

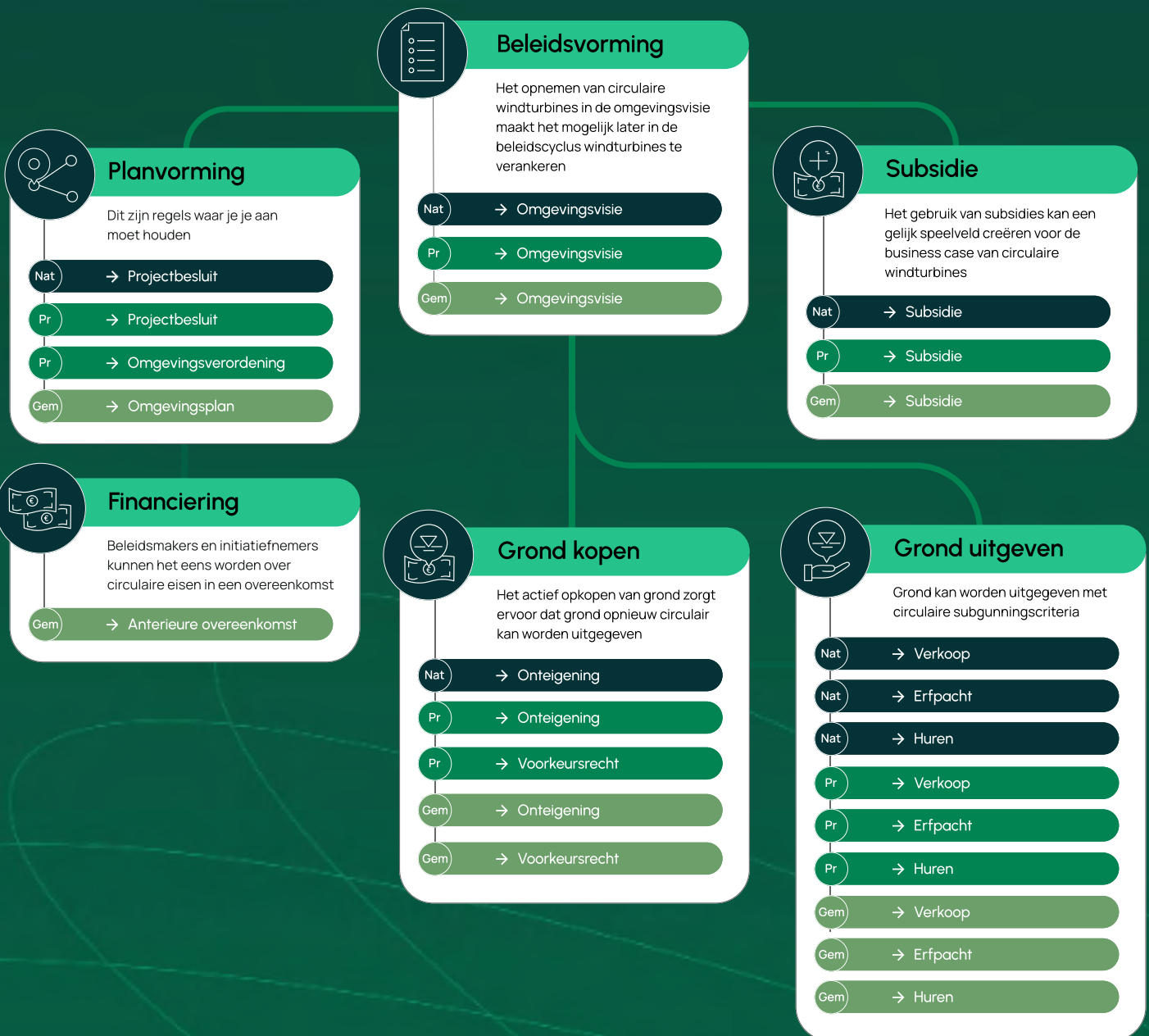


Analyse CircuLaw Circulaire Windturbines

December 2022

Samenhang instrumenten circulaire windturbines

In dit overzicht zie je hoe de verschillende instrumenten met elkaar samenhangen, welke overheden verantwoordelijk zijn en hoe je verschillende instrumenten kunt combineren.



Inhoud

Introductie	1
1. Onderzoek	3
1.1 Onderzoeksresultaten	3
1.1.1 Literatuuranalyse	3
1.1.2 Comparatieve analyse	4
1.2 Operationele doelen per ketenfase	5
2. Wetsselectie	6
3. Analyse van wetgeving	7
3.1 Publiekrecht	7
3.1.1 Omgevingsverordening	7
3.1.3 Omgevingsplan	9
3.1.4 Projectbesluit	11
3.1.5 Omgevingsvergunning	12
3.1.6 Voorkeursrecht	13
3.1.7 Anterieure overeenkomst	14
3.1.8 Subsidies	15
3.2 Privaatrecht	16
3.2.1 Verhuur van grond	16
3.2.2 Gronduitgifte	17
3.2.2.1 Gronduitgifte in het algemeen	17
3.2.2.2 Gronduitgifte via verkoop	19
3.2.2.3 Gronduitgifte via erfpacht	20
4. Afronding en conclusie	22

Introductie

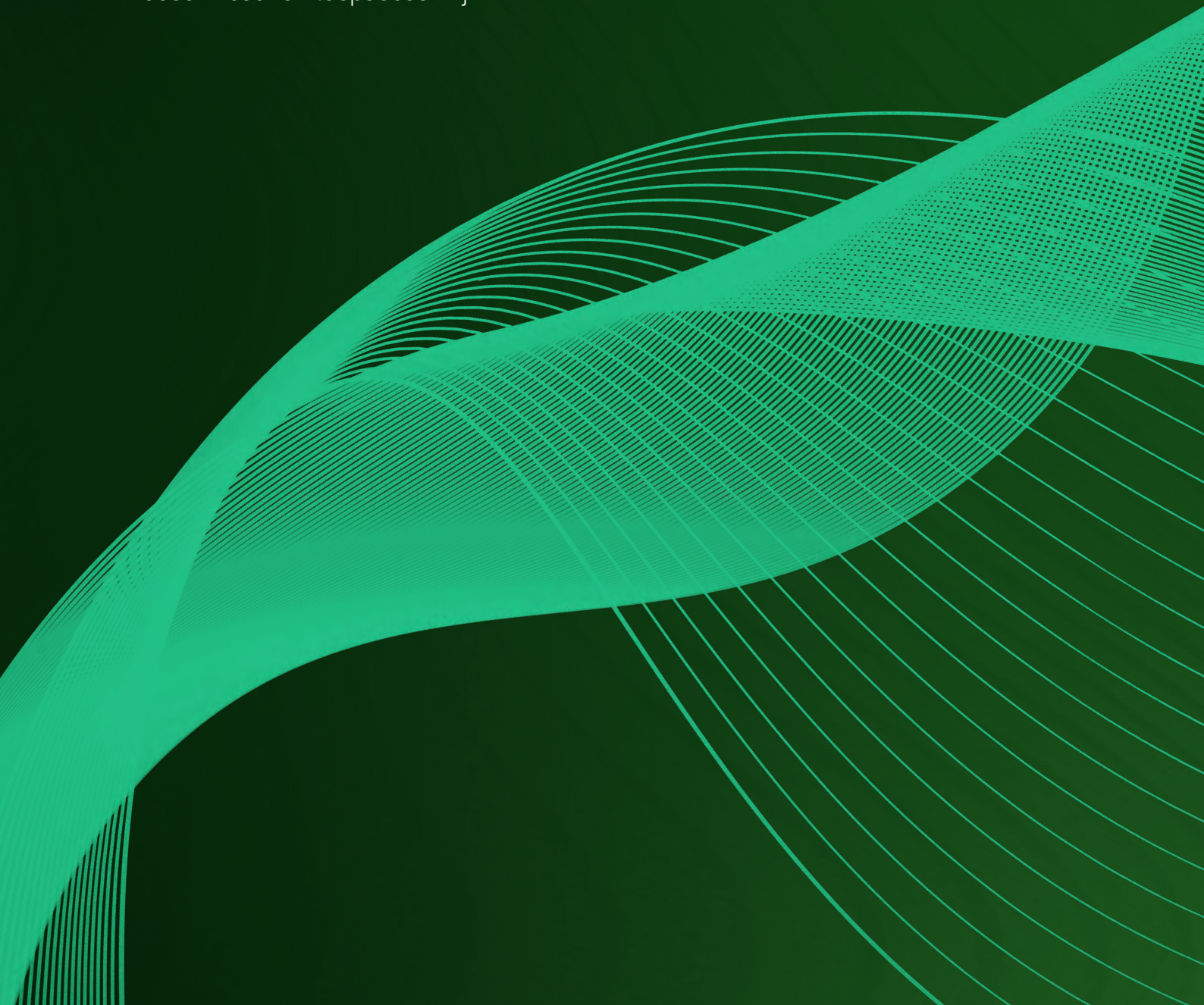
Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en de Reflectiegroep Circulaire Economie geven in hun recente adviezen aan dat een intensivering van beleid nodig is om de circulaire transitie te versnellen. De beide adviesorganen dringen aan op zwaardere inzet van 'drang en dwang'-instrumenten, zoals "reguleringsheffingen, normstelling en voorwaarden voor vergunningen". Uit recent onderzoek in opdracht van het PBL blijkt namelijk dat slechts 8% van de 1.842 onderzochte circulaire projecten van gemeenten betrekking heeft op wet- en regelgeving.

Eind 2020 zijn Gemeente Amsterdam en Dark Matter Labs gestart met de ontwikkeling van het project CircuLaw. Uit hun onderzoek is gebleken dat gebrek aan kennis bij circulaire beleidsmakers van de mogelijkheden die het regelgevingsstelsel biedt de belangrijkste reden is voor onderbenutting van deze instrumenten. Een ander belangrijk obstakel voor de implementatie van juridische instrumenten, is dat het huidige wetgevingskader niet is ontwikkeld om doelstellingen op het gebied van de circulaire economie te dienen. Omdat juristen binnen organisaties sterk gespecialiseerd zijn, is het daarnaast vrijwel onmogelijk voor beleidsmakers om een breed inzicht en overzicht te krijgen van de mogelijkheden die het wet- en regelgevingsstelsel biedt, en om bijvoorbeeld te zien welke overheidslaag welke bevoegdheden heeft. Ten slotte vinden beleidsmakers het vaak lastig om het juridische deel van hun beleidsgereedschapskist daadwerkelijk in de praktijk te brengen, omdat dit als ingewikkelder wordt ervaren dan andere beleidsinstrumenten.

Om te komen tot een bredere en betere toepassing van wet- en regelgeving voor circulariteit, wordt op dit moment binnen het project CircuLaw gewerkt aan een open source tool en service, die gratis toegankelijk wordt voor circulaire beleidsmakers in Nederland. De ontwikkeling vindt via verschillende sporen plaats: zo wordt een digitale service ontworpen en ontwikkeld en wordt samen met verschillende universiteiten een protocol voor wetsanalyse gemaakt. Daarnaast worden op basis van circulaire thema's en productgroepen brede wetsanalyses uitgevoerd vanuit de specifieke circulaire doelen van zo'n thema of productgroep. De resultaten van deze wetsanalyses worden verwerkt in en beschikbaar gesteld via de tool.

Als één ding duidelijk is geworden uit de analyses, dan is het dat het cruciaal is dat overheden op verschillende niveaus samenwerken om circulaire ketens goed te laten functioneren. Van belang daarbij is dat deze overheden op bevoegdheids- en maatregelniveau van elkaar weten wie waarvoor aan de lat staat: wie waarvoor verantwoordelijk is, en wie aan welke knoppen kan draaien. De samenwerking van de Provincie Noord-Holland en Gemeente Amsterdam aan het thema 'circulaire windturbines' in deze ontwikkelfase bleek zeer nuttig: het heeft inzicht gegeven in de aard en dynamiek van dergelijke samenwerking, en in wat het echt betekent om samen met een circulaire keten aan de slag te gaan.

Het eindresultaat van deze samenwerking is dit verslag waarin is beschreven welke inhoudelijke maatregelen zijn voortgekomen uit de analyse. Ook worden meer algemene inzichten uit de onderzoeksperiode hier gedeeld. Deze resultaten worden verwerkt in de digitale tool, zodat zij voor iedere beleidsmaker in Nederland beschikbaar en toepasbaar zijn.



1. Onderzoek

De eerste stap van deze juridische analyse is een multidisciplinaire studie om de operationele doelen vast te stellen. Deze doelen geven inzicht in de relevante circulaire beleidskeuzes die eraan kunnen bijdragen om een bepaalde productgroep circulair te krijgen. Voor deze analyse zijn zowel juridische, technische als beleidsmatige stukken over windturbines bestudeerd. Daarmee verkrijgen we kennis over belemmeringen waarvoor oplossingen worden gezocht. De studie valt uiteen in een literatuuranalyse, een comparatieve analyse en interviews.

1.1 Onderzoekresultaten

1.1.1 Literatuuranalyse

De literatuuranalyse heeft ten doel om de drijfveren en barrières te identificeren die de circulaire transitie kunnen versnellen dan wel in de weg zitten. Beleidsdrijfveren binnen een circulair systeem laten zien dat circulaire bedrijfsmodellen het herontwerp van de toeleveringsketen, circulaire productontwikkeling en afvalterugwinning sterk kunnen versnellen. Het kan bijvoorbeeld moeilijk zijn om de verantwoordelijkheid voor afval in de hele toeleveringsketen te traceren. De transitie heeft daarom meer kans van slagen wanneer deze wordt ondersteund door geïntegreerde beheers- en communicatiesystemen die de technologische vooruitgang ten volle benutten. Digitalisering biedt concurrentievoordelen bij de toepassing van circulaire-economiepraktijken, zoals kostenverlaging, efficiencyverbetering en vermindering van afval. Het gebruik van een digitaal materialenpaspoort is hier een goed voorbeeld van.

Binnen individuele industrieën moet een cultuur van duurzaamheid worden bevorderd en in de managementstructuren worden geïntegreerd om zo de communicatiestrategieën in de hele toeleveringsketen te verbeteren. Voor circulaire windturbines is het verbeteren van de communicatie tussen betrokken partijen over hun strategieën nodig. Een beleidskader kan hierbij een goed handvat bieden. Het verlagen van de grondstofkosten en het genereren van inkomsten uit herbewerkte producten levert meer investeringen en aandacht voor de circulaire transitie op. De beschikbaarheid van leningen en kredieten zal bedrijven verder stimuleren om op een diverse manier te investeren in de circulaire transitie.

Over drijfveren binnen de windturbine-industrie, trekken wij een aantal conclusies. Allereerst hebben de producenten van windturbines baat bij het gebruik van datasystemen die inzicht bieden in de hoeveelheden en kwaliteiten van beschikbare

materiaalstromen voor (her)gebruik. Dit bevordert circulaire besluitvorming. Daarnaast heeft de windenergiesector baat bij het vaststellen van duidelijke criteria voor groene overheidsopdrachten en traceerbaarheid.

De resultaten van deze literatuuranalyse laten zien dat het gebrek aan consensus over wat de beste circulaire praktijken zijn de circulaire transitie op het gebied van windturbines kan belemmeren. Hiaten in regelgevingsmechanismen, in combinatie met hoge prijzen in de industrie maken dit nog erger. Ondanks de lagere prijs van nieuwe materialen in vergelijking met de hoge initiële investeringskosten in circulaire praktijken, worden secundaire materialen onderbenut. Daarnaast zijn er maar weinig marktmechanismen om terugwinning van materialen te bevorderen en worden in de bestaande systemen voor het traceren van afval kansen gemist door geen gebruik te maken van materialenpaspoorten. Uit de literatuur blijkt verder dat er behoefte is aan strengere regelgeving, dat er aanvullende mechanismen moeten worden gebruikt om beleidsdisciplines te integreren, dat 'best practises' moeten worden geïdentificeerd en dat consumenten beter moeten worden geïnformeerd zodat zij betere keuzes kunnen maken.

Over de belemmeringen voor de industrie kunnen we verschillende conclusies trekken. Ten eerste is de productiviteit van natuurlijke hulpbronnen (denk aan energiebesparende en CO₂ verminderende producten, diensten of technologieën) niet gemaximaliseerd. Dit komt doordat de producten die in de windparkindustrie worden gebruikt, niet zijn ontworpen om te worden gedemonteerd. Ook hebben de gebruikte materialen uiteenlopende levensduren en die materialen worden vaak in zijn geheel verkocht om te verwerken tot product, dan wel worden verwerkt tot afval. Ten tweede zijn initiatiefnemers wellicht minder geneigd om over te stappen op een circulair systeem op basis van het huidige aanbestedingsproces, dat gebaseerd is op de laagste *levelized cost of energy*. Ten slotte is een dienstengeoriënteerde vorm van levering nog volop in de ontwikkelfase en dat vertaalt zich door naar de Nederlandse privaatrechtelijke regels. Dit maakt dat circulaire aanschafconcepten zoals huren of lenen nog niet worden toegepast in de windturbine-industrie.

1.1.2 Comparatieve analyse

In de comparatieve analyse hebben we beleid uit verschillende landen op het gebied van windturbines met elkaar vergeleken. Hieruit bleek dat audits voorafgaand aan de sloop van windturbines effectief zijn. Zo worden bedrijven die betrokken zijn bij de sloop van windturbines aangemoedigd om de materialen die binnen de toeleveringsketen gebruikt worden beter te identificeren. Digitale instrumenten bleken opnieuw van fundamenteel belang voor een succesvolle circulaire transitie,

omdat zij het mogelijk maken materiaalstromen te traceren en omdat zij de communicatie tussen partijen vergemakkelijken.

Daarnaast constateren we dat veel landen baat hebben bij een uitgebreidere definitie van afvalhiërarchieën in de toeleveringsketen. Een afvalhiërarchie helpt consumenten en bedrijven om de hoeveelheid afval drastisch te verminderen. De afvalhiërarchie bestaat uit zes stappen, waarbij trede 1 de beste manier is om afval te verminderen en trede 6 de slechtste manier. Een veelvoorkomend probleem is namelijk dat materialen ongeacht hun kwaliteit toch worden weggegooid of gerecycled, terwijl 85-90% van een windturbine kan worden hergebruikt. Hergebruik is daarnaast beter dan recyclen, omdat recyclen ervoor zorgt dat de materialen die bij de sloop van een windturbine vrijkomen, worden verwerkt tot een lagere kwaliteit grondstof. Een duidelijk kader voor de afvalhiërarchie kan hier uitkomst bieden om circulariteit te bevorderen. Verder blijkt een combinatie van top-down beleid en bottom-up initiatieven de circulaire transitie te faciliteren. Tot slot is het duidelijk dat wetgevingsinitiatieven noodzakelijk zijn, maar dat aanvullende vrijwillige verbintenissen nodig zijn die innovatie in de sector stimuleren.

1.2 Operationele doelen per ketenfase

De analyses hebben voor de verschillende ketenfasen bepaalde inzichten opgeleverd. Aan deze inzichten worden operationele doelen verbonden. Operationele doelen helpen om het juridisch werkgebied te bepalen. Hiermee wordt afgebakend welke wet- en regelgeving geanalyseerd moet worden om te komen tot instrumenten die de gehele keten van windturbines circulair kunnen maken.

De operationele doelen zijn als volgt te beschrijven:

- Er is een belangrijke reden om de hoeveelheid publieke grond te vergroten omdat hiermee eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van circulariteit;
- Subsidies kunnen bijdragen aan het versterken van de business case voor circulaire windturbines;
- Windturbines circulair ontwerpen of ontwikkelen wordt nu door de producenten ervaren als een financiële uitdaging;
- Technische bouwregels en gebruiksregels uit het publiekrecht bieden mogelijkheden om daar circulaire principes in te verwerken. Daarnaast kunnen natuur- en milieuvergunningen ook uitkomst bieden door eisen te stellen ten aanzien van circulariteit en duurzaamheid van windturbines;
- Het nationale afvalplan speelt een belangrijke rol bij het verwerken van afgedankte windturbines en het recyclen ervan.

2. Wetsselectie

Op basis van de vergaarde informatie tijdens de literatuur- en comparatieve analyse is een selectie van de relevante regelgeving gemaakt. Hierbij is de Omgevingswet vanuit publiekrechtelijk oogpunt de belangrijkste juridische bron gebleken. Daarnaast zijn de bijbehorende besluiten geanalyseerd: het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

Binnen het privaatrecht is in eerste instantie gekeken naar het huurrecht en naar de mogelijkheden van gronduitgifte (Boek 5 en 7 van het Burgerlijk Wetboek). Wetgeving over verkoop of verhuur van grond spelen een relevante rol in de beleidsstrategie voor het circulair maken van windturbines.

Verder is gekeken of het circulair verwerken van bestaande windturbines mogelijk is op basis van het Landelijk Afval Plan (LAP). Zo'n LAP wordt elke zes jaar vastgesteld (artikel 10.3 van de Wet Milieubeheer). Op dit moment geldt het LAP3. Afvalverwerking op grond van het LAP3 verplicht niet tot het nemen van circulaire maatregelen, waardoor deze wetgeving momenteel nog niet kansrijk is voor het circulair verwerken van materiaalstromen van de windturbines.

Wetgeving privaat	Wetgeving publiek
<i>BW 5</i>	Omgevingswet
<i>BW 7</i>	Besluit bouwwerken leefomgeving
<i>Aanbestedingswet</i>	Besluit kwaliteit leefomgeving
	Besluit activiteiten leefomgeving
	Wet milieubeheer
	Algemene wet bestuursrecht

3. Analyse van wetgeving

3.1 Publiekrecht

3.1.1 Omgevingsverordening

Een omgevingsverordening wordt op provinciaal niveau vastgesteld door Provinciale Staten. In de omgevingsverordening staan regels die activiteiten van burgers en bedrijven in de fysieke leefomgeving reguleren. Deze gelden dan voor de gehele provincie. Regels voor de fysieke leefomgeving kunnen o.a. gaan over regels op het gebied van milieu, natuur, erfgoed, ruimte, water en mobiliteit. Zo kan een provincie bijvoorbeeld plekken aanwijzen waar het toegestaan is om circulaire windturbines te bouwen.

Een ander belangrijk aspect van de omgevingsverordening is de mogelijkheid tot het stellen van instructieregels. Dit zijn algemene regels die in een omgevingsverordening staan. De instructieregels stellen voorwaarden aan de uitoefening van bevoegdheden van gemeentebesturen. Een voorbeeld van een instructieregel kan dan zijn dat de gemeenteraad een omgevingsplan vast dient te stellen waarin wordt geregeld aan welke eisen moet worden voldaan om circulaire windturbines te plaatsen.

Een gemeente mag geen omgevingsplan vaststellen dat afwijkt van de omgevingsverordening. Dit komt omdat de omgevingsverordening voor de gehele provincie geldt en dus ook voor de daarbinnen liggende gemeenten. Zo kan een gemeente niet besluiten om op andere plekken circulaire windturbines te plaatsen, dan de gebieden die in de omgevingsverordening zijn aangewezen. Wijkt een gemeente wel af van de omgevingsverordening bij het vaststellen van een omgevingsplan, dan wordt dit plan onverbindend verklaard.

Toch is er een grens aan wat een omgevingsverordening mag regelen. De regel hierbij is die van subsidiariteit. Dit houdt in dat in een omgevingsverordening regels worden gesteld die behoren tot de provinciale belangen. Als iets een gemeentelijk belang heeft, dan moet de gemeente dat regelen in het omgevingsplan en mag dit niet in een omgevingsverordening worden geregeld. Net als dat een gemeente niet iets mag regelen in een omgevingsplan dat behoort tot het domein van de provincie. Als de provincie regels stelt in de omgevingsverordening, die tot het gemeentelijk belang behoren, dan wordt de omgevingsverordening onverbindend verklaard.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van de omgevingsverordening wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. De omgevingsverordening geldt voor het gehele grondgebied van een provincie en heeft daarmee een ruim bereik. Wel mogen alleen regels worden gesteld in de omgevingsverordening die een provinciaal belang hebben. Als in een omgevingsverordening regels worden gesteld over het gemeentelijk belang, dan is de verordening onverbindend.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van de omgevingsverordening wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. In de omgevingsverordening staan algemeen geldende regels en instructieregels. Hier staat geen bezwaar en beroep tegen open. Wel kan men zienswijzen indienen bij het ontwerpbesluit van de omgevingsverordening. Provincies hebben veelal wel alvast omgevingsverordeningen opgesteld, maar hier is bijvoorbeeld nog geen rechtspraak over omdat de verordeningen pas bij inwerkingtreding van de omgevingswet gaan gelden.

3.1.2 Omgevingsvisie

Omgevingsvisies zijn strategische plannen waarin de provincies en gemeenten een integrale langetermijnvisie geven op de gewenste ontwikkelingen in de fysieke leefomgeving. Hierin beschrijven ze op welke wijze invulling wordt gegeven aan de zorg voor de fysieke leefomgeving. Binnen de omgevingsvisie is er ook ruimte om ambities en beleidsdoelen te verwoorden. Ook op nationaal niveau kan een omgevingsvisie worden vastgesteld, waarin een meer integrale aanpak wordt beschreven, die onder andere van toepassing is op de circulaire transitie, omdat dit een landelijke aanpak vereist.

Deze ruimte in de omgevingsvisie kan worden benut om beleidsdoelen voor een circulaire markt voor windturbines te beschrijven. Door circulaire windturbines op te nemen in de omgevingsvisie wordt het onderdeel van de beleidscyclus van de Omgevingswet. Dit geeft een ingang om later in de beleidscyclus circulaire windturbines op de agenda te zetten. Uit de omgevingsvisie komen andere instrumenten – zoals omgevingsvergunningen, een omgevingsplan of omgevingswaarden – voort.

Deze instrumenten kunnen vervolgens ingezet worden om circulaire windturbines te stimuleren.

Bij het bepalen van beleid ten aanzien van circulaire windturbines is het belangrijk om de verschillende fases van de R-ladder mee te nemen. Het koppelen van bepaalde doelen aan de R-ladder zorgt ervoor dat de beleidsdoelen in de omgevingsvisie zo concreet mogelijk worden gemaakt. Dit zorgt ervoor dat instrumenten in een later stadium kunnen teruggrijpen op deze concrete inbedding. Zo kan worden gedacht aan het weergeven van de ambitie om grondstoffen uit windturbines aan het einde van de levensduur hoogwaardig terug te winnen, (oude) windturbines zo lang mogelijk te gebruiken of nieuwe windturbines circulair te ontwerpen.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van de omgevingsvisie wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. De provinciale omgevingsvisie heeft wel een territoriaal grotere impact dan de gemeentelijke omgevingsvisie. Het is alleen nog niet duidelijk hoeveel impact de omgevingsvisie gaat hebben omdat het 1. een strategisch plan is en 2. omdat wij nog geen voorbeelden hebben gevonden van toepassing op circulaire windturbines.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 3

De juridische haalbaarheid van de omgevingsvisie wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 3 op een schaal van 3. Het staat een provincie of gemeente vrij om strategische plannen, ambities en beleidsdoelen te verwoorden in een omgevingsvisie. De omgevingsvisie heeft enkel een zelfbindend karakter. Dit brengt met zich mee dat tegen het besluit tot vaststelling van de omgevingsvisie geen beroep open staat. Dit brengt die hoge kwalificatie van de juridische haalbaarheid met zich mee.

3.1.3 Omgevingsplan

In de omgevingsvisie geeft de gemeente weer hoe zij het leefgebied wil ontwikkelen. Hieruit volgt hoe de fysieke leefomgeving wordt vormgegeven in het omgevingsplan. Het omgevingsplan heeft een brede reikwijdte en kan voor ieder gebied aangeven welke activiteiten het wel of niet toestaat; bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid. De circulariteit van windmolens kan op twee wijzen in het omgevingsplan worden aangegeven. De eerste mogelijkheid ziet op het stellen van bouwregels. Bij de tweede mogelijkheid wordt gebruik gemaakt van open normen in het omgevingsplan.

Bouwregels zijn beoordelingsregels voor het uitvoeren van een bouwactiviteit. Bouwregels moeten een fysiek element bevatten. Een voorbeeld van een bouwregel

is het vaststellen van de maximale hoogte van een bouwwerk. Vergelijkbaar kan een regel over circulariteit worden gesteld. Deze regel mag geen (verkapt) bouwtechnisch voorschrift zijn.

Het omgevingsplan geeft de mogelijkheid om door middel van open normen duurzaamheidsaspecten te regelen. Deze open normen in het omgevingsplan moeten binnen de reikwijdte van de beleidsvrijheid blijven. Een belangrijk aspect hierbij is dat het beleid zich niet mag uitlaten over onderwerpen die bij wet uitputtend geregeld zijn.

In het omgevingsplan kan een open norm worden opgenomen die er op toe ziet dat bij de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een project in de ruimtelijke omgeving een aantoonbare bijdrage moet worden geleverd aan de circulariteit van de fysieke leefomgeving. Vervolgens moet de invulling en uitwerking van deze norm worden opgenomen in een beleidsregel. Hierdoor is het mogelijk adequaat te reageren op maatschappelijke behoeften en ontwikkelingen.

In deze beleidsregel kan worden opgenomen dat de norm om 'een aantoonbare bijdrage te leveren aan circulariteit' wordt ingevuld, doordat er wordt voorzien in een circulariteitsvisie en een daarop volgend circulariteitsplan. In de beleidsregel moet worden toegelicht hoe circulariteit in het project waarvoor de omgevingsvergunning is aangevraagd, wordt ingevuld en welke processen daarbij van belang zijn. Per ketenfase dient te worden toegelicht in hoeverre circulariteit wordt meegenomen. Verder kan worden gedacht aan het eisen van een materialenpaspoort.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van het omgevingsplan wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. De impact van het omgevingsplan is beperkt tot de fysieke leefomgeving die binnen het grondgebied van de gemeente valt. Maar het omgevingsplan kan wel alle beoogde activiteiten binnen deze fysieke leefomgeving reguleren en heeft daarmee binnen het gemeentelijk grondgebied een krachtige impact.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van het omgevingsplan wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. Tegen beleidsregels kun je geen bezwaar en beroep aantekenen.

3.1.4 Projectbesluit

In het projectbesluit beschrijft het bevoegd gezag hoe een project eruit zal zien. Het projectbesluit wijzigt het gemeentelijk omgevingsplan met de regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben en/of in stand houden van een project. De gewijzigde regels van het omgevingsplan zijn onderdeel van het projectbesluit. Ook geeft het bevoegd gezag inzicht in de maatregelen en voorzieningen voor de fysieke leefomgeving die genomen worden om het project te realiseren. Dit kunnen permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen zijn. Voor windparken tussen 5 - 100 MW geldt dat de provincie het bevoegd gezag is dat het projectbesluit en de daarin opgenomen eisen vaststelt.

Het projectbesluit wijzigt, voor zover nodig, de regels van het omgevingsplan. Dit betekent dat dit gewijzigde plan voor het verrichten van bepaalde activiteiten ook beoordelingsregels kan bevatten. Hierbij kan worden gedacht aan regels voor het uitvoeren van een bouwactiviteit (bouwregels). In het gewijzigde omgevingsplan zullen daarvoor beoordelingsregels worden opgenomen. Wanneer deze bouwregels worden opgenomen in het omgevingsplan, moeten deze regels een fysiek element bevatten. Een voorbeeld van een bouwregel is het bepalen van de maximale hoogte van een bouwwerk. Aangezien het projectbesluit ziet op een concreet project, is het in principe niet nodig om open normen op te nemen, waarin wordt verwezen naar beleidsstukken. Het geldend beleid kan immers in het projectbesluit worden verwerkt.

Daarnaast kan het bevoegd gezag in het projectbesluit opnemen hoe het invulling geeft aan het aspect 'duurzaamheid' of 'circulariteit'. Deze invulling kan bestaan uit het nemen van permanente of tijdelijke maatregelen en voorzieningen om het project te realiseren. Deze maatregelen moeten concreet toepasbaar zijn op het project.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van het projectbesluit wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Een projectbesluit is beperkt tot het beoogde grondgebied, en binnen dit grondgebied algemeen geldend.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van het projectbesluit wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. De ruimte om in het omgevingsplan aanvullende regels ten aanzien van circulariteit op te nemen wordt ingegeven door de afwezigheid van expliciete wetgeving over dit onderwerp. Maar dit is nog niet bevestigd door de wetgever of de rechter.

3.1.5 Omgevingsvergunning

Een omgevingsvergunning is een vergunning die moet worden aangevraagd wanneer er een bouwwerk gebouwd wordt dat mogelijk voor hinder kan zorgen voor mens en milieu. Voor het bouwen van een bouwwerk moeten mogelijk twee vergunningen worden aangevraagd. De eerste is voor het bouwen van het bouwwerk: de bouwtechnische vergunning. De tweede is voor het afwijken van het omgevingsplan: de omgevingsplanvergunning.

Onder de Omgevingswet is een bouwactiviteit in principe bouwtechnisch vergunningvrij. Dat betekent dat alleen in uitzonderingsgevallen een bouwtechnische vergunning moet worden aangevraagd. De omgevingsplanvergunning hoeft daarentegen juist in uitzonderingsgevallen niet te worden aangevraagd.

Voor het bouwen van een windturbine moet een bouwtechnische vergunning wel worden aangevraagd. Dat betekent dat in deze vergunning bouwtechnische regels worden opgenomen over windturbines, vergelijkbaar met wat hierboven is beschreven voor het projectbesluit. Omdat in het Bbl geen bouwtechnische eisen worden gesteld aan circulair materiaalgebruik, is het mogelijk om deze in het omgevingsplan op te nemen door middel van een projectbesluit (of rechtstreeks in een omgevingsplan).

De eisen in de Omgevingswet en de daaruit voortvloeiende regelgeving zijn in beginsel uitputtend geregeld. Uitzondering daarop is de mogelijke ruimte voor omgevingsplanregels met een ander oogmerk dan de uitputtende regeling. Maar in sommige gevallen heeft de wetgever expliciet bedoeld om alleen bepaalde onderwerpen te regelen waarmee dan ook geen eisen ten aanzien van andere onderwerpen vastgesteld moeten worden. Dit blijkt voor windturbines niet uit de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet maar het kan zijn dat de rechter dit nog bevestigt.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van de omgevingsvergunning wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Een vergunning is beperkt tot het beoogde grondgebied, en binnen dit grondgebied algemeen geldend.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van de omgevingsvergunning wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. De ruimte om in het omgevingsplan aanvullende regels ten aanzien van circulariteit op te nemen wordt ingegeven door de afwezigheid van expliciete wetgeving over dit onderwerp. Maar dit is nog niet bevestigd door de wetgever of de rechter.

3.1.6 Voorkeursrecht

Door een voorkeursrecht te vestigen geniet de overheid het eerste recht van koop. Dit houdt in dat een grondeigenaar de grond eerst aan de overheid moet aanbieden voordat hij de grondmarkt op kan. Door middel van voorkeursrechten verstevigt de overheid dus haar positie op de grondmarkt.

Het verwerven van nieuwe grond schept de mogelijkheid om met deze grond publieke doelen en ruimtelijke plannen te realiseren. Maar het staat elke overheid vrij een voorkeursrecht te vestigen, en het is ook niet in alle situaties mogelijk. Uit artikel 9.1 van de Omgevingswet volgt dat de gemeenteraad, de Provinciale Staten en Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij voorkeursrechtbeschikking op een onroerende zaak een voorkeursrecht kunnen vestigen. Het bevoegd gezag vestigt het voorkeursrecht op naam van de publiekrechtelijke rechtspersoon. Het bevoegd gezag heeft een grondslag nodig voor het geven van een voorkeursrechtbeschikking. Geldige grondslagen zijn:

- Een omgevingsplan, waarin een nieuwe functie is toebedeeld aan een locatie binnen het gemeentelijk grondgebied;
- Een programma van de gemeente, de provincie of het Rijk, waarin een nieuwe functie is toebedeeld;
- Een gemeentelijke omgevingsvisie, provinciale omgevingsvisie of nationale omgevingsvisie, waarin een nieuwe functie is toebedeeld;
- Een voorkeursrechtbeschikking, waarin een nieuwe functie is toebedeeld.

Ook is een voorkeursrecht alleen te vestigen op een onroerende zaak die deel uitmaakt van een locatie waaraan een niet-agrarische functie is toebedeeld en waarvan het huidige gebruik afwijkt van de toebedeelde functie. Zoals hierboven genoemd schept het verwerven van nieuwe grond de mogelijkheid om publieke doelen en ruimtelijke plannen te realiseren. Voor circulaire windturbines geldt dat met het eigenaarschap van de grond privaatrechtelijke maatregelen mogelijk zijn. Hierbij kan worden gedacht aan het verpachten en verhuren van de grond onder

circulaire voorwaarden. Op deze mogelijkheden wordt in paragraaf 3.2 verder ingegaan.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van het vestigen van een voorkeursrecht wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Het vestigen van een voorkeursrecht heeft betrekking op een enkele locatie. De impact is hiermee beperkt.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van het vestigen van een voorkeursrecht wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. Voor het vestigen van een voorkeursrecht is een geldige grondslag nodig. Deze geldige grondslag waarborgt het gevestigde voorkeursrecht.

3.1.7 Anterieure overeenkomst

Anterieure overeenkomsten worden gesloten tussen overheden en private partijen voor de vaststelling van een planologische maatregel. Hierbij gaat het over de situatie waarbij de private partij beschikt over het volledige eigendom van de grond en deze wil (her)ontwikkelen. In de anterieure overeenkomst worden de kosten van de nieuwe ontwikkeling vastgelegd. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om kosten die gemaakt moeten worden voor het wijzigen van een bestemming of om planschade, wanneer de grond waard is geworden door een bestemmingswijziging.

Naast afspraken over kostenverhaal is het ook mogelijk om in een anterieure overeenkomst circulaire eisen, ook wel duurzaamheidseisen genoemd, op te nemen. Denk bijvoorbeeld aan het stellen van circulaire eisen aan bepaalde onderdelen, zoals de wieken of de motor. Ook kunnen er locatie-eisen worden vastgesteld om bepaalde locaties bouwrijp te maken voor circulaire windturbines.

Op grond van artikel 23.7 van de Omgevingswet mag de gemeente geen rechtshandeling naar burgerlijk recht verrichten ten aanzien van onderwerpen die al publiekrechtelijk geregeld zijn, zoals bouweisen uit het Bbl. Nu in het Bbl nog weinig wordt geregeld over windturbines is het mogelijk dat dit niet in de anterieure overeenkomst mag worden betrokken. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de anterieure overeenkomst enkel op vrijwillige basis mag worden overeengekomen.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van duurzaamheidseisen in een anterieure overeenkomst wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Anterieure overeenkomsten zijn overeenkomsten tussen twee partijen. De impact gaat daardoor niet verder dan de ontwikkeling die beide partijen beogen.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 3

De juridische haalbaarheid van duurzaamheidseisen in een anterieure overeenkomst wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 3 op een schaal van 3. Omdat duurzaamheidseisen in een anterieure overeenkomst alleen op basis van volledige vrijwilligheid kunnen worden overeengekomen, wordt de juridische haalbaarheid daardoor gegarandeerd.

3.1.8 Subsidies

Een subsidie is de aanspraak op financiële middelen, die bijvoorbeeld de Rijksoverheid, de provincie of de gemeente verstrekken, opdat de aanvrager bepaalde activiteiten uitvoert. Daarbij gaat het er niet om dat de aanvrager diensten of goederen aan het bestuursorgaan levert. Maar de aanvrager krijgt de subsidie om bepaalde voorgenomen activiteiten uit te voeren. De subsidie kan worden verstrekt in de vorm van geld, maar ook in de vorm van een belastingkorting, of in de vorm van tegoedbonnen om bijvoorbeeld een adviseur in te huren. Door het doen van bepaalde activiteiten kan een aanvrager dus bijvoorbeeld geld ontvangen waarmee de activiteiten deels of volledig kunnen worden bekostigd.

Een subsidie voor circulaire windturbines kan bijvoorbeeld worden uitgeschreven voor demontabele windturbines, windturbines met circulaire wieken, modulair ontworpen windturbines of windturbines met een verlengde levensduur. Hierbij heeft het circulair hoogwaardig inrichten van de te bouwen windturbines de voorkeur boven het verwerken van de afgedankte onderdelen. De subsidie is bedoeld om initiatiefnemers te stimuleren om de ontwikkeling van circulaire onderdelen of processen mogelijk te maken.

Uit provinciale beleidsstukken moet duidelijk worden waarom de provincie financieel wil bijdragen aan bepaalde activiteiten. De Actieagenda Circulaire Economie 2021-2025 kan als een goede basis dienen voor beleidsstukken over circulaire windenergie. In de huidige beleidsstukken over windenergie is nog geen verwijzing gemaakt naar circulariteit, materiaalgebruik, hergebruik, afvalstromen en dergelijke relevante begrippen. In de RES NH-Noord en NH-Zuid staan achterin wel enkele

verwijzingen naar de energietransitie, circulaire economie en doelstellingen (in 2030 50% minder CO2 uitstoot, in 2050 CO2 neutraal), maar de link naar afvalstromen en het materiaalgebruik bij opwekking van groene energie mist nog.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van subsidies wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Subsidies zijn een effectief middel om voorgenomen activiteiten te realiseren. De impact van een subsidie hangt af van de eisen die worden gesteld in de wettelijke grondslag waarop de subsidieverlening is gebaseerd.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 3

De juridische haalbaarheid van subsidies wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 3 op een schaal van 3. Voor het verlenen van een subsidie is een wettelijke grondslag vereist. Deze wettelijke grondslag kan zijn vastgelegd in een wet in formele zin, in een ministeriële regeling of in een decentrale autonome verordening. De subsidie mag worden verleend als aan de eisen die zijn vastgelegd in de wettelijke grondslag wordt voldaan. De subsidie kan in bepaalde gevallen ook buitenwettelijk (d.w.z. zonder wettelijke grondslag) worden verleend. Deze gevallen staan opgesomd in artikel 4:23, derde lid, Algemene Wet bestuursrecht.

3.2 Privaatrecht

3.2.1 Verhuur van grond

Overheidslichamen kunnen huurovereenkomsten sluiten. De huurovereenkomst is de overeenkomst waarbij de ene partij (de verhuurder) zich verplicht om aan de andere partij (de huurder) een zaak in gebruik te geven, terwijl de huurder verplicht is tot doen van een tegenprestatie, zie artikel 7:201 BW. In een huurovereenkomst kan worden opgenomen dat een overheidslichaam als grondeigenaar korting geeft op de huurprijs, als een circulaire windturbine op zijn grond wordt geplaatst. Een risico van het geven van huurkorting is dat het in sommige gevallen als staatssteun kan worden aangemerkt.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van korting bij verhuur wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Hoeveel partijen je met dit instrument bereikt, is afhankelijk van de hoeveelheid grond die de provincie ter beschikking heeft voor verhuur aan energieproducenten. Het heeft slechts betrekking op de partij met wie het contract afgesloten is.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van korting bij verhuur wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. Het staat overheden in beginsel vrij om bij de verhuur van grond afspraken te maken naar eigen inzicht. Maar ze hebben zich wel te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld het gelijkheids-, rechtszekerheids-, en zorgvuldigheidsbeginsel. De overheid mag contractueel (dus langs de privaatrechtelijke weg) geen eisen stellen over duurzame bouwtechnische voorschriften, maar hier bestaan uitzonderingen op. Ook bestaat het risico dat korting aangemerkt wordt als staatssteun, wat niet altijd is toegestaan.

3.2.2 Gronduitgifte

3.2.2.1 Gronduitgifte in het algemeen

Via gronduitgifte kan de overheid circulariteit van windturbines bevorderen. De overheid moet bij gronduitgifte een selectieprocedure (tender) organiseren, waar uiteindelijk een winnende partij wordt gekozen op basis van objectieve, toetsbare en redelijke criteria (ECLI:NL:HR:2021:1778). De criteria voor de tender worden in het aanbestedingsrecht (sub)gunningscriteria genoemd. Hoewel de Aanbestedingswet hier niet geldt, betreft het een vergelijkbare procedure en houden wij hier dezelfde bewoordingen aan.

Als je wilt zorgen dat de inschrijver zijn windturbines circulair uitbaat, kan je dat in de tender voor de gronduitgifte opnemen. Dat kan op veel manieren. De opdracht bevat verschillende typen vereisten waaraan de uitbater moet voldoen om de tender te winnen. Gronduitgifte is niet wettelijk geregeld. Hoewel de Aanbestedingswet niet geldt, kan wel naar de systematiek van die wet worden gekeken ter inspiratie bij de formulering van de vereisten. Hieronder volgen enkele voorbeelden van eisen die kunnen worden gebruikt bij de procedure van gronduitgifte.

Technische dan wel functionele eisen

Vooraf kan een programma van eisen worden opgesteld, waarin precies wordt gespecificeerd van welke materialen een windturbine moet worden gemaakt of hoe groot het percentage hernieuwbare materialen moet zijn. Verder kunnen eisen worden gesteld aan de manier waarop de windturbine moet worden ontworpen: modulair kan bijvoorbeeld een vereiste zijn.

Geschiktheidseisen

Dit betreft de eisen waar de uitbater als ondernemer of organisatie aan moet voldoen. Deze eisen kunnen ook in het programma van eisen worden opgenomen. De geschiktheidseisen mogen gaan over (a) financiële en economische draagkracht; (b) technische bekwaamheid en beroepsbekwaamheid; (c) beroepsbevoegdheid. Met name (b) kan relevant zijn bij een circulaire aanbesteding. Een geschiktheidseis daarvoor kan bijvoorbeeld zijn: ervaring hebben met het hoogwaardig hergebruiken van windturbines en onderdelen.

Bijzondere uitvoeringsvoorwaarden

Deze voorwaarden worden meestal gebruikt om sociale doelen te bewerkstelligen. Dit kan bijvoorbeeld gaan om het percentage betrokken werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Ook zou een bijzondere uitvoeringsvoorwaarde een vorm van rapporteren over de circulariteit van de gebruikte materialen kunnen zijn. Zo kan je in de tender de inschrijver vragen om een materialenpaspoort bij te houden (nadere uitleg in 3.3.5) of om een Life Cycle Assessment uit te voeren. Ook een Decommissioning Plan zou hier onder kunnen vallen (zie de uitleg in 3.3.6). Hierin moet dan worden opgenomen wat na gebruik met de windturbines gebeurt.

Gunningscriteria

Tot slot moet het beoordelingskader voor de tender worden vastgesteld: de gunningscriteria. De gunningscriteria bepalen hoe de gronduitgever een keuze maakt uit alle inschrijvingen die aan de overige eisen voldoen. Opnieuw kan naar de Aanbestedingswet worden gekeken voor het bepalen van de gunningscriteria. De Aanbestedingswet kent drie soorten gunningscriteria:

- a.** BPKV (beste prijs-kwaliteitsverhouding);
- b.** laagste prijs; en
- c.** laagste kosten op basis van kosteneffectiviteit.

Als voor het eerste criterium wordt gekozen, moet de gronduitgever specificeren waaruit de 'kwaliteit' van een inschrijving bestaat: de subgunningscriteria. Daarin kan bijvoorbeeld de mate van circulariteit worden meegenomen, naast andere gunningscriteria die misschien minder met circulariteit van doen hebben (zoals de hoogte van SDE-subsidie).

Bij het opstellen van gunningscriteria moet rekening worden gehouden met wat de markt kan bieden. Gunningscriteria moeten zo worden geformuleerd dat alle

redelijk geïnformeerde en normaal zorgvuldige inschrijvers in staat zijn deze criteria op dezelfde manier uit te leggen. Gunningscriteria moeten daarnaast verband houden met het voorwerp van de opdracht. Ze mogen niet discriminerend zijn naar nationaliteit; dus een inschrijver uit het eigen land mag niet worden bevoordeeld boven een inschrijver uit een andere lidstaat van de Europese Unie. Uit het gelijkheidsbeginsel (één van de toepasselijke algemene beginselen van behoorlijk bestuur) vloeit immers voort dat alle inschrijvers bij het opstellen van hun offerte dezelfde kansen moeten krijgen en dat voor hen dezelfde voorwaarden gelden, zoals bevestigd in het Didam-arrest.

Hieronder leggen wij uit hoe gronduitgifte via verkoop en via erfpacht kan worden vormgegeven.

3.2.2.2 Gronduitgifte via verkoop

Een overheidslichaam kan grond uitgeven door middel van het sluiten van een koopovereenkomst. De koopovereenkomst geeft aan onder welke voorwaarden bepaalde grond mag worden gekocht.

Een overheidslichaam mag in beginsel geen contractuele verplichtingen stellen over duurzame bouwtechnische voorschriften (ECLI:NL:RBNNE:2020:4348). Wat een overheidslichaam wel kan doen, is op basis van gelijkwaardigheid en vrijwilligheid afspraken maken om zoveel mogelijk ambities uit het duurzaamheidsbeleid te (laten) realiseren. Deze gelijkwaardigheid en vrijwilligheid kunnen worden gerealiseerd door een tender uit te schrijven.

Inschrijving voor een tender is vrijwillig. Het overheidslichaam bepaalt voor elke tender aan welke voorwaarden partijen moeten voldoen en welke criteria prioriteit krijgen. Het overheidslichaam kan ervoor kiezen het meeste gewicht toe te kennen aan duurzaamheidseisen. De partij die op duurzaamheidsniveau het beste scoort, wint dan de tender. Uitgangspunt van de overeenkomst is het definitieve ontwerp, dat volledig aan de duurzaamheidseisen voldoet. Op basis van deze overeenkomst kan de gemeente die duurzaamheidseisen handhaven.

Indicatie van juridisch impactniveau: 1

De juridische impact van gronduitgifte via verkoop wordt gekwalificeerd met impactniveau 1 op een schaal van 3. Hoeveel partijen je met dit instrument bereikt is afhankelijk van de nieuwe grond die de provincie ter beschikking heeft en uit kan geven voor energieopwekking. Het heeft slechts betrekking op de partij aan wie

de grond uiteindelijk uitgegeven moet worden. Wel kan er - ter inspiratie - worden gekeken naar de systematiek van de Aanbestedingswet.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van gronduitgifte via verkoop wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. Het staat overheden in beginsel vrij om naar eigen inzicht afspraken te maken bij de verkoop van grond. Maar overheden moeten zich wel houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De overheid mag in beginsel geen contractuele (dus langs de privaatrechtelijke weg) verplichtingen stellen over duurzame bouwtechnische voorschriften, maar hier bestaan uitzonderingen op.

3.2.2.3 Gronduitgifte via erfpacht

Als een gemeente of provincie grond verpacht waarop windenergie wordt opgewekt (of zal worden), kan hij circulaire eisen in de erfpachtovereenkomst opnemen. Strikt genomen kunnen gemeenten in erfpachtvoorwaarden geen duurzaamheidseisen stellen. Maar dat betekent niet dat een gemeente per definitie geen duurzaamheidsaspecten in de overeenkomst tot gronduitgifte kan op nemen. Wanneer die overeenkomst tot stand komt op basis van 'gelijkwaardigheid en vrijwilligheid', kan dat namelijk wél. Daaraan kan via een tender voldaan worden. Inschrijving voor een tender is vrijwillig. De gemeente bepaalt voor elke tender aan welke voorwaarden partijen moeten voldoen en welke criteria prioriteit krijgen. De gemeente kan ervoor kiezen het meeste gewicht toe te kennen aan duurzaamheidseisen. De partij die op duurzaamheidsniveau het beste scoort, wint dan de tender. Deze partij krijgt vervolgens een optieovereenkomst, waarmee het een jaar lang recht op erfpacht heeft. Uitgangspunt van de overeenkomst is het definitieve ontwerp, dat volledig aan de duurzaamheidseisen voldoet.

Indicatie van juridisch impactniveau: 2

De juridische impact van gronduitgifte via erfpacht wordt gekwalificeerd met impactniveau 2 op een schaal van 3. Hoeveel partijen je met dit instrument bereikt is afhankelijk van de nieuwe grond die de provincie ter beschikking heeft en uit kan geven voor energieopwekking. Het heeft alleen betrekking op de partij aan wie de grond uiteindelijk uitgegeven moet worden. Voor alle grond moet individueel een tender uitgeschreven worden.

Indicatie van juridische haalbaarheid: 2

De juridische haalbaarheid van gronduitgifte via erfpacht wordt gekwalificeerd met haalbaarheidsniveau 2 op een schaal van 3. Het staat overheden in beginsel vrij om naar eigen inzicht afspraken te maken bij de verkoop van grond. Overheden hebben zich echter wel te houden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De overheid mag in beginsel niet contractueel (dus langs de privaatrechtelijke weg) verplichtingen stellen over duurzame bouwtechnische voorschriften, hier bestaan uitzonderingen op.

4. Afronding en conclusie

Dit analyseverslag markeert het einde van de onderzoeksperiode naar circulaire windturbines van CircuLaw. De samenwerking op de casus 'circulaire windturbines' door Provincie Noord-Holland en Gemeente Amsterdam in deze test- en ontwikkelfase bleek zeer nuttig en vruchtbaar om meer inzicht te krijgen in de aard en dynamiek van een dergelijke samenwerking, en in wat het echt betekent om op dergelijke wijze met een circulaire keten aan de slag te gaan.

Op grond van de uitgevoerde analyse is gebleken welke bestaande instrumenten ingezet kunnen worden om het ontwerp, de productie en het gebruik van circulaire windturbines te vergroten. Er zijn grofweg twee juridische instrumenten sporen zichtbaar:

- Ten eerste zorgt het benoemen en integreren van circulaire energiebronnen in de omgevingsvisie voor een verankering van de beleidsdoelstellingen. Beleid en instrumenten die hierna worden vastgesteld grijpen in op de in de omgevingsvisie gestelde doelen. De omgevingsvergunning kan op basis van het (door het projectbesluit gewijzigde) omgevingsplan verleend worden met inachtneming van strengere, bouwtechnische eisen op het gebied van circulariteit. Ook kunnen subsidies bijdragen aan de ontwikkelingen rondom circulair ontwerp en productie van de windturbines nu is gebleken dat financiën een grote rol spelen bij het tegenwerken van die ontwikkelingen.
- Ten tweede kan het verkrijgen en daarmee ook het uitgeven van grond een rol spelen binnen het beleid van overheden ten aanzien van circulaire windturbines. Het vestigen van een voorkeursrecht en overgaan tot koop is indirect een goed middel om de positie op de grondmarkt te verstevigen; hiermee heeft de overheid immers meer kans om stukken grond te bemachtigen omdat de grond via het voorkeursrecht door de verkoper eerst aan hen moet worden aangeboden. Het uitgeven van grond door middel van huurovereenkomsten, erfpacht maar ook verkoop, stelt overheden in staat om aanvullende regels te stellen op het gebied van circulariteit bij de uitgifte van grond. Hierbij geldt natuurlijk een grens tot in hoeverre privaatrechtelijke instrumenten gebruikt mogen worden om publiekrechtelijke doelstellingen te verwezenlijken.

Naast juridische instrumenten is het belang van samenwerking en kennisdeling belangrijk gebleken. Kennis van ontwerp met circulaire materiaalstromen en processen vergt ontwikkeling, financiële middelen en ruimte om te experimenteren. Deze ontwikkelingen komen de opschaalbaarheid van circulaire windturbines ten goede. Het gebruik van buyer groups, verbeterde beeldvorming en lobbyen kan daarbij een belangrijke, beleidsondersteunende rol spelen.

Bovenstaande laat zien dat er verschillende mogelijkheden zijn om bij te dragen aan een circulaire transitie. Voor optimaal circulair beleid moeten de instrumenten en het beleid worden uitgewerkt en toegepast zodat anderen hiervan kunnen leren en de ideeën zo mogelijk kunnen overnemen. Meer aandacht voor circulaire bouwtechnische eisen, experimenten, samenwerking en kennisontwikkeling in de komende jaren draagt hopelijk bij aan versnelling van de circulaire transitie.

