaken, bijvoorbeeld vergunningprocedures en handhaving, zijn de Landkreis of ook het *Gewerbeaufsichtsamt* bevoegd en dus de beste instantie voor informatie of overleg. De landsgrens heeft kortom complexiteit als gevolg en dit noodzaakt meer overleg, met meer betrokkenen, om verrassingen te vermijden.

6.1.3 Overleg handhaving

Overleg over handhavingkwesties biedt het Nederlandse en Duitse gezag de mogelijkheid om in hun handhavingsbeleid rekening te houden met de klachten en bezorgdheden van burgers en overheden aan de overzijde van de grens.

Tot op heden is er zelden overleg over handhaving tussen de gemeente Coevorden en het Duitse bevoegde gezag. Bij het vaststellen van het handhavingsbeleid heeft de gemeente Coevorden niet gelet op het handhavingsbeleid van aangrenzende Nederlandse en Duitse gemeenten, of contact gehad met deze gemeenten. Ook bij de uitvoering van het handhavingsbeleid komt contact enkel in specifieke gevallen op ad hoc basis voor. Zo is er contact geweest tussen het team Handhaving van de gemeente Coevorden en de Landkreis Grafschaft Bentheim over de maatregelen ten aanzien van de ten dele onvergunde inbouw van bodemas op en rondom het Europark.

6.1.4 Structureel overleg

Structureel overleg tussen Coevorden en het Duitse bevoegde gezag kan een faciliterende rol spelen in het signaleren, oplossen en voorkomen van grensoverschrijdende (milieu)-problemen.

In 2000 is op basis van het Verdrag van Anholt de Paritaire Raad van de Europark GmbH ingesteld om advies uit te brengen over hoe de grensproblemen het beste preventief voor ondernemers opgelost konden worden. In deze Raad hadden ambtenaren van onder meer de gemeente Coevorden, de provincie Drenthe, de Samtgemeinde Emlichheim en de Landkreis Grafschaft Bentheim zitting. Hoewel de Raad in zijn beginjaren actief was met het opstellen van kwartaalrapportages over de juridische problematiek met betrekking tot onder meer milieu, bouw, verkeer, brandweer, ambulancevervoer en openbare orde op het Europark, leidt hij op dit moment een slapend bestaan. Enerzijds is dit logisch omdat de beginfase van het Europark voorbij is. Anderzijds bestaan de problemen uit de beginfase nog steeds. Ten eerste zijn er nog 3 uitgeefbare grensoverschrijdende kavels: één aan de noordkant van de Europark-Allee (waarop Intergas een optie heeft) en twee aan de zuidkant daarvan. Ten tweede zijn de grensoverschrijdende problemen wezenlijk dezelfde als in de startfase van het Europark, zoals blijkt uit een vergelijking van de wensenlijsten van toen en nu. NRC Handelsblad concludeerde in 2005 over onder andere het Europark al: "Het is twijfelachtig of de remedie tegen alle kwalen - uniformiteit van regelgeving - ooit realiteit wordt." De slotzinnen van dit artikel uit 2005 citeerden de toenmalige (en huidige) directeur van het Europark: "Brussel moet meer daadkracht tonen en tegen Den Haag en Berlijn zeggen: 'geef ondernemers de ruimte om zelf regels te kiezen'. Hordes enthousiaste Europarlementariërs komen hier langs, dit is toch de kraamkamer van Europa. Maar vervolgens gebeurt er niets."¹⁴

¹⁴ Schenkel, Mark, "Bedrijventerreinen stappen de grens over", in: *NRC Handelsblad* (09-12-2005) <http://vorige.nrc.nl/economie/article1633404.ece>; **versus** Bouwmeester, Bert, "Rijk erkent grensproblematiek met sectorplan", in: *VNG Magazine* nr 2 (feb 2016) <https://vng.nl/rijk-erkent-grensproblematiek-met-sectorplan>; Gemeente Coevorden, *Coevorden pleit voor experiment innovatieve regelgeving. De grens, van barrière naar kans. Factsheet* (nov. 2015).

Een ander orgaan voor structureel overleg was de klankbordgroep van de Europark Verbrennungs Installation (EVI). Deze in 2008 door de EVI opgerichte groep had het uitwisselen van visies en zienswijzen omtrent het functioneren van de afvalenergiecentrale EVI tot doel. Onder meer de Gemeente Coevorden, de Samtgemeinde Emlichheim, Burgerinitiatief Vuilverbrander Europark (BVE), stichting BAC (Burgerbelang Afvalverbrandingsinstallatie Coevorden),¹⁵ Graftschafter Bürgerinitiative (BI), Progressief Akkoord Coevorden (PAC) en enkele agrariërs uit de omgeving maakten deel uit van deze klankbordgroep. Na een vertrouwensbreuk tussen een deel van de deelnemers aan deze groep, is de klankbordgroep in 2014 ontbonden.

6.1.5 Noodgevallen

Een vastgelegde en gecoördineerde werkwijze bij noodgevallen kan een belangrijke rol spelen bij het voorkomen van grensoverschrijdende milieuschade bij incidenten. In 2007 is er door de gemeente Coevorden een conferentie georganiseerd met de Nederlandse en Duitse brandweer, politie en ambulances. Destijds zijn er onderlinge werk- en procedureafspraken gemaakt en telefoonnummers uitgewisseld door de verschillende nooddiensten. Deze afspraken zijn informeel gemaakt en tot op heden niet geformaliseerd.

Op het gebied van rampenbestrijding, bestaat er een grensoverschrijdend rampenplan. Dit plan is niet specifiek toegespitst op het Europark, maar heeft betrekking op het gehele grensgebied van de gemeente. Rond de jaren 2011-2012 is de gemeente actief bezig geweest om de grensoverschrijdende samenwerking bij noodgevallen met de Graftschaf Bentheim uit te werken. In 2012 heeft op het terrein van de firma Bentheimer Eisenbahn op het Europark een rampenoefening plaatsgevonden met medewerking van de Nederlandse en Duitse autoriteiten. Betrokkenen concludeerden achteraf dat duidelijke verbeteringen nodig en mogelijk waren. Na deze oefening is in 2014 de Gemeenschappelijke verklaring van de Nederlandse minister van Veiligheid en Justitie en de Nedersaksische minister van Binnenlandse Zaken en Sport, inzake grensoverschrijdende samenwerking bij rampen en grootschalige incidenten op het Europark ondertekend. De Bentheimer Eisenbahn stelt voor om het huidige grensoverschrijdende rampenplan en de voortgang sinds de laatste noodoefening te testen door in de nabije toekomst een Europark-brede rampenoefening uit te voeren.

6.2 Betrekken burgers over de grens

Deelvraag	Norm	Verantwoording norm
3. Hoe betrekken deze overheden de burgers aan de andere kant van de grens bij de milieuregelgeving, -vergunningverlening en -handhaving?	3.1 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid informeren burgers (inwoners, bedrijven en organisaties) aan de overzijde van de grens in hun eigen taal over voorgenomen milieuregelgeving en -vergunningverlening met een risico op grensoverschrijdende milieu-effecten. ¹⁶	Verdrag van Aarhus, Verdrag van Espoo, Europese m.e.r. en informatie/participatie-wetgeving en bilaterale afspraak NL-DU inzake m.e.r.-procedures.
	3.2 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid bieden burgers (inwoners, bedrijven en organisaties) aan de overzijde van de grens de mogelijkheid tot het uiten van hun zienswijzen in hun eigen taal bij voorgenomen wijzigingen van een bestemmingsplan of	Verdrag van Aarhus, Verdrag van Espoo, Europese m.e.r. en informatie/participatie-wetgeving en bilaterale afspraak NL-DU inzake m.e.r.-procedures.

¹⁵ In 2011 heeft het burgerinitiatief BOEC (Burgerbelangen Omwonenden Europark Coevorden) de plaats van het burgerinitiatief BAC in deze Klankbordgroep overgenomen.

¹⁶ In het geval van m.e.r.-plichtige plannen en projecten bestaan er expliciete afspraken tussen Nederland en Duitsland over informatie en participatie. In principe zijn staten op basis van het Verdrag van Aarhus ook gebonden tot non-discriminatoire informatie en participatie bij plannen en projecten zonder m.e.r.-verplichting. Omtrent de concrete invulling van deze verplichting bestaat echter nog juridische onduidelijkheid.

	milieuvergunning met een risico op grensoverschrijdende milieu-effecten. ¹⁷	
	3.3 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid bieden burgers (inwoners, bedrijven en organisaties) aan de overzijde van de grens de mogelijkheid verzoeken tot handhaving in hun eigen taal in te dienen over grensoverschrijdende milieu-effecten.	Praktisch belang voor milieubescherming van afdoende informatie over milieu-effecten in buitenland.

6.2.1 Informatieverstrekking

Het informeren van burgers over de vaststelling van bestemmingsplannen of vergunningen dient om de burger te voorzien van de mogelijkheid om zijn of haar bezwaar kenbaar te maken.

Binnen de eigen staat geldt de verplichting om burgers te informeren over de vaststelling van bestemmingsplannen en vergunningen middels bekendmakingen in de regionale media. In de grensoverschrijdende context blijkt dit minder consequent te gebeuren. Hoewel het team Ruimte van de gemeente Coevorden en de RUD aangeven de bestemmingsplannen en vergunningen te publiceren in de Duitstalige media, blijkt dit volgens andere betrokken actoren niet altijd te gebeuren. Ook uit bijvoorbeeld het archiefdossier van het bestemmingsplan Europark Heege-West, uit 2008, blijkt alleen dat dit plan in Nederlandse bladen aangekondigd is.

Over het algemeen worden de betreffende stukken ter inzage gelegd bij de gemeente waar het voornemen plaatsheeft. Burgers uit Coevorden kunnen Duitse stukken dus inzien bij het Samtgemeindehaus in Emlichheim, terwijl Duitse burgers de stukken in kunnen zien in het Hof van Coevorden. Van vertaling van de stukken is slechts in beperkte mate sprake. De (weinig voorkomende) stukken die onder een m.e.r.-procedure vallen, worden vertaald, maar daarbuiten worden stukken over het algemeen louter in de eigen taal ter inzage gelegd. Ook van terinzagelegging bij het bevoegde gezag aan de overzijde van de grens is nagenoeg geen sprake.

6.2.2 Participatie in de besluitvorming

Het betrekken van burgers bij de vaststelling van bestemmingsplannen en milieuvergunningen geeft de burger de mogelijkheid bezwaar te maken tegen de belasting van zijn of haar leefmilieu. Op basis van de geldende wet- en regelgeving behandelen Nederland en Duitsland elkanders burgers op dezelfde manier als hun eigen burgers. De Nederlandse ambtenaren gaan ervan uit dat het geen problemen oplevert indien Nederlandse burgers hun zienswijze in Duitsland in het Nederlands inleveren. Omgekeerd hebben ook Duitse burgers het wettelijk recht hun visie in het Duits op schrift te stellen en in te leveren bij de betrokken Nederlandse instantie. Het staat burgers van de buurlanden dus vrij zienswijzen in te dienen bij voorgenomen bestemmingsplannen en milieuvergunningen. De mogelijkheden hiertoe worden echter in de regel louter in de nationale en niet in de buitenlandse media aangegeven. De rekenkamercommissie constateert dat daardoor burgers uit het andere land wel dezelfde wettelijke rechten hebben, maar in de praktijk niet dezelfde mogelijkheden.

Vergunningverlening EVI

Bij het vergunningverleningsproces van de EVI was het voor Nederlandse burgers mogelijk om de aanvraagdocumenten in te zien op het gemeentehuis in Coevorden en om zienswijzen in te dienen bij de gemeente Coevorden, waarna de gemeente deze honderden stukken vervoerd heeft naar het *Gewerbeaufsichtsamt Oldenburg*, de vergunningverlenende instantie in Duitsland. Al deze zienswijzen hebben uiteindelijk

¹⁷ In het geval van m.e.r.-plichtige plannen en projecten bestaan er expliciete afspraken tussen Nederland en Duitsland over informatie en participatie. In principe zijn staten op basis van het Verdrag van Aarhus ook gebonden tot non-discriminatoire informatie en participatie bij plannen en projecten zonder m.e.r.-verplichting. Omtrent de concrete invulling van deze verplichting bestaat echter nog juridische onduidelijkheid.

geleid tot een bespreking van deze zienswijzen tijdens een zogenaamde Erörterungstermin in Emlichheim. Tijdens deze vierdaagse bespreking was het voor Nederlandse deelnemers mogelijk hun zienswijze in het Nederlands toe te lichten. De Nederlandse inspraakreacties werden ter plekke vertaald door de twee aanwezige tolken. Omgekeerd werd er niet van Duits naar Nederlands vertaald. Aangezien de Erörterungstermin een specifiek Duits verschijnsel is en geen gelijke kent onder het Europees of het Nederlands recht, was de voertaal van de bijeenkomst Duits en werden de vragen en opmerkingen van de Duitse sprekers niet naar het Nederlands vertaald.

6.2.3 Participatie in de handhaving

Burgers spelen een belangrijke signalerende rol bij het vaststellen van grensoverschrijdende milieu-effecten. Observaties van burgers over de overzijde van de grens kunnen derhalve helpen om grensoverschrijdende milieuschade te voorkomen.

Hoewel het geen frequent voorkomend fenomeen is, staat het Duitse burgers vrij klachten over de bedrijvigheid op het Nederlands grondgebied in te dienen bij de gemeente. Deze klachten neemt de RUD altijd in behandeling. Zij is hiertoe bij wet verplicht. Bij klachten of opmerkingen van Nederlandse burgers over Duitse bedrijven verwijzen het team Handhaving van de gemeente Coevorden en de RUD deze burgers door naar Duitsland, omdat de gemeente niet bevoegd is voor bedrijven en installaties aan de Duitse zijde van de grens. Daar het team Handhaving en de RUD onvoldoende inzicht hebben in de bevoegdheidsverdeling in Duitsland, delen zij in hun communicatie met de burger niet expliciet mee tot welk gezag de burger zich moet wenden in Duitsland. Het wordt aan de burger zelf gelaten om vast te stellen, welk gezag in Duitsland bevoegd is. Hierdoor ontvangen de RUD en de gemeente ten eerste geen terugkoppeling over hoe met deze klachten is omgegaan. Ten tweede moet de burger voor handhavingsklachten zijn weg zien te vinden in een onbekend bestuurlijk systeem, zonder begeleiding van de eigen overheid. Dit, terwijl de vakambtenaren het zelf al lastig vinden om hun weg in het openbaar bestuur aan de overkant van de grens te vinden en daarom de Europark GmbH als 'telefoonboek' gebruiken.

Burgerinitiatief stichting BOEC (Burgerbelangen Omwonenden Europark Coevorden) kan zich niet vinden in deze werkwijze en benadrukt dat de gemeente verantwoordelijk is voor het welzijn van haar inwoners en de klachten van haar inwoners actief onder de aandacht van het Duitse gezag zou moeten brengen.

Vanuit Duitsland, tonen de Landkreis Graftschaft Bentheim en het *Gewerbeaufsichtsamt* (GAA) een luisterend oor voor Nederlandse burgers met klachten over bedrijven en installaties aan de Duitse zijde van de grens. De binnengekomen klachten worden gehoord en voeren, afhankelijk van de afwegingen van het Duitse gezag, tot concrete handhavingsacties. Stichting BOEC heeft onder meer klachten ingediend over geluids- en geuroverlast van meerdere Duitse firma's. Het GAA heeft richting deze firma's handhavingsactiviteiten ondernomen. Stichting BOEC wordt door de Landkreis en het GAA geïnformeerd over de activiteiten op het Europark en prijst derhalve de transparante omgang met informatie van het Duitse gezag. Anderzijds toonde de politieke partij *Graftschafter Bürger Forum* zich in een open brief aan de *Landkreis Graftschaft Bentheim* tevredener over de wijze waarop de gemeente Coevorden de bodemas-problematiek (aan De Mars 9) had aangepakt dan over de aanpak van het eigen bestuur.¹⁸

De voor milieu en bouw verantwoordelijke ambtenaren van de Landkreis Graftschaft Bentheim geven aan dat zij bij klachten van Duitse burgers over activiteiten aan de Nederlandse zijde van de grens, de burger bij de hand nemen. In de praktijk wil dit zeggen, dat de Landkreis uitzoekt tot welk gezag de Duitse burger zich dient te wenden en dat de ambtenaren van de Landkreis contact opnemen met het Nederlandse gezag om aan te kondigen dat een inwoner van de Landkreis zal komen om zijn belangen te behartigen.

¹⁸ Graftschafter Bürger Forum: Offener Brief an Landkreis Graftschaft Bentheim, 25. September 2014.

7 REGELGEVING, VERGUNNINGVERLENING EN HANDHAVING IN DE PRAKTIJK

7.1 Regelgeving

De gemeente Coevorden en de Duitse Gemeinde en Kreis kunnen geen generieke milieunormen vaststellen, dit is voorbehouden aan hogere overheden. De gemeente Coevorden en de Duitse Gemeinden hebben wel mogelijkheden om via de ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen die zij vaststellen) vooraf te sturen op milieubelastende activiteiten. Dit kan bijv. door het toestaan van een maximale milieucategorie of door het aanbrengen van een ruimtelijke zoning.

Deelvraag 4 richt zich op de inzet van het ruimtelijke instrumentarium. In de tweede kolom zijn de normen weergegeven. De normen zien op de planologische afweging op zichzelf, op de milieuonderzoeken die voor bestemmingsplannen worden uitgevoerd en op de normstelling/beoordelingsmethoden.

Deelvraag	Norm	Verantwoording norm
4. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in regelgeving (= bestemmingsplannen) adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?	4.1. Bij wijzigingen/actualisatie van bestemmingsplannen worden planologische afwegingen mede gebaseerd op de (kans op) grensoverschrijdende milieu-effecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht); daarnaast moeten bestemmingsplannen voldoen aan criterium "goede ruimtelijke ordening" (Wet ruimtelijke ordening).
	4.2 In milieuonderzoeken en milieutoetsen die worden uitgevoerd voor bestemmingsplannen wordt ingegaan op grensoverschrijdende milieu-effecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht); daarnaast moeten bestemmingsplannen voldoen aan criterium "goede ruimtelijke ordening" (Wet ruimtelijke ordening).
	4.3 Waar de normstelling of reken/ beoordelingsmethode in het andere land afwijkt, zoekt de bevoegde overheid afstemming met de collega-overheid om tot een goede werkwijze te komen.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)

7.1.1 Algemeen

Aan beide zijden van de grens gelden bestemmingsplannen. In Coevorden geldt het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen Stad". In Duitsland heet een bestemmingsplan "Bebauungsplan". Deze plannen worden vastgesteld op het niveau van de Gemeinde. Er zijn Bebauungspläne voor de Europark-fasen 1 en 2 (ten noorden van de Brookdiek). Voor delen van fase 3 (ten zuiden van de Brookdiek) en fase 4 (ten zuiden van fase 3) zijn nog geen vlak dekkende Bebauungspläne vastgesteld.

Voor milieu-effecten zijn er een bron (emissie van bijv. een stof of geluid) en een ontvanger (kwetsbare bestemming zoals een woning of kantoor) nodig. De bronnen van milieuhinder zijn tamelijk evenredig verdeeld over beide landen. Qua ontvangers is in de eerste plaats de Coevorder woonwijk De Heege relevant. Rondom het Europark bevinden zich nog enkele verspreid liggende woningen in beide landen, en op grotere afstand dan De Heege meer woonwijken van Coevorden. In Duitsland liggen enige verspreide woningen en, aan de uiterste zuidrand van fase 4, het dorpje Laarwald.

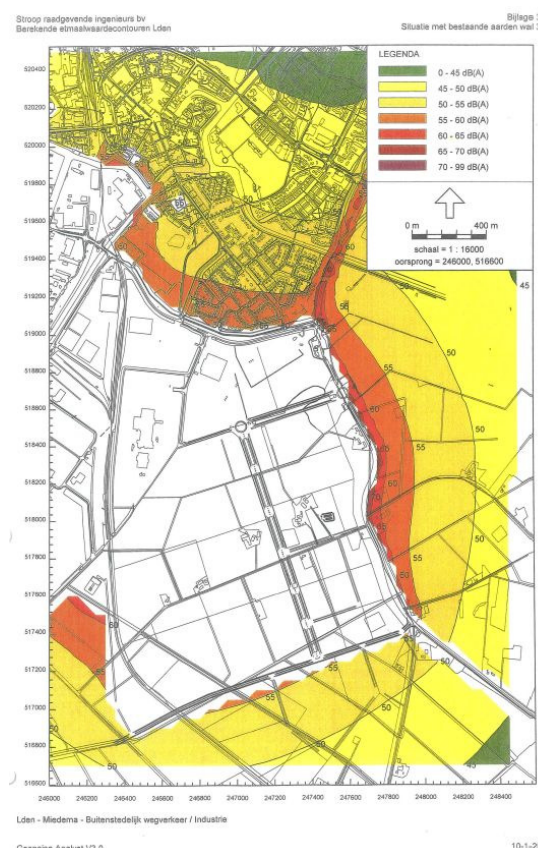
In planologische procedures wordt op gebiedsniveau naar milieu-effecten gekeken. Er wordt een afweging gemaakt over de ruimtelijke situering van bronnen en ontvangers ten opzichte van elkaar. Deze afweging vindt vooral plaats over nog niet gerealiseerde of vergunde activiteiten.

Planologische procedures lenen zich goed voor het in beeld brengen van de cumulatieve milieu-effecten: de milieu-effecten door alle bronnen uit zowel het Nederlandse als het Duitse deel van het Europark op alle omliggende ontvangers in Nederland en Duitsland.

De normering voor het 'grijze milieu' (m.n. geluid, lucht, externe veiligheid, geur) is in beide landen opgenomen in de landelijke regelgeving. Hierop hebben de regionale en lokale overheden geen invloed. Voor thema's als verkeer en water ligt dit anders, deze zaken zijn niet landelijk genormeerd, en regionale en lokale overheden hebben hier veel meer beleidsvrijheid.

7.1.2 Planologische afwegingen

In het onderzoek is gebleken dat zowel Nederlandse als Duitse ambtenaren die de bestemmingsplannen laten opstellen, zich bewust zijn van bronnen en ontvangers aan de andere kant van de grens en van mogelijke cumulatieve milieu-effecten (cumulatie van Duitse en Nederlandse bronnen). Zij zijn zich echter ook bewust van de beperkingen van hun bevoegdheid: zij kunnen alleen plannen vaststellen voor hun eigen grondgebied en dienen zich daarbij te houden aan de regels van hun eigen land.



Figuur 4: Cumulatieve geluidseffecten, 2007

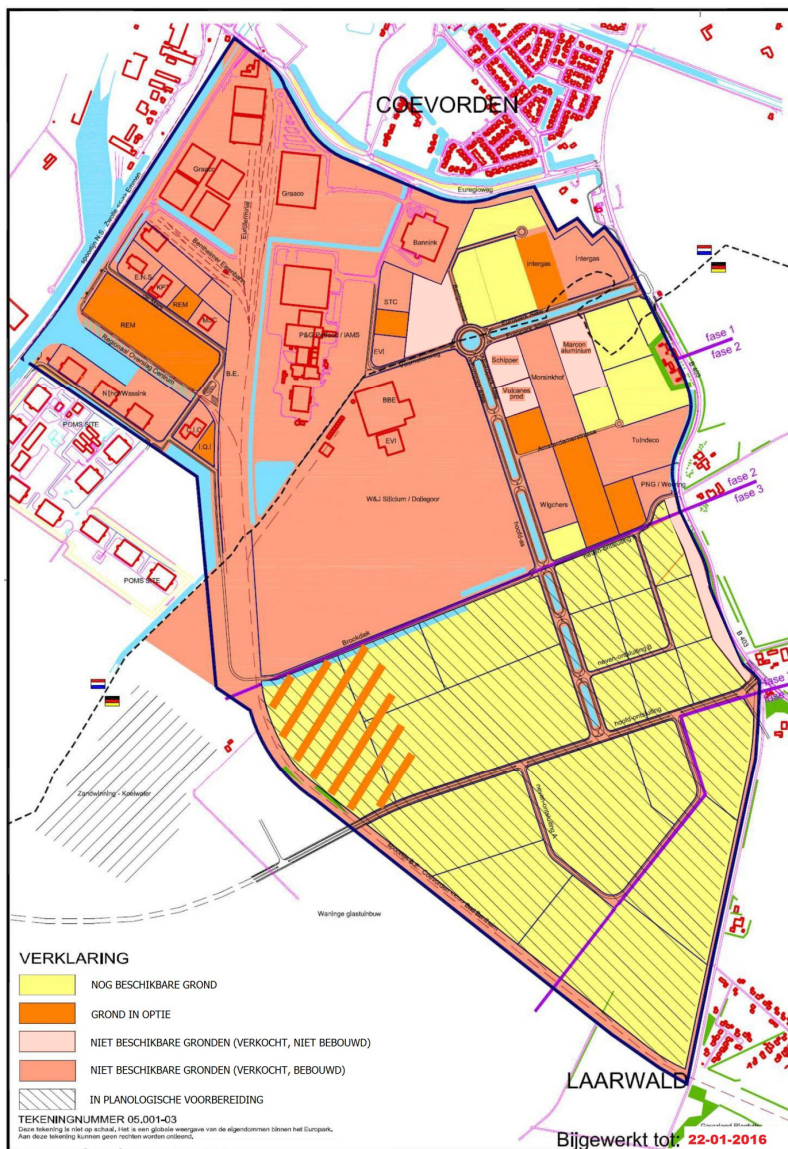
In de planologische afwegingen voor het bestemmingsplan "Europark, Heege West" (2006-2008) is aandacht geweest voor cumulatieve milieu-effecten. In het MER dat in 2006 voor dit bestemmingsplan is opgesteld, zijn niet alleen Nederlandse maar ook naar Duitse bronnen meegenomen. Voor verkeer, geluid, lucht en externe veiligheid zijn analyses opgenomen die betrekking hebben op het gehele Europark (zowel Nederland als Duitsland). Ondanks deze aandacht heeft de Rekenkamercommissie niet kunnen vaststellen dat deze cumulatieve effecten in het uiteindelijke bestemmingsplan "Europark, Heege West" zijn verwerkt. De toegestane milieucategorieën zijn vooral gebaseerd op de afstanden tussen bedrijven en woningen in Nederland. De Rekenkamercommissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de aanwezigheid van een industrie-terrein pal over de grens invloed heeft gehad op de milieucategorisering op het Nederlandse deel van het Europark.

In het recentere bestemmingsplan "Bedrijventerreinen Stad" (2014) is geen nieuwe analyse uitgevoerd naar de cumulatieve effecten van de toegestane bedrijvigheid op het Nederlandse en Duitse deel van het Europark. In dit traject lag de focus op actualisatie van de bestaande planologische regelingen, niet op een heroverweging of actuele toetsing van planologische keuzes uit het verleden.

De heersende opinie op dit moment is dat de ruimtelijke hoofdstructuur van het Europark en de toegestane milieucategorieën vastliggen, en het terrein nu stap voor stap verder ingevuld kan worden. Er kan op basis van de interviews worden

geconstateerd dat bij zowel de Nederlandse als de Duitse overheden weinig behoefte bestaat om via de planologie nog sterk te sturen op deze verdere invulling van het Europark. Milieuthema's zoals geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit, geur, verkeer en water worden (ondanks hun potentie voor cumulatieve benadering) in beide landen primair gezien als iets dat verder geregeld moet worden in de milieuvergunningen voor individuele bedrijven.

Een actueel en gezamenlijk Nederlands-Duits beeld van de mogelijke doorontwikkeling van het Europark (verdere invulling van nu nog lege kavels), en de cumulatieve milieu-effecten die dit met zich kan meebrengen, ontbreekt.



Figuur 5: Kaart Europark, nog uitteefbare kavels

7.1.3 Milieuonderzoeken en toetsing aan norm

Als in het kader van een planologische procedure een milieuonderzoek wordt uitgevoerd, zien de bevoegde overheden wel de meerwaarde van het in beeld brengen van het materiële (daadwerkelijk optredende) milieu-effect. Vooral het meenemen van ontvangers in het andere land (waar het milieu-effect als gevolg van een bron in het eigen land optreedt) is meerdere keren aangetroffen. De overheden vatten hun taak van behartigen van het algemeen belang wel zo breed op dat ook wordt gekeken of er relevante invloed is voor ontvangers over de grens. Bij deelvraag 5 (vergunningen) worden hiervan concrete voorbeelden gegeven.

Voorbeelden waarbij niet de ontvangers, maar juist *bronnen* van milieuhinder uit het andere land worden geïmporteerd zijn schaarser. Technisch is het goed mogelijk om de materiële effecten van een buitenlandse bron in een milieumodel toe te voegen. De reden waarom het toch niet vaak gedaan wordt, is gelegen in de jurisdictie: de formele zeggenschap over die milieuhinderbron in het andere land ontbreekt. In het onderstaande kader is hiervan een voorbeeld gegeven.

Voorbeeld Geluidbeheerplan Coevorden

Bij de voorbereiding van een geluidbeheerplan voor de grotere bedrijventerreinen in Coevorden, is ook gekeken naar geluid dat geproduceerd wordt op het Duitse deel van het Europark (Stroop, 21 juni 2007 rapport 011409-06). Hieruit volgt bijv. dat de geluidsbelasting op de onderzochte woningen met het meenemen van de Duitse geluidbronnen iets hoger is dan zonder het meenemen van de Duitse geluidbronnen.

Tabel 8.1: Geluidsbelasting Coevorden excl. Duitsland/incl. Duitsland (bijdrage verkaveling Duitsland) in dB(A)

Beoordelingspunt	Langtijdgemiddeld beoordelingsniveau $L_{A,LT}$ [dB(A)]			Geluidsbelasting [dB(A)]
	Dag	Avond	Nacht	
46_Forsythia 4	53/56 (53)	48/49 (44)	44/45 (39)	54/56 (53)
52_Euregioweg 2	54/57 (54)	49/51 (45)	45/46 (40)	55/57 (54)
53_Euregioweg 4	55/58 (54)	50/51 (45)	45/46 (40)	55/58 (54)
69_Klooster 43 (boerderij)	51/52 (42)	46/46 (32)	41/41 (27)	51/52 (42)

In 2013 is het uiteindelijke geluidbeheerplan vastgesteld door de gemeente Coevorden (Stroop 28 juni 2013 Rapport: 101126-12). Daarin wordt gesteld:

“De Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer of andere Nederlandse milieuwetgeving geeft geen wettelijke bepalingen voor de grensoverschrijdende geluidemissie afkomstig van bedrijven die gevestigd zijn op het Duitse gedeelte van het Europark. Ook jurisprudentie en de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening regelt niets over geluid buiten de landgrens. Vanwege het feit dat wij geheel geen zeggenschap hierover hebben, is de bijdrage van het Duitse gedeelte niet meegenomen in dit geluidbeheerplan.”

De Rekenkamercommissie heeft niet kunnen constateren dat de aanwezigheid van de Duitse akoestische verkaveling heeft geleid tot inperking van de bronvermogens op het Nederlandse deel van het Europark. Wel constateert de Rekenkamercommissie dat het bestemmingsplan voor het Nederlandse deel van het (Europark Heege-West) al eerder dan 2013 was vastgesteld, en dat daarin een bedrijfsategorisering is opgenomen. Voor het geluidbeheerplan is deze bedrijfsategorisering het uitgangspunt geweest; de bedrijfsategorisatieën uit het bestemmingsplan zijn vervolgens vertaald naar akoestische bronvermogens (milieucategorie 4 is bijvoorbeeld vertaald naar bronvermogen 60-65 dB (A)/m²).

Dit voorbeeld illustreert: het meenemen van ontvangers en/of bronnen uit het andere land is één ding, het toepassen van de regelgeving is iets heel anders. In het onderzoek van de Rekenkamercommissie komt duidelijk naar voren dat elk land uiteindelijk alleen zijn eigen regelgeving toepast. Er zijn geen voorbeelden gevonden waarin de milieunormstelling uit de regelgeving van het andere land gehanteerd is.

7.1.4 Afstemming

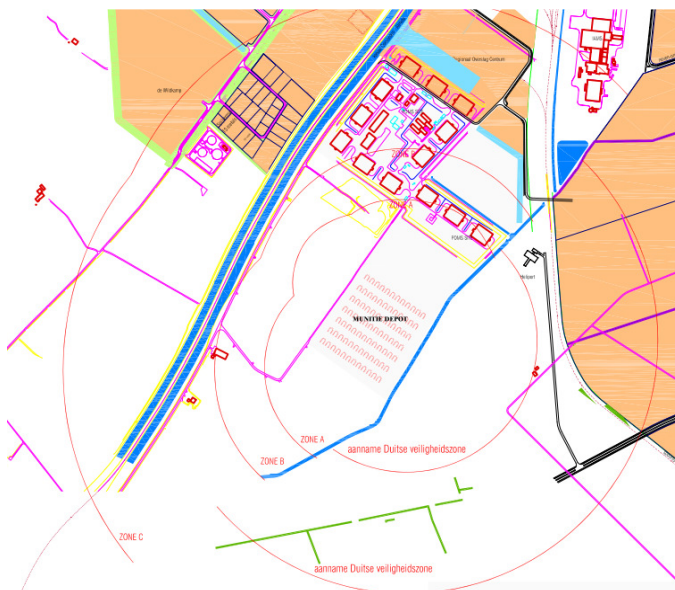
In milieuonderzoeken die het bevoegde gezag laat uitvoeren, wordt door de onderzoeksbureaus vaak geconstateerd dat de normstelling in de beide landen van elkaar afwijkt. In het onderzoek is gebleken dat hier vervolgens weinig mee worden gedaan. Afstemming over afwijkende normstelling vindt nauwelijks plaats. Dit heeft twee oorzaken. Ten eerste wordt het verschil in normstelling gewoon geaccepteerd, de beide landen hebben nu eenmaal hun eigen milieurecht, en het kost zeer veel tijd en energie om normen op landelijk of deelstaatsniveau aangepast te krijgen (en meestal lukt dat überhaupt niet). Ten tweede is de beleving van de overheden dat er op het

Europark geen dermate grote milieuknelpunten spelen dat gelijkschakeling van de normstelling per se noodzakelijk is. De punten die er speelden zijn tot dusver pragmatisch opgelost, en dit heeft nog niet tot grote problemen geleid.

In het onderstaande kader is een voorbeeld opgenomen van pragmatische afstemming van planologische regelingen en een voorbeeld van niet afstemmen (wegens te grote verschillen in regelgeving dan wel niet gevoelde urgentie).

Afstemming

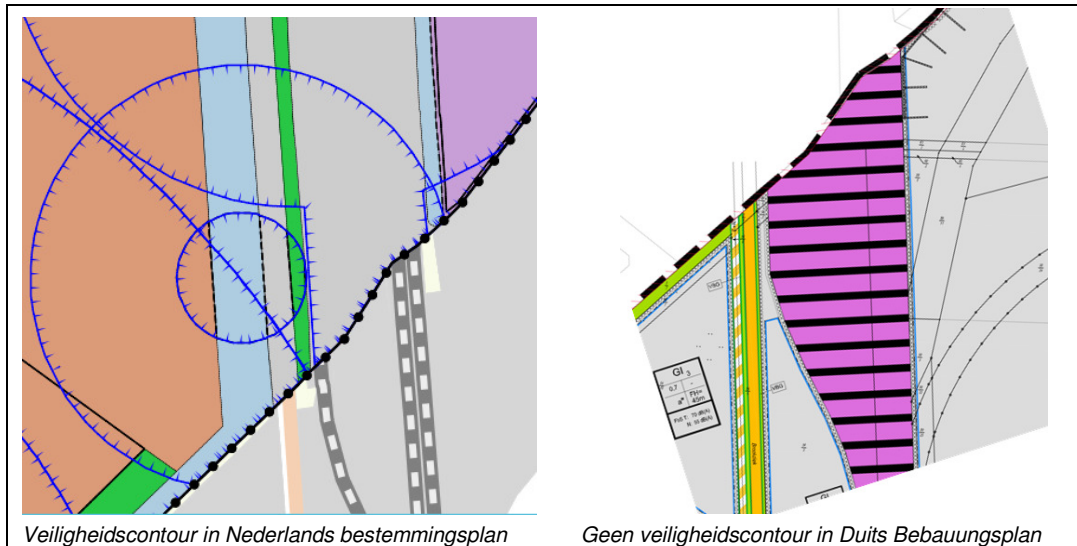
Een voorbeeld van afstemming op planologisch niveau bieden de 'plofzones' rondom het munitiecomplex van Defensie. Het Duitse recht kent voor dit type inrichtingen soortgelijke contouren, en de Duitse overheden zagen aanleiding om ook zones in het Duitse Bebauungsplan op te nemen. De contouren wijken duidelijk van elkaar af, doordat de normstelling afwijkend is. Niettemin is in Duitsland, conform Duits recht, geborgd dat zich binnen de zones geen ongewenste functies kunnen vestigen (zoals gebouwen die zouden kunnen bezwijken door een drukgolf).



Zones munitieopslag Defensierrein in Nederland en Duitsland (veiligheidszones = paarse lijn, landsgrens = blauwe lijn)

Geen afstemming

Een voorbeeld van ontbrekende afstemming op planologisch niveau. In Nederland worden rondom windturbines veiligheidscontouren opgenomen. Deze contouren geven het gebied aan waar de kans 1 op 10^{-6} is dat één persoon overlijdt als gevolg van een incident (Plaatsgebonden Risico, oftewel PR). Eén Nederlandse windturbine (nl. de turbine in de sloot bij de Brusselseweg) heeft een veiligheidscontour die doodloopt op de grens. In het Duitse Bebauungsplan (fase 2,1. Änderung) is deze contour niet opgenomen.



7.2 Vergunningverlening

De gemeente Coevorden is bevoegd gezag voor de milieuvergunning van de meeste bedrijven op het Europark. In Duitsland ligt deze bevoegdheid vaak bij het *Gewerbeaufsichtsamt*. Bij het opstellen van vergunningenbeleid en de toepassing daarvan in de praktijk kan gestuurd worden op de milieubelasting van specifieke bedrijven.

Deelvraag 5 richt zich op de inzet van het vergunningeninstrumentarium. In de tweede kolom zijn de normen weergegeven. De normen zien op het vergunningenbeleid en de toepassing daarvan in de praktijk.

Deelvraag	Norm	Verantwoording norm
5. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de vergunningverlening adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?	5.1. In het vergunningenbeleid wordt rekening gehouden met grensoverschrijdende milieu-effecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)
	5.2 Bij de beoordeling van vergunningaanvragen en daarbij behorende milieuonderzoeken door het bevoegd gezag wordt aandacht besteed aan (de kans op) grensoverschrijdende milieu-effecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)
	5.3 Als de bescherming van het milieu aan de andere kant van de grens dat vereist, neemt het bevoegd gezag hierover voorschriften in de milieuvergunning op.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)
	5.4 Waar de normstelling of reken/ beoordelingsmethode aan de andere kant van de grens afwijkt, zoekt de bevoegde overheid afstemming met de collega-overheid om tot een goede werkwijze te komen.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)

7.2.1 Algemeen

In vergelijking met planologische procedures wordt in vergunningprocedures veel meer in detail gekeken naar optredende effecten. Dit kan ook doordat er meer specifieke informatie is over installaties en de emissies vanuit die installaties. Er kan dan ook beter worden bekeken of de effecten grensoverschrijdend zijn, en zo ja, hoe in de procedure met deze grensoverschrijdende effecten moet worden omgegaan.

In vergunningprocedures staat in principe één bedrijf centraal. Dit bedrijf heeft in beginsel geen behoefte aan cumulatie van zijn effect met het effect van het

naastgelegen bedrijf. Als het naastgelegen bedrijf een milieu-effect veroorzaakt, moet dit bedrijf dit zelf berekenen en verantwoorden. Alleen als de wetgeving daartoe verplicht, zal het bedrijf in het kader van een vergunningprocedure ingaan op cumulatie van zijn effect met eventuele effecten van andere bedrijven.

7.2.2 Vergunningenbeleid

De ruime beoordelingsvrijheid die in de planologie bestaat ("goede ruimtelijke ordening") is bij vergunningprocedures niet aanwezig. In vergunningprocedures ligt de focus op de toetsing aan milieunormen die in de landelijke regelgeving zijn opgenomen. Voor vrijwel alle milieuaspecten geldt dat de beoordelingsmarges smal zijn: de wijze van berekenen en toetsen van effecten zijn in grote mate landelijk voorgeschreven.

Het vergunningenbeleid wordt gemaakt voor een groot aantal bedrijven in een groot werkgebied (grondgebied gemeente, provincie, Kreis of deelstaat). Situaties met grensoverschrijdende milieu-effecten komen relatief weinig voor, en krijgen om die reden weinig aandacht in beleidsnota's.

7.2.3 Beoordeling aanvragen en milieuonderzoeken

Er zijn op het Europark meerdere voorbeelden van vergunningprocedures waarin aandacht wordt besteed aan eventuele grensoverschrijdende effecten. Het bij deelvraag 4 al behandelde fenomeen van 'meenemen van ontvangers uit het andere land', is bij diverse vergunningprocedures aangetroffen. Hieronder zijn enkele voorbeelden opgenomen. De overheden vatten hun taak van behartigen van het algemeen belang wel zo breed op dat ook wordt gekeken of er relevante invloed voor ontvangers over de grens. Maar daarnaast wordt dit meenemen van buitenlandse ontvangers ook gedaan uit een oogpunt van risicobeheersing. Vergunningverleners willen zeker stellen dat er in hun procedure geen juridische risico's ontstaan doordat een milieu-effect in het andere land geheel buiten beschouwing wordt gelaten.

Kwantitatieve risicoanalyse (QRA) en groepsrisico

De contouren van het Plaatsgebonden Risico (PR) van Nederlandse bedrijven blijven op Nederlands grondgebied (zie kaart in bijlage 6, de zwarte stippellijnen zijn de PR-contouren). Naast het PR is het Groepsrisico (GR). Voor het GR wordt naar een veel ruimer gebied gekeken. Voor het GR van risicovolle bedrijven in Nederland zijn werknemers op het Duitse deel van het Europark ook van belang. Deze ontvangers worden in Externe Veiligheidsonderzoeken in beginsel meegenomen. Dit kan worden beschouwd als het meenemen van Duitse ontvangers in de Nederlandse afweging over een vergunning voor een bedrijf in Nederland.

Winning Dollegoor

Een interessante vergunningprocedure is die voor een verdere verdieping van de zand- en siliciumwinning van Dollegoor. Deze winning ligt pal aan de grens op Duits grondgebied, bevoegd gezag is de mijnbouwautoriteit van de deelstaat Neddersachsen. De voorgenomen activiteit kan via het grondwater effecten hebben in Nederland. Zowel de gemeente Coevorden als het Waterschap Vechtstromen worden bij de planontwikkeling betrokken. De grensoverschrijdende milieu-effecten zijn in dit dossier zodanig dat partijen daadwerkelijk inhoudelijk zullen moeten samenwerken, en hun kennis over bodem en grondwater op hun grondgebied moeten uitwisselen om tot een goed inhoudelijk oordeel te kunnen komen.

7.2.4 Voorschriften

In een vergunning kunnen gedetailleerde voorschriften worden opgenomen ter bescherming van het milieu. In voorschriften kunnen eisen worden gesteld aan emissies van installaties. Ook kan het bedrijf worden verplicht emissies te meten en

hierover rapportages aan het bevoegd gezag te sturen. De voorschriften zijn belangrijke aangrijpingspunten voor de handhaving van de milieuvergunning.

Als een bevoegd gezag eenmaal heeft besloten dat een buitenlandse ontvanger of een buitenlandse milieukwaliteit relevant is, en dat deze (conform de regelgeving van het land van het bevoegd gezag) bescherming behoeft, dan zet het deze redeneerlijn consequent door. Waar nodig nemen zij voorschriften in hun vergunning op ter bescherming van het buitenlandse belang.

Voorbeeld grondwatermonitoring

Voor de Duitse zandwinning Dollegoor zijn op Duits en Nederlands grondgebied peilbuizen geplaatst op grond van een Duits vergunningvoorschrift. Het Duitse bevoegd gezag betreft deze metingen bij het toezicht op de bedrijfsactiviteiten die zich in Duitsland afspelen. Via de Duitse vergunningvoorschriften wordt dus gestuurd op zowel Duitse als Nederlandse milieubelangen (met name de grondwatersituatie).

Voorbeeld slagschaduw kantoren

Anders dan in Nederland, is in Duitse vergunningprocedures voor windturbines slagschaduw niet alleen relevant voor woningen, maar ook voor kantoorgebouwen. In Duitse vergunningprocedures voor windturbines op het Duitse deel van het Europark is geen afstemming gezocht, maar is eenzijdig besloten de strengere Duitse rekening normstelling toe te passen op mogelijk te bouwen kantoren in Nederland. De Duitse overheden voorkomen hiermee dat kantoormedewerkers in Nederland slagschaduwhinder zouden ondervinden van Duitse windturbines. De exploitant van de Duitse turbines krijgt dus te maken met een bindend voorschrift in zijn Duitse vergunning, ter bescherming van kantoorwerkers in Nederland.

7.2.5 Afstemming

Zoals bij deelvraag 4 is geconstateerd vindt weinig afstemming plaats over geconstateerde verschillen in de normstelling. Verschillen in regelgeving wordt geaccepteerd, en er wordt indien nodig een pragmatische werkwijze toegepast. Een andere constatering is dat in formele procedures altijd de regelgeving uit het eigen land wordt toegepast.

Dat ieder land uiteindelijk zijn eigen regelgeving toepast, kan nadelig zijn voor ondernemers die echt aan weerszijden van de grens opereren. Hieronder volgt een voorbeeld over het grensoverschrijdend werken met bouwstoffen waarvoor een milieunormering geldt (omdat deze bouwstoffen bij onjuiste toepassing een risico kunnen vormen voor de bodem- en waterkwaliteit)

Wel afstemming; maar geen betere milieubescherming

De Europark Verbrennungs Installation (EVI) staat in Duitsland. De EVI wil de bodemas uit de verbrandingsoven na opwerking kunnen inzetten als bouwstof, zowel in Nederland als in Duitsland. Nu de bodemas ontstaat in Duitsland, is bij toepassing als bouwstof in Nederland sprake van export van de bouwstof uit Duitsland en import in Nederland.

Hoewel de achterliggende doelen van milieubescherming in Nederland en Duitsland vergelijkbaar zijn (geen verontreiniging van bodem en water), is de regelgeving voor toepassing van bouwstoffen sterk verschillend. De Duitse overheden willen vooraf precies weten waar de bouwstof nuttig wordt toegepast en dat het bevoegde gezag voor de toepassing hiermee instemt. In het Nederlandse Besluit bodemkwaliteit zijn toepassingen van bouwstoffen zoals bodemas onder voorwaarden generiek toegestaan en kan degene die toepast volstaan met een melding aan het bevoegd gezag.

Om uit de impasse te komen, heeft de EVI met de Nederlandse en Duitse overheden afgesproken dat zowel aan Duitse als de Nederlandse voorschriften wordt voldaan. Dit leidt tot extra administratieve lasten voor de EVI terwijl de mate van milieubescherming hetzelfde blijft.

7.3 Handhaving

De gemeente Coevorden is tevens bevoegd gezag voor de handhaving van milieuregelgeving en milieuvergunningen. In Duitsland ligt dit overwegend bij het *Gewerbeaufsichtsamt*. Door middel van handhaving wordt naleving van de milieunormen afgedwongen. Voor een adequate milieubescherming is handhaving essentieel.

Deelvraag 6 ziet op handhaving op milieugebied. Ook hier wordt eerst ingegaan op het beleid, en vervolgens op de toepassing in de praktijk.

Deelvraag	Norm	Verantwoording norm
6. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de handhaving adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?	6.1 Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid kijkt het bevoegd gezag ook naar de risico's op en potentiële ernst van grensoverschrijdende milieu-effecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)
	6.2 In concrete uitoefening van toezicht en handhaving wordt aandacht besteed aan grensoverschrijdende milieu-effecten	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)
	6.3 Het bevoegd gezag zoekt op milieu-inhoudelijk en juridisch gebied afstemming met de handhavers van de collega-overheid in het buurland.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht)

7.3.1 Algemeen

De handhaving richt zich altijd op degene die de milieubelasting veroorzaakt (de bron), op het Europark zijn dit vaak bedrijven. De milieunormen die worden gehandhaafd, kunnen in diverse documenten staan. Ten eerste bevatten individuele milieuvergunningen voorschriften met geboden en verboden voor het betreffende bedrijf. Bij deelvraag 5 is gebleken dat deze voorschriften soms mede dienen ter bescherming van buitenlandse ontvangers of milieukwaliteiten.

Nederland werkt daarnaast veel met algemene regels. Voorbeelden zijn het Activiteitenbesluit en het Besluit Bodemkwaliteit. Dit zijn landelijk geldende AMvB's waarin voor veel voorkomende activiteiten een pakket aan milieuvoorschriften is opgenomen. Het bedrijf meldt dat het aan deze voorschriften voldoet en hoeft dan geen vergunning aan te vragen. De handhaver ziet vervolgens toe op de naleving van deze voorschriften.

7.3.2 Handhavingsbeleid

Evenals het vergunningenbeleid, wordt ook het handhavingsbeleid gemaakt voor een groot aantal bedrijven in een groot werkgebied (grondgebied gemeente, provincie, Kreis of deelstaat). Situaties met grensoverschrijdende milieu-effecten komen relatief weinig voor, en krijgen om die reden weinig aandacht in beleidsnota's over handhaving.

Binnen hun juridische mogelijkheden treden bevoegde instanties op richting de bron van milieuhinder/milieuschade indien dat nodig is ter voorkoming van milieurisico's in het buurland. Bij norm 6.2. wordt hier nader op ingegaan.

7.3.3 Uitvoering

De handhaver ziet toe op naleving van de vooraf, door andere partijen (de vergunningverlenende instantie) vastgestelde milieunorm. Er kan alleen handhavend worden opgetreden als de handhaver 'hard' kan maken dat de van toepassing zijnde

normen worden overschreden. Nota bene: dit betekent niet dat de bewijslast altijd bij de handhaver ligt. Veel voorschriften in vergunningen zijn gericht op het meten en rapporteren van milieubelasting door het bedrijf; de handhaver hoeft dan alleen deze rapportages te vergelijken met de norm om 'hard' te kunnen maken dat de norm wordt overschreden.

Naast de periodieke ambtshalve controles op het naleven van de milieunormen, vinden ook controles plaats naar aanleiding van klachten. Klachten uit het buurland worden in beginsel op dezelfde wijze behandeld als klachten uit het eigen land. Wel heeft de Rekenkamercommissie geconstateerd eerder in hoofdstuk 6 dat er voor buitenlandse klagers een zekere drempel is; zij moeten zelf nagaan wie de bevoegde handhavende instantie is en zich daartoe wenden. Daarbij worden de klagers niet gefaciliteerd door de (niet-bevoegde) handhavers uit het eigen land die bijv. helpen het contact te leggen met de (wel bevoegde) handhavers in het andere land.

In het onderzoek zijn enkele voorbeelden van handhavingstrajecten met relevantie voor het buitenland aangetroffen. Zo heeft de Duitse instantie die toeziet op de in Duitsland gelegen EVI (het *Gewerbeaufsichtsamt*) handhavend opgetreden mede naar aanleiding van klachten uit Coevorden. Handhaving komt niet alleen voort uit overlast voor burgers. Het is ook voorgekomen dat een bedrijf op het Europark overlast ondervond van een ander, buitenlands bedrijf. Afhankelijk van de mate van overlast en de grootte van het 'ontvangende' bedrijf kan dit leiden tot grootschalige productie-uitval.

7.3.4 Afstemming

Evenals bij bestemmingsplannen en vergunningverlening vindt er bij handhaving weinig afstemming plaats. De overheden volgens hun eigen handhavingstrajecten volgens de regelgeving uit hun eigen land. Omdat de juridische aspecten bij handhaving erg belangrijk zijn, is bij handhaving de focus op de eigen regelgeving zo mogelijk nog sterker dan bij bestemmingsplannen en vergunningverlening.

Op het Europark staan de meeste bedrijven in één land. De overtreding van milieuvoorschriften is locatie gebonden, dus de overtreding vindt altijd plaats in één land. In theorie zou een overtreding kunnen plaatsvinden aan weerszijden van de grens, dus in twee landen tegelijk. Voorbeelden van een internationale overtreding, met parallel lopende handhavingstrajecten in beide landen, zijn in het onderzoek niet aangetroffen.

Toepassing bodemas

Zowel op het Duitse deel als op het Nederlandse deel van het Europark is de laatste jaren bodemas toegepast als bouwstof. In beide landen hebben handhavingstrajecten gespeeld omdat de toepassing niet conform de milieuregels zou zijn geweest. De gemeente Coevorden heeft via een last onder dwangsom afgedwongen dat de illegaal ingebouwde bodemas aan De Mars 9 weer verwijderd is.

De Landkreis (als bevoegd gezag voor de inbouw van funderingsmateriaal) en het *Gewerbeaufsichtsamt* (als bevoegd gezag voor de asberg) hebben in november 2015 een overeenkomst gesloten met de bedrijven Dollegoor en EVI. Hierin verplichten deze bedrijven zich, op eigen kosten de 273.600 ton ingebouwde bodemas op het Duitse deel stapsgewijs in de jaren tot 2040 geheel te verwijderen. De 15 m hoge asberg die in de open lucht opgeslagen lag, is inmiddels geheel afgevoerd.

Een groot verschil is dat in Duitsland de handhaving, naast de publiekrechtelijke overeenkomst van de Kreis en het *Gewerbeaufsichtsamt*, ook strafrechtelijk is opgepakt, op het bovenregionale niveau (de deelstaat). Dit heeft ertoe geleid dat in april 2016 de *Staatsanwaltschaft* 5 medewerkers van betrokken bedrijven op het Europark aangeklaagd heeft wegens bodemverontreiniging en illegale afvalverwerking. Dit strafrechtelijke traject staat geheel los van de publiekrechtelijke aanpak.

In Nederland loopt de handhaving via een bestuursrechtelijk spoor (last onder dwangsom, bestuursdwang). De gemeente Coevorden is hierbij het formele bevoegde gezag, de RUD Drenthe voert de handhavingstaken namens de gemeente uit. In het

interview met de Kreis bleek dat de Duitsers geïnteresseerd waren in de Nederlandse handhavingstrajecten ten aanzien van toepassingen van bodemas. Deze interesse betrof niet de wetgeving (de eigen wetgeving prevaleert immers), maar vooral het effect van de handhaving. Lukt het ook het andere land om het gewenste resultaat (wegnemen milieurisico's) te bereiken?

BIJLAGE 1: LIJST VAN AFKORTINGEN EN VERTALINGEN

Nederland	
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Barim	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit)
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bor	Besluit omgevingsrecht
Brzo	Besluit risico's zware ongevallen
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control (EU-Richtlijn)
m.e.r.	milieu-effectenrapportage
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbb	Wet bodembescherming
Wgh	Wet geluidshinder
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Duitsland	
BauGB	Baugesetzbuch
Bebauungsplan	bestemmingsplan
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
Flächennutzungsplan	structuurvisie
GIRL	Geruchs Immissions-Richtlinie
Kreis	regio
ROG	Raumordnungsgesetz
Staatsanwaltschaft	Openbaar Ministerie
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
TA Lärm	Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm
TÖB	Träger öffentlicher Belange
ZustVo-Umwelt-Arbeitsschutz	Verordnung über Zuständigkeiten auf den Gebieten des Arbeitsschutz-, Immissionsschutz-, Sprengstoff-, Gentechnik- und Strahlenschutzrechts sowie in anderen Rechtsgebieten

BIJLAGE 2: LIJST VAN GERAADPLEEGDE PERSONEN

Naam	Functie	Organisatie	Datum
Mw. Mistic Dhr. Buurman	Juridisch medewerker handhaving Teamleider handhaving	Gemeente Coevorden	26-11-2015
Dhr. Ellen Dhr. Gortmaker	Beleidsmedewerker ruimtelijke plannen Strategisch beleidsmedewerker ruimte	Gemeente Coevorden	26-11-2015
Dhr. Oortmann	Beleidsmedewerker economische zaken	Gemeente Coevorden	26-11-2015
Dhr. Israel	Voorzitter	Stichting BOEC	26-11-2015
Dhr. Pot	Managing Director	EVI - Europark Verbrennungs Installation	07-12-2015
Dhr. Meijer	Directeur	Europark GmbH	07-12-2015
Mw. Matena Mw. Siersema Dhr. Arentz Dhr. Van Dijk Dhr. Steunenberg	Vergunningverlener Jurist Jurist Teamleider toezicht Toezichthouder milieu	Regionale Uitvoerings- dienst (RUD) Drenthe	14-12-2015
Dhr. Gonçalves Dhr. Grobbe Dhr. Dr. Kiehl Dhr. Zwartscholten	Leiter Abteilung 2.2 Wasser und Boden Leiter Abteilung 2.6 Bauwesen Kreisrat, Leiter Fachbereich 2 (Kreisentwicklung) Sanierungsexperte Abteilung 2.2 Wasser und Boden	Landkreis Grafschaft Bentheim	14-12-2015
Dhr. Berends Dhr. Thien	Vorstand Bedrijfsleider spoor	Bentheimer Eisenbahn	14-12-2015
Dhr. Baarlink Dhr. Duling	Leiter technisches Bauamt Erster Samtgemeinderat, Direktor	Samtgemeinde Emlichheim Europark GmbH	19-01-2016

BIJLAGE 3: KADER VAN ONDERZOEKSNORMEN

Onderzoeksvraag	Norm	Normbron
1. Hoe zijn in Nederland en Duitsland de regelgeving, vergunningverlening en handhaving op het gebied van milieu ingericht en wat zijn de belangrijkste verschillen hierin?	Deze deelvraag is inventariserend van aard en heeft daarom geen normen.	-
2. Wanneer en waarover voeren de gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleg met elkaar?	2.1 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid kennen elkaars organisatie en personen voldoende om met elkaar te kunnen communiceren over grensoverschrijdende milieueffecten.	Praktische noodzaak.
	2.2 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleggen met elkaar over voorgenomen milieuregelgeving en -vergunningverlening die een risico op grensoverschrijdende milieueffecten opleveren. ¹⁹	Internationaal gewoonterecht (principe goed nabuurschap) en Verdrag van Espoo, Europese m.e.r.-wetgeving en bilaterale afspraak NL-DU inzake m.e.r.-procedures.
	2.3 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleggen met elkaar over de mogelijkheden tot handhaving bij grensoverschrijdende milieueffecten.	Internationaal gewoonterecht (principe goed nabuurschap) en praktisch belang voor milieubescherming van afdoende informatie over milieueffecten in buitenland.
	2.4 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid overleggen ten minste één maal per jaar over de algemene situatie omtrent grensoverschrijdende milieueffecten en over mogelijke maatregelen om grensoverschrijdende milieueffecten tot een minimum te beperken.	Structuurvisie stelt vast, dat grens qua regelgeving een behoorlijke beperking is, leidend tot de noodzaak dit probleem te monitoren en om deze grensoverschrijdende knelpunten op te lossen.
	2.5 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid hebben een vastgelegde werkwijze, hoe te handelen bij noodgevallen met mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten.	Internationaal gewoonterecht (goed nabuurschap) en praktische noodzaak samenwerking om milieuschade te beperken en te voorkomen.

¹⁹ De informatie- en participatieverplichting bij plannen en projecten zonder m.e.r.-verplichting is voornamelijk gebaseerd op het principe van goed nabuurschap. In het geval van m.e.r.-plichtige plannen en projecten bestaan er onder meer concrete bilaterale afspraken tussen Nederland en Duitsland over deze informatie- en participatieverplichting. In principe zijn de meeste plannen met mogelijke grensoverschrijdende milieueffecten gebonden aan een m.e.r.-procedure.

<p>3. Hoe betrekken deze overheden de burgers aan de andere kant van de grens bij de milieuregelgeving, -vergunningverlening en -handhaving?</p>	<p>3.1 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid informeren burgers (inwoners, bedrijven en organisaties) aan de overzijde van de grens in hun eigen taal over voorgenomen milieuregelgeving en -vergunningverlening met een risico op grensoverschrijdende milieueffecten.²⁰</p>	<p>Verdrag van Aarhus, Verdrag van Espoo, Europese m.e.r. en informatie/participatiewetgeving en bilaterale afspraak NL-DU inzake m.e.r.-procedures.</p>
	<p>3.2 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid bieden burgers (inwoners, bedrijven en organisaties) aan de overzijde van de grens de mogelijkheid tot het uiten van hun zienswijzen in hun eigen taal bij voorgenomen wijzigingen van een bestemmingsplan of milieuvergunning met een risico op grensoverschrijdende milieueffecten.²¹</p>	<p>Verdrag van Aarhus, Verdrag van Espoo, Europese m.e.r. en informatie/participatiewetgeving en bilaterale afspraak NL-DU inzake m.e.r.-procedures.</p>
	<p>3.3 De gemeente Coevorden en de Duitse overheid bieden burgers (inwoners, bedrijven en organisaties) aan de overzijde van de grens de mogelijkheid verzoeken tot handhaving in hun eigen taal in te dienen over grensoverschrijdende milieueffecten.</p>	<p>Praktisch belang voor milieubescherming van afdoende informatie over milieueffecten in buitenland.</p>
<p>4. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de regelgeving (=bestemmingplannen) adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunningvallen?</p>	<p>4.1 Bij wijzigingen/actualisatie van de bestemmingsplannen worden planologische afwegingen mede gebaseerd op de (kans op) grensoverschrijdende milieueffecten.</p>	<p>Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht); daarnaast moeten bestemmingsplannen voldoen aan criterium "goede ruimtelijke ordening" (Wet ruimtelijke ordening).</p>
	<p>4.2 De milieuonderzoeken die worden uitgevoerd voor nieuwe bestemmingsplannen hebben ook betrekking op de andere kant van de grens.</p>	<p>Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene wet bestuursrecht); daarnaast moeten bestemmingsplannen voldoen aan criterium "goede ruimtelijke ordening" (Wet</p>

²⁰ In het geval van m.e.r.-plichtige plannen en projecten bestaan er expliciete afspraken tussen Nederland en Duitsland over informatie en participatie. In principe zijn staten op basis van het Verdrag van Aarhus ook gebonden tot non-discriminatoire informatie en participatie bij plannen en projecten zonder m.e.r.-verplichting. Omtrent de concrete invulling van deze verplichting bestaat echter nog juridische onduidelijkheid.

²¹ Idem.

		ruimtelijke ordening).
	4.3 Waar de normstelling of reken/beoordelingsmethode aan de andere kant van de grens afwijkt, zoekt de bevoegde overheid afstemming met de collega-overheid om tot een goede werkwijze te komen.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet
5. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de vergunningverlening adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?	5.1 Bij de beoordeling van vergunningaanvragen door het bevoegd gezag wordt expliciet gekeken naar (de kans op) grensoverschrijdende milieueffecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet
	5.2 Bij ontbrekende informatie over (de kans op) grensoverschrijdende milieueffecten stuurt het bevoegde gezag op het verkrijgen van deze informatie.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet
	5.3 Waar de normstelling of reken/beoordelingsmethode aan de andere kant van de grens afwijkt, zoekt de bevoegde overheid afstemming met de collega-overheid om tot een goede werkwijze te komen.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet
	5.4 Als de bescherming van het milieu aan de andere kant van de grens dat vereist, neemt het bevoegd gezag hierover voorschriften in de milieuvergunning op.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet
6. In hoeverre houden de gemeente Coevorden en de Duitse overheid in de handhaving adequaat rekening met grensoverschrijdende gevolgen van de activiteiten die onder de milieuvergunning vallen?	6.1 Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid kijkt het bevoegd gezag ook naar de risico's op en potentiële ernst van grensoverschrijdende milieueffecten.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet
	6.2 Bij het ontwikkelen van handhavingsbeleid werkt het bevoegd gezag op technisch en juridisch gebied samen met de handhavers van de collega-overheid in het buurland.	Zorgvuldige voorbereiding van besluitvorming (Algemene bestuursrecht) wet

BIJLAGE 4: BRONNEN

- Albers, Gerton, "Ineens duiken nieuwe Duitse molens op" (24 februari 2016) <http://www.dvhn.nl/drenthe/Ineens-duiken-nieuwe-Duitse-molens-op-21144454.html>
- Albers, Gerton, "'Idioot' hoge molens stuiten op onbegrip" (27 februari 2016) <http://www.dvhn.nl/drenthe/%E2%80%98Idioot-hoge-molens-stuiten-op-onbegrip-21150453.html>
- Backes, Ch. W., A.G.A. Nijmeijer, A.M.E. Veldkamp en M.A.A. Soppe, *Juridisch Advies EVI Coevorden d.d. 20 Juli 2004*
- Boeve, M.N., *Omgevingsrecht* (2013, 4^e druk, Groningen: Europa Law Publishing)
- Bouwmeester, Bert, "Rijk erkent grensproblematiek met sectorplan", in: *VNG Magazine* nr 2 (feb 2016) <https://vng.nl/rijk-erkent-grensproblematiek-met-sectorplan>
- "Coevorden krijgt zeven extra windmolens" (23 februari 2016 17:38) <http://www.coevordenhuisaanhuus.nl/nieuws/coevorden/426080/coevorden-krijgt-zeven-extra-windmolens.html>
- Crichton, Fiona, Simon Chapman, Tim Cundy and Keith J. Petrie, The link between health complaints and wind turbines: support for the nocebo expectations hypothesis. *Frontiers in Public Health*, november 2014, Vol. 2, Article 220.
- Damen, Hans, Omgevingswet, gezondheid en ruimtelijke besluiten, 11. Bouwkwaliiteit in de Praktijk nr. 6 (juni 2015)
- Erbguth, W. en S. Schlacke, *Umweltrecht* (2014, 5^e druk, Baden-Baden: Nomos)
- Fachhochschule Osnabrück en Saxion Hogeschool Enschede, *Grensoverschrijdende betrokkenheid van burgers en bestuursorganen bij voorbereidingsprocedures in het Duits-Nederlandse grensgebied Rapportages fase I (Juni 2005) en II (Augustus 2006)*
- Fisser, Dirk, "Umweltskandal im Europark. Anklage: 200.000 Tonnen Asche illegal in Grafschaft vergraben", in: *Neue Osnabrücker Zeitung* (13.04.2016) <http://www.noz.de/deutschland-welt/niedersachsen/artikel/697630/anklage-200-000-tonnen-asche-illegal-in-grafschaft-vergraben>
- Gemeente Coevorden, Beleidskader werklocaties gemeente Coevorden 2011-2020
- Gemeente Coevorden, Bericht 'Stand van zaken over mogelijke komst vuilverbrander in Duitsland' op infopagina gemeente Coevorden (2005, week 7)
- Gemeente Coevorden, Besluitenlijsten B&W gemeente Coevorden, 2001 tot heden
- Gemeente Coevorden, Bestemmingsplan Bedrijventerreinen Stad, www.ruimtelijkeplannen.nl
- Gemeente Coevorden, Bestemmingsplan Heege-West 2+3 (2008)
- Gemeente Coevorden, Brief afdeling Veiligheid gemeente Coevorden aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dhr. J.W. Remkes, t.a.v. grensoverschrijdende samenwerking (18 juli 2006)
- Gemeente Coevorden, Brief aan Samtgemeinde Emlichheim: MER/voorontwerpbestemmingsplan Europark, Heege-West (12 september 2006)
- Gemeente Coevorden, *Coevorden pleit voor experiment innovatieve regelgeving. De grens, van barrière naar kans. Factsheet* (november 2015)
- Gemeente Coevorden, De uitdaging: beleidsnota internationaal beleid (feb 2013)
- Gemeente Coevorden, Geluidbeheerplan industrielawaai Bedrijvenpark Coevorden
- Gemeente Coevorden, Handhavingsbeleid 2014 – 2018
- Gemeente Coevorden, Memo gemeente Coevorden over Duits-Nederlandse afspraken t.a.v. grensoverschrijdend bouwplan van Intergas (8 juni 2010)
- Gemeente Coevorden, Notitie t.a.v. zienswijzen aanvraag omgevingsvergunning windturbine watergang Brusselseweg (6 augustus 2013)
- Gemeente Coevorden, Notulen gemeenteraad, 2001 tot heden
- Gemeente Coevorden, Notulen van de commissie bestuurlijke en juridische zaken
- Gemeente Coevorden, Notulen van de commissie ruimtelijke zaken
- Gemeente Coevorden, Notulen van de raadscommissies samenleving en bestuur

- o Gemeente Coevorden, Structuurvisie Coevorden 2013-2023 (2013)
- o Gemeente Coevorden, Veiligheidsplan Coevorden 2012-2016
- o Gemeente Coevorden, Zienswijze t.a.v. inrichtingsvergunning EVI (16 maart 2005)
- o Gemeinde Laar aan gemeente Coevorden, Toegezonden stukken ontwerp Flächennutzungsplan 3e fase Europark en Bebauungspläne 16, 17 en 18 (17 december 2009)
- o Gemeinde Laar, Bebauungsplan Phase 2, 1. Änderung
- o *Gezamenlijke verklaring inzake de samenwerking bij de uitvoering van grensoverschrijdende milieueffectrapportage voor zowel projecten als plannen en programma's in het Nederlands-Duitse grensgebied tussen het Ministerie van Infrastructuur en Milieu van Nederland en het bondsministerie van Milieu, Natuurbescherming en Nucleaire Veiligheid van de Bondsrepubliek Duitsland* (2013)
- o Grafschafter Bürger Forum: Offener Brief an Landkreis Grafschaft Bentheim (25. September 2014)
- o Hilbert, Jörg, Nils Naber, „Illegale Müllentsorgung in Emlichheim?“ (NDR, 30.09.2014) <http://www.ndr.de/home/niedersachsen/Illegale-Muellentsorgung-in-Emlichheim,asche156.html>
- o Landkreis Grafschaft Bentheim, *Beschlussvorlage. Öffentlich-rechtlicher Vertrag zum Rückbau der eingebauten Aschen im Europark* (4-11-2015)
- o Landkreis Grafschaft Bentheim, *INFOBRIEF. Informationen zur Sanierung des Europarks in der Grafschaft Bentheim* (Nr. 2/ 20. Februar 2015)
- o Pilot Kennisplatform Windenergie, Kennisbericht Geluid van windturbines, 23 juni 2015
- o Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, verzamelbrief aan de Tweede Kamer, 34 300 XVI, nr. 155 (8 maart 2016) www.tweedekamer.nl
- o Münchow, Manfred, "Mehr Kraft aus Grafschafter Windrädern? Weitere Parks geplant – Höhere Stromproduktion eher durch „Repowering“, in: *Grafschafter Nachrichten* (15-08-2014) <http://www.gn-online.de/Nachrichten/Mehr-Kraft-aus-Grafschafter-Windraedern-78264.html>
- o Nederlands Duitse Commissie voor Ruimtelijke Ordening, *Ruimtelijke ontwikkelingen in Duitsland: wat kan ik doen?* (Enschede/ Münster, januari 2016) http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=38109&article_id=141996&_psmand=7
- o RIVM, Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Ratio en onderbouwing huidige normen omgevings-kwaliteit bijlagenrapport, 84. 2014
- o Samtgemeinde Emlichheim, Zienswijze t.a.v. aanvraag omgevingsvergunning windturbine watergang Brusselseweg (12 juli 2013)
- o Saxion Kenniscentrum Leefomgeving en de Universiteit Münster, *Recht zonder grenzen: grensoverschrijdende betrokkenheid bij ruimtelijke procedures uit juridisch en cultureel perspectief* (2011, Amsterdam: Berghauser Pont)
- o Schenkel, Mark, "Bedrijventerreinen stappen de grens over", in: *NRC Handelsblad* (09-12-2005) <http://vorige.nrc.nl/economie/article1633404.ece>
- o Stenografisches Protokoll Erörterungstermin im Vorbescheidsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG): Errichtung und Betrieb einer Thermischen Abfallbehandlungsanlage in Emlichheim; Antrag der Fa. BBE Bewehrungs- und Betoncenter GmbH, Laar, tag 1 bis 4 (7-10 juni 2005)
- o Stroop raadgevende ingenieurs, *Akoestisch onderzoek industrieterreinen Coevorden ten behoeve van voorstel uitbreiding geluidszone. Rapport : 011409-06* (21 juni 2007)
- o Stroop raadgevende ingenieurs, *Geluidbeheerplan industrielawaai Bedrijvenpark Coevorden. Rapport: 101126-12* (28 juni 2013)
- o Tauw, *Monitoring grondwater de Mars 9, Coevorden* (9 april 2014)
- o Vermande, H., *Bouwen volgens de regels: wegwijs in vergunning- en ruimtelijke ordeningsprocedures* (2011, Rotterdam: SBR)
- o Wikipedia: "Liste von Windkraftanlagen in Bremen, Hamburg und Niedersachsen", https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_von_Windkraftanlagen_in_Bremen,_Hamburg_und_Niedersachsen

BIJLAGE 5: GEZONDHEID EN MILIEU

De thema's milieu en gezondheid zijn sterk aan elkaar verwant. De vaststelling dat een schoon en veilig leefmilieu bijdraagt aan de menselijke gezondheid is voor de wetgever reden geweest om gezondheidsoverwegingen een centrale rol toe te bedelen in de vaststelling van milieunormen. De inzichten die wetenschappelijk onderzoek en risico-modellen bieden in de relatie tussen bepaalde vormen van milieuverontreiniging en gezondheidseffecten zijn, vaak afgewogen tegen de haalbaarheid en kostbaarheid van maatregelen tegen milieuverontreiniging, leidend in individuele milieunormen. Hoewel deze normen in algemene zin een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van het milieu en de volksgezondheid, kunnen ze in specifieke gevallen onvoldoende zijn om de gezondheid van de burger te waarborgen. Verschillende aspecten spelen hierin een rol.

Allereerst, spelen sociale en cognitieve processen een rol in de totstandkoming van lichamelijke klachten. Zo kan de angst voor eventuele negatieve gezondheidseffecten bijdragen aan het ontstaan van deze effecten. Dit zogenaamde nocebo-effect, de tegenhanger van het placebo-effect, treedt bijvoorbeeld op bij angst voor het laagfrequente geluid van windmolens en leidt tot medisch onverklaarbare klachten. Klachten uit angstreacties kunnen nog verder versterkt worden indien burgers elkaars angsten bevestigen door bijvoorbeeld aan te geven dat zij ook last hebben van gelijksoortige klachten.²² Door deze persoons- en context gebonden natuur van hinder, kunnen objectieve wetenschappelijke normen tekortschieten in het garanderen van de volksgezondheid.

Ten tweede, kent het huidige Nederlandse systeem van vergunningverlening nagenoeg geen integrale belangenafweging. Doordat de verschillende milieunormen in isolatie getoetst worden bij bijvoorbeeld de aanvraag van een omgevingsvergunning, bestaat er voor initiatiefnemers weinig reden om voorbij te gaan aan de minimumeisen. Ook voor bevoegd gezag is er, met het oog op de wens om bestuursrechterbestendig te werken, weinig ruimte voor flexibiliteit. Dit is noch effectief, noch efficiënt. Het systeem is niet effectief, doordat in individuele gevallen de minimumeisen onvoldoende bescherming van de gezondheid kunnen bieden. De efficiëntie van het systeem valt te bezien, doordat initiatiefnemers soms enorme investeringen moeten doen om te voldoen aan de ene norm, terwijl relatief eenvoudige milieuwinst op het gebied van andere milieuaspecten nagelaten wordt, omdat de initiatiefnemer hiertoe niet gestimuleerd wordt.²³

Ten derde laten de milieunormen zelf ook nog eens ruimte voor gezondheidseffecten. Zoals reeds vermeld, zijn milieunormen gebaseerd op een afweging tussen de gezondheidseffecten van vervuilende activiteiten en de haalbaarheid en kostbaarheid van de maatregelen om deze effecten tegen te gaan. Op het gebied van geluidsnormering kent Nederland bijvoorbeeld een bandbreedtesysteem met maximale waarden en voorkeurswaarden, waarbij het bevoegd gezag een goede bestuurlijke afweging moet maken welke waarde binnen de bandbreedte aangehouden wordt. Uit onderzoek van het RIVM blijkt echter dat zelfs bij het aanhouden van de voorkeurswaarden gezondheidseffecten zoals ernstige hinder en slaapverstoring voorkomen.²⁴

Hoewel het nagenoeg onmogelijk is gezondheids- en hinderklachten geheel te voorkomen, zijn er wel mogelijkheden de schade te beperken. Zo stelt het Kennisplatform Windenergie dat ervaringen en angsten niet louter te maken met de

²² Fiona Crichton, Simon Chapman, Tim Cundy and Keith J. Petrie, The link between health complaints and wind turbines: support for the nocebo expectations hypothesis. *Frontiers in Public Health*, November 2014, Volume 2, Article 220.

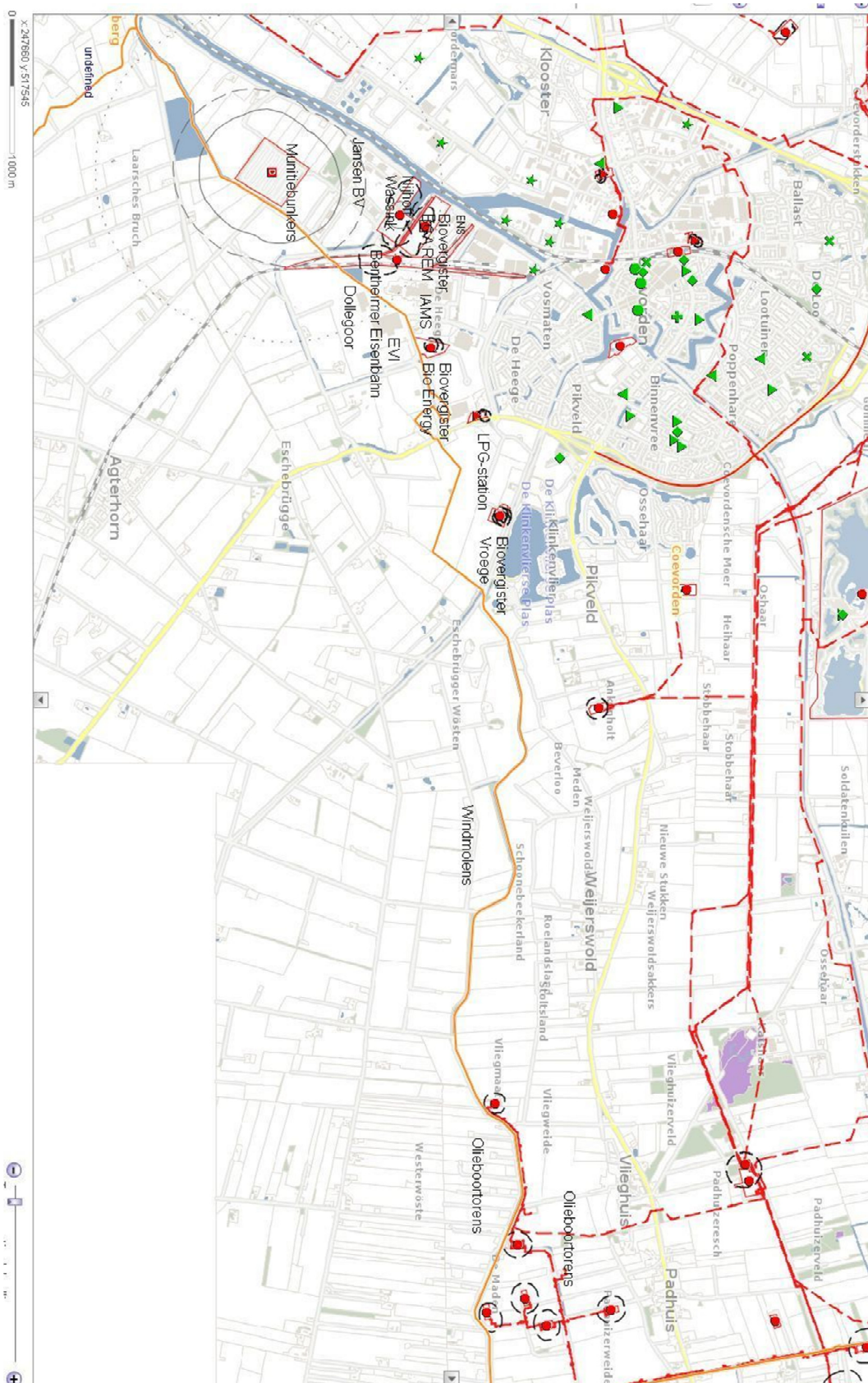
²³ J.L. (Hans) Damen, Omgevingswet, gezondheid en ruimtelijke besluiten, 11. Bouwkwiteit in de Praktijk nr. 6 (juni 2015).

²⁴ RIVM, Gezondheid en veiligheid in de Omgevingswet: Ratio en onderbouwing huidige normen omgevings-kwaliteit bijlagenrapport, 84. 2014.

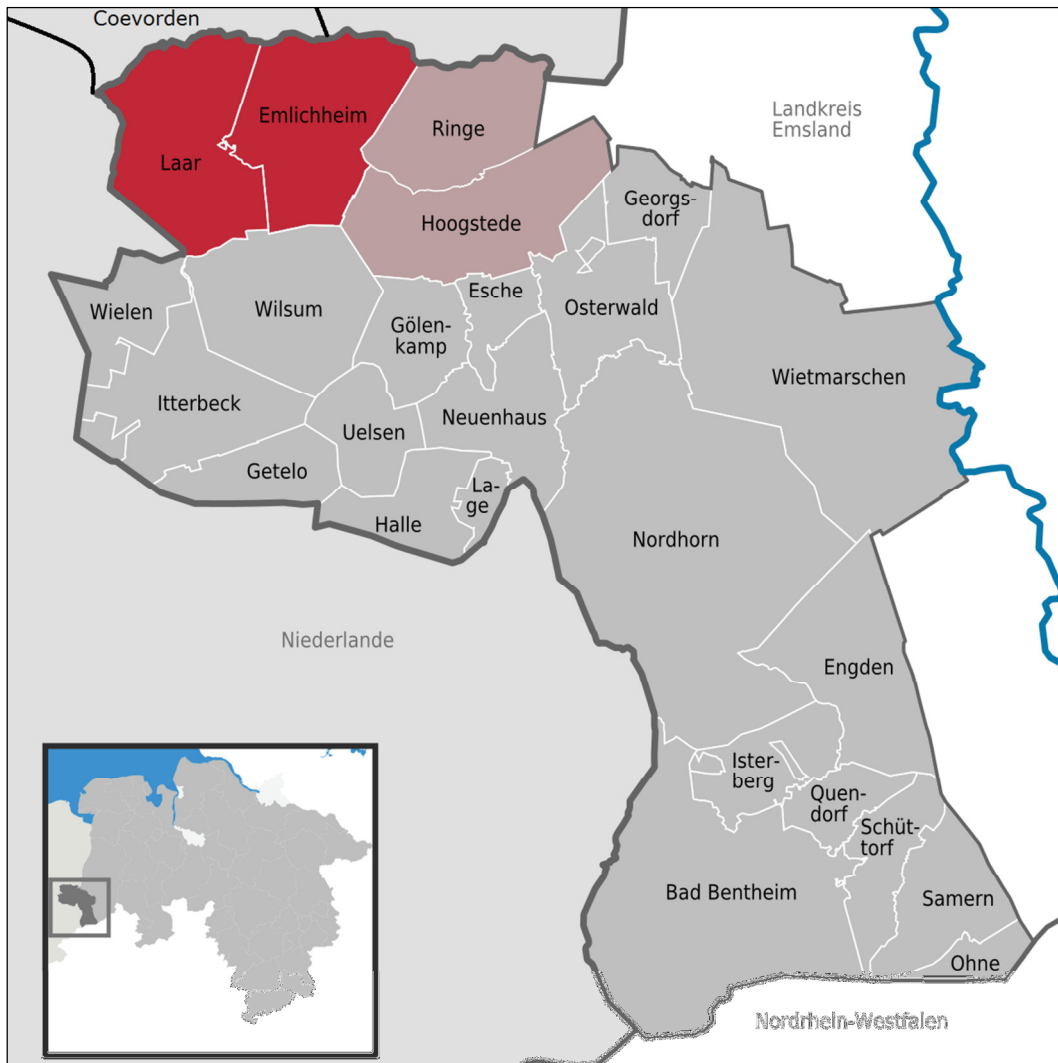
kenmerken van de vervuiling, maar ook met bijvoorbeeld de mate waarin burgers het besluitvormingsproces als eerlijk ervaren en ze zelf de mogelijkheid hebben hun stem te laten horen in dit proces.²⁵ Ook de nieuwe Omgevingswet van 2018 heeft de potentie om een bijdrage te leveren aan een verbeterde bescherming van de volksgezondheid, door haar nadruk op integratie tussen verschillende milieuaspecten en vergrote bestuurlijke afwegingsruimte.

²⁵ Pilot Kennisplatform Windenergie, Kennisbericht Geluid van windturbines, 23. Juni 2015.

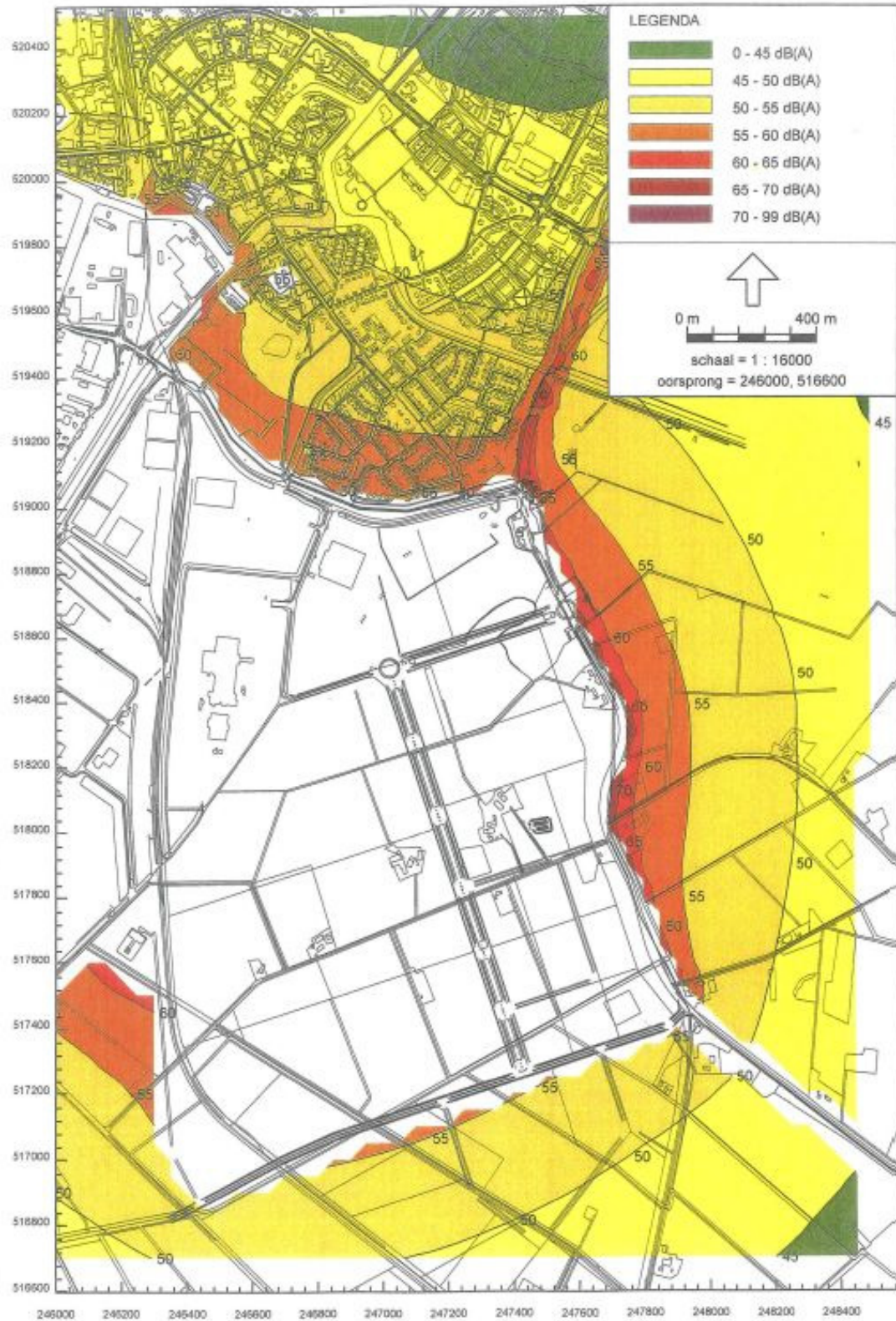
BIJLAGE 6: KAARTEN



Figuur 1: milieu-inrichtingen langs de grens; bewerking van risicokaart.nl



Figuur 3: Deelstaat Nedersaksen met regio Grafschaft Bentheim, Samtgemeinde Emlichheim en de gemeenten Laar en Emlichheim (vrij naar TUBS - <https://commons.wikimedia.org/wiki/User:TUBS>)

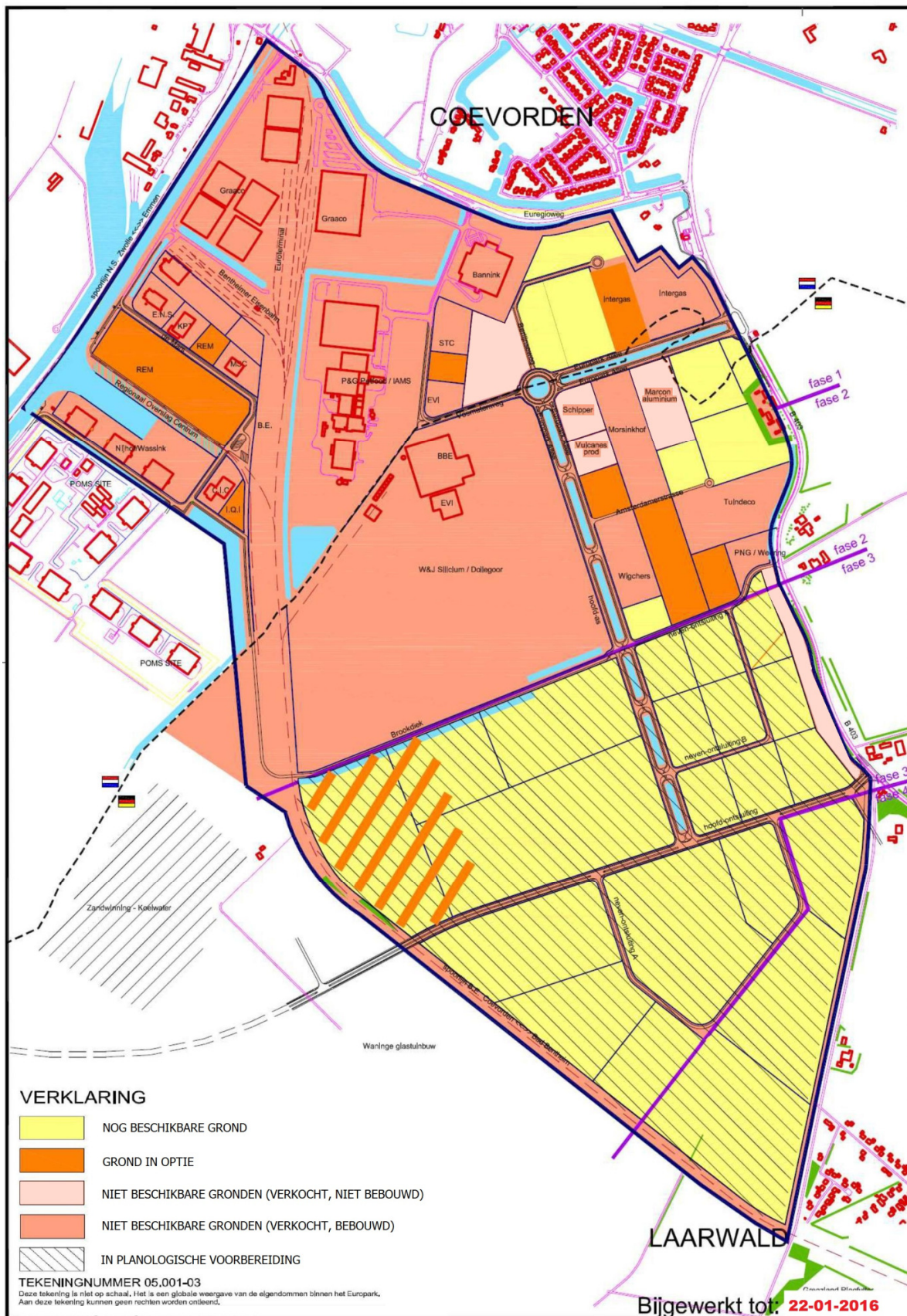


Lden - Misdema - Buitenstedelijk wegverkeer / Industrie

Geonoise Analyst V3.0

10-1-2007

Figuur 4: Cumulatieve geluidseffecten, 2007



Figuur 5: Kaart Europark, nog uitgifbare kavels

