

Vergaderjaar 2011–2012

33 135

Wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 oktober 2011 en het nader rapport d.d. 23 december 2011, aangeboden aan de Koningin door de minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 7 juli 2011, no. 11.001661, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Milieu, mede namens de Ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van diverse wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet door deze te verankeren in de reguliere wetgeving en enkele andere verbeteringen van het bestuursrecht en omgevingsrecht, met memorie van toelichting.

Op 31 maart 2010 is de Crisis- en herstelwet (Chw) in werking getreden. De Chw is gericht op de versnelling van projecten in het ruimtelijke domein, teneinde de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. Zij bevat daartoe tijdelijke en permanente maatregelen. De tijdelijke maatregelen vervallen op 1 januari 2014.

Het wetsvoorstel geeft uitvoering aan het regeerakkoord² door de tijdelijke maatregelen uit de Chw, die van toepassing zijn op een afgebakende lijst van projecten (hoofdstukken 1 en 2), een permanente basis in de reguliere wetgeving te geven. Dit biedt volgens de toelichting de rechtszekerheid dat die regelingen ook in de toekomst bij nieuwe projecten kunnen worden toegepast. Voor enkele onderdelen wordt tevens voorgesteld het toepassingsgebied te verbreden. Daarnaast worden in het wetsvoorstel enkele verbeteringen in het omgevingsrecht voorgesteld (de zogenoemde «quick wins»). Die wijzigingen zijn gericht op lastenverlichting, het verbeteren en versnellen

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer
² Regeerakkoord VVD-CDA «Vrijheid en verantwoordelijkheid», Kamerstukken II 2010/11, 32 417, nr. 15, blz. 30.

van de besluitvorming en het wegnemen van in de praktijk gerezen problemen.

Op 26 september 2011 heeft een delegatie van de Afdeling advisering van de Raad van State op de voet van artikel 24 van de Wet op de Raad van State met de Minister van Infrastructuur en Milieu over het wetsvoorstel beraadslaagd.

De Afdeling maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel eerst een aantal algemene opmerkingen en beoordeelt het vervolgens artikelsgewijs. Zij is van oordeel dat in verband met de opmerkingen het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 juli 2011, nr. 11.001661, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 oktober 2011, nr. W14.11.0238/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met hetgeen in het advies wordt opgemerkt rekening zal zijn gehouden.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna verder aan te duiden als: de Afdeling). Voorop gesteld zij dat het door de Afdeling (in § 2.2, onderdeel A.7 van haar advies) aangereikte alternatief is overgenomen. Dat betekent dat in dit wetsvoorstel de werkingsduur van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) wordt verlengd (tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip), waarna, gebruikmakend van de resultaten van de in april volgend jaar beschikbare evaluatie, de definitieve verankering zijn beslag krijgt via een afzonderlijk in te dienen wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en via de totstandbrenging van de nieuwe Omgevingswet. Als gevolg daarvan zijn het wetsvoorstel en de memorie van bijbehorende toelichting substantieel gewijzigd.

Ik hecht eraan het belang te benadrukken van het permanent maken en verankeren van de voorzieningen die in de Chw zijn opgenomen. Zorgvuldigheid gaat hier echter boven snelheid, juist omdat het de bedoeling is de voorzieningen een bestendig karakter (en een ruimere toepassing) te geven. Het advies van de Afdeling heeft mij ervan overtuigd dat het van belang is daarbij gebruik te maken van de resultaten van de op grond van artikel 5.9a van de Chw vóór 31 maart 2012 uit te brengen evaluatie van de effecten van de in hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen instrumenten op versnelling en op verbetering van de projecten waarop deze van toepassing zijn. Daarom zal de permanente verankering van en uitbreiding van de reikwijdte van de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw plaatsvinden via een afzonderlijk onder verantwoordelijkheid van de ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op te stellen wetsvoorstel tot wijziging van de Awb, dat onmiddellijk ter hand zal worden genomen, zodra de evaluatie, bedoeld in artikel 5.9a Chw, gereed is. In dat wetsvoorstel zal dan tevens worden voorzien in de schrapping van de bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw waarvoor de in de Awb op te nemen voorzieningen in de plaats komen. Verankering van diverse omgevingsrechtelijke voorzieningen uit hoofdstuk 2 zal als gezegd zijn beslag krijgen in het wetsvoorstel voor een nieuwe Omgevingswet, waarvan een voorontwerp naar verwachting in maart 2012 in consultatie zal worden gegeven. Bij het opstellen van beide wetsvoorstellen zal

vanzelfsprekend rekening worden gehouden met het nu uitgebrachte advies van de Afdeling, voor zover dit betrekking heeft op de desbetreffende onderwerpen die in deze wetsvoorstellen hun beslag zullen krijgen. In dit nader rapport zal, gelet op deze keuze om in dit wetsvoorstel de Chw voor onbepaalde tijd te verlengen en het verankeren van de Chw te regelen in twee andere wetsvoorstellen, alleen inhoudelijk worden ingegaan op de onderdelen van het advies van de Afdeling die betrekking hebben op bepalingen die in dit wetsvoorstel blijven opgenomen.

1. Samenvatting advies

De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen, verbeteren en vereenvoudigen. Zij ziet het belang hiervan in en wijst, juist om die reden, op effecten van het wetsvoorstel die aan het bereiken van dit doel in de weg staan. Daarnaast wijst zij op een aantal minder gewenste neveneffecten van het wetsvoorstel.

In het advies komt naar voren dat:

- het wetsvoorstel een andere doelstelling heeft dan de Chw en dat niettemin de Chw thans zonder nadere probleemanalyse en motivering permanent wordt gemaakt;*
- de mogelijkheden om door wetgeving bij te dragen aan versnelling van ruimtelijke projecten beperkt zijn, omdat de belemmeringen in de voortgang van deze projecten vaak met de uitvoering te maken hebben;*
- over de effecten van de Chw nog maar heel weinig bekend is, omdat de voorziene evaluatie van die wet niet is afgewacht;*
- een analyse over de effecten van het wetsvoorstel, in het bijzonder ten aanzien van de rechtspositie van burgers, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, ontbreekt;*
- een tweedeling dreigt te ontstaan tussen het ruimtelijke bestuursrecht enerzijds en het overig bestuursrecht anderzijds, waarbij de inhoud en omvang van die tweedeling bij amvb wordt bepaald;*
- het wetsvoorstel volgt op een aantal, eveneens ingrijpende en recent ingevoerde wetswijzigingen. Het voorstel draagt daarmee niet bij aan de voor de praktijk (burgers, bedrijven en overheden) hoogstnoodzakelijke continuïteit van het wettelijke kader;*
- er sterke aanwijzingen zijn dat het wetsvoorstel het bestuursrecht en het omgevingsrecht niet vereenvoudigt, maar ingewikkelder maakt en derhalve de praktijk met nieuwe interpretatieproblemen en extra lasten belast, en*
- het wetsvoorstel vooruitloopt op de onlangs aangekondigde algehele herziening van het omgevingsrecht die volgens de regering in 2013 haar beslag moet krijgen en dat niet duidelijk is hoe het wetsvoorstel zich hiertoe verhoudt. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de Wet natuur.*

Naast de meer algemene adviesopmerkingen, maakt de Afdeling opmerkingen over afzonderlijke bepalingen. Zij heeft bedenkingen tegen de voorgestelde bepalingen over het feitenonderzoek na vernietiging (artikel 1.1.1, onderdeel A), de uitbreiding van de vergewisplicht (artikel 1.1.1, onderdeel B), de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden (artikel 1.1.1, onderdeel D), de versnelde behandeling (artikel 1.1.1, onderdeel E), de omgevingsvergunning-plus (artikel 1.1.3, onderdelen A tot en met E), innovatie (artikel 1.1.3, onderdeel F), beroep in één instantie (artikel 1.1.3, onderdeel G), projecten met nationale betekenis (artikel 1.1.6, onderdelen B, C en D), gebiedsontwikkeling (artikel 1.1.6, onderdelen A en E), de houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 2.1.1, onderdeel A), de Natuurbeschermingswet 1998 (artikel 2.1.3) en de

delegatie van de bevoegdheid een bestemmingsplan, provinciaal inpassingsplan of beheersverordening vast te stellen (artikel 2.2.5, onderdelen B en D).

Daarnaast maakt de Afdeling enkele opmerkingen over het overgangsrecht en de voorgestelde evaluatiebepaling.

Het voorgaande leidt ertoe dat de Afdeling de regering in overweging geeft het wetsvoorstel niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden dan nadat met hetgeen in het advies wordt opgemerkt rekening zal zijn gehouden.

ALGEMEEN

2. Beoordeling van het wetsvoorstel

2.1 Doelstelling wetsvoorstel

De toelichting vermeldt dat de besluitvorming over ruimtelijke projecten vaak complex is, meestal lang duurt, hoge maatschappelijke kosten met zich brengt en niet altijd resulteert in de beoogde kwaliteit van de leefomgeving. De Afdeling leidt uit de toelichting af dat met het wetsvoorstel wordt beoogd hierin verandering te brengen, althans daartoe een aanzet te geven. De toelichting vermeldt drie manieren waarop de regering aan deze verandering, of de aanzet daartoe, een bijdrage wil leveren.¹

- I. De regering wil de besluitvormingsprocessen verbeteren en de kennis en kunde bij de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming over ruimtelijke projecten vergroten. De ervaring die wordt opgedaan bij de toepassing van de Chw vormt hiervoor een belangrijke impuls.*
- II. Voorts wil de regering de aanbevelingen van de commissie Elverding rondom infrastructuur² vertalen en verbreden naar andere onderdelen van het ruimtelijk domein. Volgens de toelichting is hiermee niet alleen de kwaliteit en snelheid van de besluitvorming gediend, maar kunnen hierdoor ook de plankosten dalen en de kwaliteit van de leefomgeving verbeteren.*
- III. Ten slotte wijst de toelichting erop dat het omgevingsrecht in de loop der jaren is uitgegroeid tot een omvangrijk, ingewikkeld en zeer fijn vertakt stelsel. De regering wil het totale stelsel in balans brengen, zodat het weer eenvoudiger, hanteerbaar en overzichtelijk wordt, en minder (administratieve) lasten vergt. Een stelsel dat ervoor zorgt dat de besluitvorming primair weer over de inhoud gaat en tot minder jurisdisering leidt. Een stelsel dat bovendien nauw aansluit bij de Europese wet- en regelgeving.*

Onderdeel I heeft geleid tot de verankering (en uitbreiding) van de Chw (hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel). De «quick wins» (hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel) houden verband met de onderdelen II en III.

De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen, verbeteren en vereenvoudigen. Zij ziet het belang hiervan in en wijst, juist om die reden, op effecten van het wetsvoorstel die aan het bereiken van dit doel in de weg staan. In het navolgende wordt hierop ingegaan. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan een aantal minder gewenste neveneffecten van het voorstel.

¹ Memorie van toelichting, I. Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding).

² Advies Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten (de commissie Elverding), Sneller en beter, april 2008.

2.2 Probleemanalyse en effectiviteit wetsvoorstel

A. Ten aanzien van de verankering van de Chw

De toelichting op hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel – de verankering van de Chw – sluit aan bij de probleemomschrijving van de Chw, te weten de stroperige en complexe besluitvorming in het ruimtelijke domein, waardoor infrastructurele projecten, grote bouwprojecten en projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie stagneren. Aangezien er blijvende aandacht nodig is voor economische structuurversterking, is het wenselijk de Chw een structurele plek in het bestuurs- en procesrecht te geven, aldus de toelichting. Dit biedt de zekerheid dat de maatregelen uit de Chw ook in de toekomst bij nieuwe projecten kunnen worden toegepast.

A.1 Ontbreken van een probleemanalyse

Het wetsvoorstel borduurt voort op de Chw. De Chw had tot doel versnelde uitvoering van infrastructurele en andere grote bouwprojecten mogelijk te maken. De uitzonderlijke en dringende economische situatie rechtvaardigde dat tijdelijk van bestaande wetgeving werd afgeweken en dat nieuwe voorwaarden en mogelijkheden werden gecreëerd ten behoeve van een versnelde aanvang en uitvoering van deze projecten. Met dit wetsvoorstel krijgt de Chw een permanent karakter en wordt het toepassingsgebied ervan uitgebreid. Het doel hiervan is de besluitvormingsprocessen te verbeteren en de kennis en kunde bij de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming over ruimtelijke projecten te vergroten (zie paragraaf 2.1, onderdeel I). Daarmee heeft dit wetsvoorstel een andere doelstelling dan de Chw. Dit vergt, wil het voorstel optimaal effectief kunnen zijn, een afzonderlijke probleemanalyse waarin ingegaan wordt op de oorzaken voor de complexe, trage en kostbare besluitvorming over ruimtelijke projecten. In de toelichting bij het wetsvoorstel ontbreekt deze analyse.

Voorts ontbreekt in de toelichting aandacht voor het feit dat bij het aanpassen van de regels voor de besluitvorming over ruimtelijke projecten en de daaropvolgende rechtsbescherming de speelruimte van de wetgever begrensd is. Het wetsvoorstel is terecht gericht op snelheid en effectiviteit, maar de regering zou ook aandacht moeten besteden aan de betekenis van het voorstel voor de waarden van de democratische rechtsstaat en het vertrouwen in het bestuur. Het bestuursrecht heeft een belangrijke functie in de verhouding tussen overheid en burger en is mede bepalend voor het vertrouwen in het overheidsoptreden en voor de kwaliteit van de democratische rechtstaat. Ook waar het gaat om de vormgeving van de rechtsbescherming moet evenwicht blijven bestaan tussen het algemeen belang dat is gemoeid met een spoedige (effectieve) afdoening van geschillen enerzijds en het belang van de handhaving van het objectieve recht als verzekering en stimulans voor rechtmatige besluitvorming en de verdere verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak anderzijds.

A.2 Wetgeving als oplossing

In het advies over de Chw¹ heeft de Raad opgemerkt dat al enkele decennia wordt geklaagd over te trage verwezenlijking van grote infrastructuurprojecten en dat deze klachten zich thans ook richten op gebiedsontwikkeling in ons land. De Raad heeft erop gewezen dat de commissie Elverding deze problematiek in 2008 heeft geanalyseerd en voorstellen heeft gedaan. Uit haar analyse blijkt dat veel belemmeringen in de voortgang van deze projecten niet zozeer een juridische of proces-

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 4.

suele achtergrond hebben, maar verband houden met bestuurlijk en politiek onvermogen. Dat betekent volgens het advies dat het merendeel ervan door wetgeving niet is te beïnvloeden.

Voor zover wetgeving zelf een probleem oplevert voor een vlotte aanvang en uitvoering van projecten, wordt dit volgens de Raad vaak vooral veroorzaakt door de verkokerde besluitvorming en het naast elkaar bestaan van verschillende toestemmingsstelsels, verdeeld over veel wettelijke regelingen, elk met een eigen bevoegd gezag, indieningvereisten, loket, inspraakprocedure, beoordelingscriteria, afhandelingtermijnen, legesheffing en bezwaar- en beroepsprocedures. Daarbij is gewezen op een groot aantal recente wetswijzigingen die welbewust inzetten op coördinatie, zoals de coördinatieregelingen in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) en in de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Interimwet stad- en milieubenadering, de Waterwet en de introductie van de omgevingsvergunning in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Gelet hierop zijn volgens de Raad de mogelijkheden om door middel van aanpassing van wetgeving tot verdere vereenvoudiging en versnelling te komen, relatief beperkt.

In het licht van het eerdere advies mist de Afdeling in de toelichting een antwoord op de vraag of, en zo ja welke, nieuwe maatregelen worden getroffen om de bestuurlijke processen alsmede de kennis en kunde bij de (ambtelijke) voorbereiding, begeleiding en uitvoering van projecten te verbeteren. Voorts ontbreekt in de toelichting een beschouwing over de toegevoegde waarde, en daarmee de noodzaak, van de verankering van de Chw in relatie tot de reeds bestaande mogelijkheden in de wetgeving voor coördinatie en integratie van besluitvorming.

A.3 Ontbreken van evaluatieresultaten

De in hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen afwijkingen van de Awb gelden tot 1 januari 2014. Artikel 5.9a van de Chw bepaalt dat de effecten van de in dat hoofdstuk opgenomen instrumenten binnen twee jaar na inwerking-treding van de wet worden geëvalueerd op versnelling en op verbetering van de projecten waarop deze van toepassing zijn. De resultaten van de wettelijke evaluatie worden in het voorjaar van 2012 verwacht. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel heeft de regering derhalve geen rekening kunnen houden met de resultaten van de evaluatie. Volgens de toelichting zal bij de indiening van het wetsvoorstel bij de Tweede Kamer overigens wel een «evaluatieve rapportage» worden aangeboden. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de behoefte van verschillende partijen om meer zicht te hebben op de ervaringen in de praktijk alvorens de Chw permanent te maken, aldus de toelichting.

De Afdeling merkt op dat artikel 5.9a destijds bij amendement in de Chw is opgenomen naar aanleiding van vragen die waren gerezen over noodzaak, effectiviteit en kwaliteit van deze wet, in het bijzonder de verenigbaarheid met het Europese recht. Totdat de resultaten van de voorgeschreven evaluatie bekend zijn, twee jaar voordat de Chw vervalt, kan niet worden vastgesteld in hoeverre het bestuurs(proces)recht van de Chw tot een substantiële versnelling en verbetering van de besluitvorming heeft geleid. De resultaten van de evaluatie zijn eveneens van belang voor beantwoording van de vraag of de werking van hoofdstuk 1 van de Chw kan worden uitgebreid tot die delen van het bestuursrecht, die weinig overeenkomst vertonen met het omgevingsrecht. Dat die vraag relevant is, blijkt uit het wetsvoorstel zelf, nu dit bijvoorbeeld de regeling van de versnelde behandeling en de uitsluiting van het beroepsrecht van decentrale overheden van toepassing verklaart op bij amvb aan te wijzen besluiten en de overige bepalingen van hoofdstuk 1 van de Chw op elk

besluit van toepassing laat zijn. Daarom valt niet in te zien waarom de resultaten van de voorgeschreven evaluatie niet worden afgewacht, alvorens een wetsvoorstel strekkende tot verankering van de Chw in te dienen.

A.4 Effecten van het wetsvoorstel

Het voorstel voor de Chw is in het najaar van 2009 ingediend in verband met de mondiale financiële en economische crisis die zich in het najaar van 2008 openbaarde. De wet is onder grote tijdsdruk binnen een termijn van slechts enkele maanden tot stand gekomen en specifiek gericht op versnelling van projecten in het ruimtelijke domein. De snelheid waarmee de maatregelen ingang konden vinden was, tegen de achtergrond van de kritieke financiële en economische situatie, een cruciale factor bij de totstandkoming van de wet. Om die reden is ervoor gekozen een deel van de Chw een tijdelijk karakter te geven.¹ Het tijdelijke karakter maakte het mogelijk om de gang in het wetgevingsproces te houden en onderstreepte dat de afwijking van het reguliere, met meer waarborgen omgeven, recht als een uitzondering moest worden gezien. Het betekende eveneens dat bij de totstandkoming van de Chw vooral de vraag aan de orde is geweest of de wet zou kunnen leiden tot versnelling en vereenvoudiging van grote infrastructuurprojecten en dat minder de nadruk is gelegd op aspecten als de rechtspositie van de individuele burger, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid.

De financiële en economische crisis die in het najaar 2008 is begonnen, is niet voorbij. Op zichzelf zou dit een reden kunnen zijn voor verlenging van de Chw. Daarin voorziet het wetsvoorstel echter niet. Het wetsvoorstel betreft geen nood- of crisiswetgeving en evenmin een in beginsel tijdelijke regeling op een beperkt, afgebakend terrein. De wijzigingen in dit voorstel hebben een permanent karakter en zijn grotendeels van fundamentele aard. De voorstellen zien zowel op het bestuursprocesrecht in het algemeen (besluitvorming en rechtsbescherming), als op een groep nader af te bakenen ruimtelijke besluiten in het bijzonder. Sommige wijzigingen zijn van toepassing op alle bestuursrechtelijke besluiten en procedures, andere voorstellen behelzen een door het hele ruimtelijke bestuursrecht doordringende aanvulling van de daar geldende basiswetten (Wabo, Wm, Wro).

Gelet hierop is een analyse van de mogelijke effecten van het wetsvoorstel aangewezen, waarbij ook de effecten in ogenschouw worden genomen die bij de totstandkoming van de Chw een minder grote rol speelden. Niet kan worden volstaan derhalve met verwijzing naar vergelijkbare bepalingen in de Chw of naar de mogelijk gunstige effecten van die wet.

A.5 Tweedeling en complexiteit bestuursprocesrecht

Eén van de uitgangspunten van de Awb is een uniform bestuurs(proces)-recht, dat wat de opzet betreft zo eenvoudig mogelijk is. Dit houdt mede verband met de doelstelling van ongelijkheidscompensatie. Enkele in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen stroken niet met dit uitgangspunt. Het voorstel compliceert het bestuursprocesrecht aanzienlijk en creëert twee soorten bestuursprocesrecht, afhankelijk van het soort besluit en de positie van degene die beroep aantekent. Zo laat de Awb toe dat eerst een ongemotiveerd – pro forma – beroepsschrift wordt ingediend, maar is dat ingevolge het voorstel niet meer mogelijk indien het beroep zich richt tegen een bij algemene maatregel van bestuur (amvb) aan te wijzen besluit. Voorts wordt de bevoegdheid van de bestuursrechter om een zaak versneld te behandelen vervangen door een verplichting indien het beroep zich richt tegen een bij amvb aan te wijzen besluit. De bestuurs-

¹ Zie artikel 5.10, eerste lid, van de Chw.

rechter wordt in zaken die versneld worden behandeld op termijn gesteld en aan decentrale overheden wordt in bepaalde gevallen het beroepsrecht ontnomen. Het voorstel geeft voorts, in afwijking van de in de Awb neergelegde hoofdregel, een bestuursorgaan onder voorwaarden de bevoegdheid om een besluit dat strekt tot vervanging van een vernietigd besluit te baseren op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte. Ook kent het voorstel een open karakter, nu een nog te concipiëren amvb op een aantal punten de reikwijdte van het voorstel, en daarmee het niveau van de rechtsbescherming gaat bepalen. Zoals de Raad van State in zijn advies over de Chw heeft overwogen kan een economische crisis een reden vormen om tijdelijk van regels van de Awb af te wijken, maar alleen op basis van een zorgvuldige afweging tussen hetgeen in verband met de economische crisis specifiek nodig is enerzijds en het belang van rechtseenheid en rechtsgelijkheid anderzijds. In het nader rapport heeft de regering de waarde van een uniform bestuursprocesrecht erkend, maar wees zij erop dat de ernst van de economische situatie zodanig is dat zij het gerechtvaardigd acht om tijdelijk van sommige van deze regels af te wijken. Nu thans geen tijdelijke afwijking van de Awb wordt voorgesteld, maar een structurele wijziging daarvan, kan afwijking van de uitgangspunten van de Awb niet worden gerechtvaardigd met een beroep op de economische crisis. Verwacht mag worden dat elke voorgestelde maatregel op het terrein van het bestuurs(proces)recht, ook waar het gaat om omgevingsrecht, wordt gemotiveerd in het licht van de uitgangspunten van de Awb. De toelichting voorziet daar niet in.

De Afdeling merkt voorts op dat de tweedeling in het bestuursprocesrecht zo wordt vormgegeven dat inhoud en omvang daarvan bij amvb worden bepaald. Essentiële voorschriften inzake de toegang tot de rechter en de wijze van behandeling van geschillen door de rechter, worden op deze wijze naar het niveau van een amvb gedelegeerd. Bedoelde voorschriften dienen echter, gelet op het primaat van de wetgever en de scheiding der machten, bij wet in formele zin te worden geregeld.

A.6 Uitvoering

In de toelichting wordt nauwelijks aandacht besteed aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor bestuur en rechtspraak.¹ Volgens de toelichting kunnen de in het voorstel opgenomen wijzigingen leiden tot een reductie van het aantal beroepszaken dat dient te worden behandeld. De voornaamste reden daarvoor is dat door de regeling van de «omgevingsvergunning-plus» er minder vergunningaanvragen (nodig) zullen zijn, waardoor er ook minder beschikkingen komen waartegen in beroep kan worden gegaan. De consequenties voor de werklust van de rechterlijke macht (inclusief de Afdeling bestuursrechtspraak) zullen volgens de toelichting pas volledig kunnen worden bepaald bij de vaststelling van de regels bij amvb's, waarbij concreet projecten worden aangewezen die onder het regiem zullen komen te vallen van rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak en een afdoeningstermijn van zes maanden. In de toelichting bij die amvb's zullen die consequenties worden beschreven, aldus de toelichting.

De Afdeling mist in de toelichting een analyse van de lasten van het wetsvoorstel voor de bestuurspraktijk. Daarbij zou in aanmerking moeten worden genomen dat in het ruimtelijke bestuursrecht, in het kader waarvan projecten vaak een lange doorlooptijd hebben en hoge onderzoekslasten kunnen vergen, continuïteit van het wettelijke kader, zeker na de vele wetswijzigingen die de afgelopen periode hebben plaatsgehad, aangewezen is. De toelichting geeft voorts geen inzicht in de effecten van het wetsvoorstel voor de organisatie van de bestuursrechtspraak bij de

¹ Zie memorie van toelichting, I. Algemeen deel, paragraaf 4 (Effecten van het wetsvoorstel).

rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak, en de daarvoor noodzakelijke middelen.

A.7 Alternatief

Volgens de toelichting biedt bestendiging van de tijdelijke regels van de Chw «de rechtszekerheid dat die maatregelen ook in de toekomst bij nieuwe projecten kunnen worden toegepast.»¹ De Afdeling merkt op dat, voor zover het de regering erom gaat overgangsrechtelijke problemen te voorkomen omdat de Chw op 1 januari 2014 vervalt, dit doel ook kan worden bereikt door de termijn te verlengen. Dit biedt niet alleen de zekerheid dat de in de Chw opgenomen maatregelen bij nieuwe projecten kunnen worden toegepast, maar heeft bovendien het voordeel dat gebruik kan worden gemaakt van de resultaten van de evaluatie.

A.8 Conclusie

Er is een verschil tussen het bestaan van een onder grote tijdsdruk tot stand gekomen tijdelijke wet die voorziet in experimentele rechtsfiguren, die hun nut en hanteerbaarheid nog moeten bewijzen, en een permanente wijziging van het bestuurs(proces)recht en het omgevingsrecht. De permanente wijziging van het bestuurs(proces)recht en de aanvulling van de basiswetten op het terrein van het omgevingsrecht vergen een afzonderlijke voorbereiding en een doordachte keuze waarvan aanneemelijk is dat die voor de lange termijn stand zal houden. De Afdeling vindt in de toelichting onvoldoende aanknopingspunten dat de voorbereiding van het wetsvoorstel toereikend is geweest. Zij is er, mede daardoor, niet van overtuigd dat een doordachte keuze is gemaakt en dat een bijdrage wordt geleverd aan de door de Afdeling onderschreven doelstelling van versnelling, verbetering en vereenvoudiging van de besluitvorming over ruimtelijke projecten. De Afdeling heeft in dit kader in het voorgaande in het bijzonder aandacht gevraagd voor het ontbreken van een probleem-analyse, de vraag of nieuwe wetgeving de meest geschikte oplossing voor de gestelde problemen is, het onderbelicht blijven van belangrijke aspecten als de rechtspositie van de individuele burger, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid, de tweedeling in het bestuursprocesrecht, het ontbreken van evaluatieresultaten en het ontbreken van een analyse van de lasten van het wetsvoorstel voor de bestuurspraktijk.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel te heroverwegen.

B. Ten aanzien van de verbeteringen in het omgevingsrecht («quick wins»)

In hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel zijn enkele wijzigingen van het omgevingsrecht opgenomen. Deze zijn gegroepeerd rondom drie thema's:

- vermindering van lasten;*
- snelle, flexibele en zorgvuldige besluitvorming en*
- het wegnemen van knelpunten in de praktijk.*

In de toelichting wordt erop gewezen dat in vervolg op dit wetsvoorstel wordt gewerkt aan een fundamentele herziening van het omgevingsrecht en aan een herziening van de natuurwetgeving. Deze herziening richt zich zowel op het verminderen van onderzoekslasten en integratie van toetsingskaders als op een verdere vereenvoudiging en bundeling van het omgevingsrecht, aldus de toelichting.

¹ Zie memorie van toelichting, I. Algemeen deel, paragraaf 1 (Inleiding), zesde tekstblok.

B.1 Complexiteit van en gebrek aan samenhang in het omgevingsrecht

Het omgevingsrecht (ruimte, wonen, infrastructuur en milieu) wordt gekenmerkt door een groot aantal regels, dat continu aan verandering onderhevig is. In totaal gaat het om ruim 60 wetten, meer dan 100 amvb's en ettelijke honderden ministeriële regelingen. In de beleidsbrief «Eenvoudig beter» van 28 juni 2011¹ wordt opgemerkt dat het omgevingsrecht versnipperd tot stand is gekomen en te vaak samenhang mist, zodat zelfs deskundigen vaak geen zekerheid meer kunnen geven of een ruimtelijk project in overeenstemming met de regels kan worden toegestaan. In dit kader zijn de laatste jaren veel volledig nieuwe wetten of ingrijpende wetswijzigingen in werking getreden. Ter illustratie kan worden gemeld dat sinds juli 2008 al meer dan 166 wijzigingen zijn aangebracht. Van al deze veranderingen is gezegd dat daarmee een verbetering of vereenvoudiging van het omgevingsrecht zou worden bereikt. Bij een zo groot aantal is dat echter moeilijk vol te houden. Bovendien trekt het tempo van de wijzigingen een grote wissel op de bestuurs- en rechtspraktijk, wat nog wordt verergerd door de reparatiewetgeving die nodig is gebleken na invoering van al deze wettelijke regelingen. De regering kan derhalve worden nagegeven dat de omgevingswetgeving ingewikkeld en weinig samenhangend is en dat zij leidt tot aanzienlijke administratieve en bestuurslasten. Dit neemt niet weg dat de Afdeling, juist ook met het oog op het risico van een verdere toename van die lasten, kritisch is over de verhouding van het wetsvoorstel tot de fundamentele herziening van de omgevings- en natuurwetgeving. In het navolgende wordt hierop ingegaan.

B.2 Verhouding tot de Omgevingswet

In de beleidsbrief «Eenvoudig beter» wordt een fundamentele herziening van het omgevingsrecht aangekondigd. Deze herziening moet leiden tot een raamwet die de belangrijkste delen van het omgevingsrecht bevat: de Omgevingswet. Volgens de beleidsbrief moet de hercodificatie van het omgevingsrecht leiden tot een aanzienlijke (inhoudelijke) reductie van regels, wetten en regelingen, uniformering van de totstandkoming van besluiten en het stroomlijnen van inspraak- en beroepsprocedures. Bedoeling is om de nieuwe wet in 2013 in werking te laten treden.

De Afdeling merkt op dat het belang van een fundamentele herziening van het omgevingsrecht gelet op de complexiteit ervan en het gebrek aan samenhang evident is. Zij wijst er echter op, gegeven het door de regering in de beleidsbrief voorziene tijdschema voor een Omgevingswet, dat de implementatie van het voorliggende wetsvoorstel vermoedelijk gelijk oploopt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit aspect, gevoegd bij het feit dat er voor de praktijk voldoende tijd moet zijn om zich voor te bereiden op de invoering van nieuwe wetgeving, doet de vraag rijzen of de inwerkingtreding van twee wetten op nagenoeg hetzelfde moment niet te bezwarend is.

B.3 Verhouding tot de Wet Natuur

Een aantal van de voorgestelde wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) heeft een fundamenteel karakter. Zij leiden tot een geheel andere wijze van bescherming van natuurwaarden dan waarvan de oorspronkelijke Nbw 1998 in 2005 vanuit ging. Het betreft dan met name het vervangen of beperken van de vergunningplicht. De regering beoogt met deze wijzigingen een gerichte verbetering van het omgevingsrecht op korte termijn te realiseren («quick wins»), met het oog op vereenvoudiging, het verwijderen van nationale koppen en lastenverlichting.² De Afdeling merkt op dat een dergelijke wijziging van het

¹ Kamerstukken II 2010/11, 31 953, nr. 40.

² Memorie van toelichting, hoofdstuk 3 «Verbeteringen omgevingsrecht», paragraaf 3.1.2 «Natura 2000 (artikel 2.1.3)».

beschermingsregime vraagt om een visie op de wenselijkheid en de noodzaak van bescherming van natuurwaarden en de daarvoor in te zetten instrumenten. Tevens noopt een dergelijke wijziging tot een dragende motivering van de opportuniteit van het gekozen moment. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de voorgestelde wijziging moet worden gezien in samenhang met de vele wijzigingen van de Nbw 1998¹ en met de aangekondigde integrale herziening van de Nbw 1998.²

Dat de voorgestelde wijzigingen vooruitlopen op de integrale natuurwetgeving klemmt temeer, nu uit het voorontwerp daarvan is af te leiden dat de Wet Natuur ziet op dezelfde instrumenten als thans aan de orde zijn in het wetsvoorstel. Het meest in het oog springend is dat het voorliggende wetsvoorstel een aantal nationale regelingen beperkt, die in het voorontwerp Wet Natuur worden geschrapt. Dit betreft de regelingen die zijn gebaseerd op nationaal beleid. Zo voorziet dit wetsvoorstel in het vervangen van de vergunningplicht voor een nationaal beschermd natuurmonument door een aanschrijvingsbevoegdheid,³ terwijl de regels over beschermde natuurmonumenten en de mogelijkheid om beschermde landschapsgezichten aan te wijzen geheel komen te vervallen in het voorontwerp Wet Natuur.⁴ Dit kan voor de uitvoeringspraktijk betekenen dat, na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel gedeputeerde staten een verordening vaststellen ten behoeve van de generieke aanschrijvingsbevoegdheid inzake beschermde natuurmonumenten, waarvoor ten tijde van de vaststelling reeds bekend is dat daarvoor geen formeelwettelijke basis meer wordt gegeven in de Wet Natuur.⁵ Voorts valt op dat in dit wetsvoorstel de regeling voor plannen ongewijzigd blijft,⁶ waardoor als gevolg van het wetsvoorstel een verschil ontstaat in het toetsingsregime voor plannen en projecten, terwijl het voorontwerp Wet Natuur wel voorziet in een wijziging van het toetsingscriterium voor plannen, dat vergelijkbaar is met het criterium voor projecten.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de thans voorgestelde fundamentele wijzigingen de effectieve besluitvorming en de rechtszekerheid niet dienen. De Afdeling is dan ook niet overtuigd van de noodzaak om vooruit te lopen op de komende integrale herziening van de natuurwetgeving

B.4 Conclusie

De Afdeling onderkent de complexiteit van en het gebrek aan samenhang in het omgevingsrecht en begrijpt de wens van de regering de wetgeving op dat terrein te vereenvoudigen. Moeilijk valt evenwel in te zien welke bijdrage het wetsvoorstel kan leveren aan het bereiken van deze doelstelling nu het vooruitloopt op de voorgenomen integrale herziening van de omgevings- en natuurwetgeving. De Afdeling geeft de regering in overweging de desbetreffende verbeteringen van het omgevingsrecht uit dit voorstel te lichten en te integreren in de Omgevingswet en de Wet Natuur, met inachtneming van de in paragraaf 4 van dit advies gemaakte kritische opmerkingen over deze «quick wins».

2. Beoordeling van het wetsvoorstel

2.1 Doelstelling wetsvoorstel

Het verheugt het kabinet dat de Afdeling het uitgangspunt van de voorliggende wijziging van de Chw (en daarmee impliciet ook het opstellen van de aanstaande Omgevingswet) onderschrijft, namelijk het (voortdurende) streven om besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen, te verbeteren en te vereenvoudigen. De Afdeling attendeert op de mogelijkheid van minder gewenste neveneffecten van nieuwe

¹ Sinds de inwerkingtreding van de Nbw 1998 op 1 oktober 2005, is de voorliggende wijziging van deze wet de derde ingrijpende wijziging van het regime in korte tijd. De eerste fundamentele herziening werd op 1 februari 2009 van kracht, de tweede met de inwerkingtreding van de Chw op 31 maart 2010. Het wetsvoorstel voorziet in het vervallen van de regeling inzake het bestaand gebruik, welke is geïntroduceerd per 1 februari 2009. Verder vervalt in het wetsvoorstel de vergunningplicht ingevolge artikel 19ia van de Nbw 1998, die per 31 maart 2010 werd geïntroduceerd.

² De Nbw 1998, de Flora- en Faunawet en de Boswet zullen worden geïntegreerd en vereenvoudigd in de Wet Natuur. Thans is een inspraakronde gaande over een voorontwerp.

³ Artikel 16 van de Nbw 1998.

⁴ Zie het voorontwerp, memorie van toelichting, hoofdstuk 3 «Korte inhoud wetsvoorstel».

⁵ De planning is dat in 2012 het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer wordt aangeboden.

⁶ Artikel 19j van de Nbw 1998 ziet op een plan dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Artikel 19d van de Nbw 1998 ziet straks alleen nog op het significant verstorend effect. Artikel 2.8 van het voorontwerp Wet Natuur verwijst voor zowel plannen als projecten naar artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn (significante gevolgen).

wetgeving. Het naar aanleiding van het advies aangepaste wetsvoorstel bevat, naast het permanent maken van de Chw door deze wet voor onbepaalde tijd te verlengen, vooral een aantal zogenaamde «quick wins». Deze quick wins sorteren naar verwachting van het kabinet geen negatieve maar juist positieve effecten op de beoogde versnelling van besluitvorming. Voor deze wijzigingsvoorstellen ziet het kabinet uitdrukkelijke steun in de gehouden consultatie over een eerder ontwerp van het wetsvoorstel en in de evaluatieve rapportage. De effecten van de Chw en ook deze nieuwe wijzigingen worden geëvalueerd als input voor de nieuwe Omgevingswet en de aanstaande wijziging van de Awb, zodat ongewenste neveneffecten die snel aan het licht treden meteen kunnen worden verholpen.

2.2 Probleemanalyse en effectiviteit wetsvoorstel

A.1 Ontbreken van een probleemanalyse

De Afdeling maakt een onderscheid tussen de oorspronkelijke doelstelling van de Chw en de huidige doelstelling van deze wijzigingswet: de eerstgenoemde betrof een tijdelijk regiem, benodigd voor en gerechtvaardigd door een situatie van economische crisis; de laatstgenoemde betreft het permanent maken van dat tijdelijke, bijzondere regiem. De Afdeling constateert dat aan deze omslag qua focus geen (nieuwe) probleemanalyse ten grondslag ligt. Naar de mening van het kabinet is een probleemanalyse in dit geval niet nodig, omdat naar zijn inschatting ook buiten de situatie van een economische crisis de uitvoeringspraktijk baat zal hebben bij de procesrechtelijke versnellingen van de Chw. De primaire doelstelling van het wetsvoorstel is dan ook om ook na 1 januari 2014 gebruik te kunnen maken van de voorzieningen zoals deze nu nog in de Chw zijn opgenomen. De uitvoeringspraktijk vraagt daar ook (onverminderd) om, zoals blijkt uit de consultatie en de evaluatieve rapportage. Met het tijdig – ruim vóór de vervalltermijn van 1 januari 2014 – aankondigen van deze bestendiging van het Chw-regiem wordt de uitvoeringspraktijk rechtszekerheid geboden en kan de reeds opgedane ervaringskennis volop worden uitgebouwd, zonder dat een mogelijke terugkeer naar het oude regiem boven de markt blijft zweven. Het wetsvoorstel bestendigt de huidige regels, totdat de aangekondigde wetsvoorstellen van een Omgevingswet en een wijziging van de Awb dit gecontinueerde regiem, al dan niet in gewijzigde vorm, verankeren tot een – vereenvoudigd, verbeterd en qua toepassingsbereik verbreed – permanent regiem.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat ruimtelijke besluitvormingsprocessen in een aantal gevallen (te) traag verlopen, waarbij de oorzaken verschillend kunnen zijn. Deels heeft dat te maken met het complexe karakter van projecten, zeker wanneer meerdere belangen en partijen een rol spelen. Een goede (ambtelijke en bestuurlijke) organisatie is dan ook van belang voor een voorspoedig verloop van de besluitvorming. In de praktijk blijkt tevens dat wet- en regelgeving een complicerende factor kan zijn. Om die reden worden in de Chw mogelijkheden geboden om (tijdelijk) anders om te gaan met de regelgeving, en heeft het kabinet ervoor gekozen om deze een permanent karakter te geven. Daarnaast kan worden geconstateerd dat ook kennis en kunde relevant zijn als het gaat om de inhoud en uitvoerbaarheid van regelgeving. Het kabinet onderneemt daarom initiatieven om de ervaringen die met de huidige Chw zijn opgedaan actief te verspreiden zodat die informatie breder toegankelijk wordt en kan worden gebruikt (ook buiten het Chw-kader). Het voorliggende wetsvoorstel heeft evenals de huidige Chw als primaire doelstelling om de (inhoudelijke) besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen. Vergroten van de kennis en kunde bij

betrokkenen is daarbij uiteraard van belang, maar vormt geen zelfstandig doel van het voorstel om de Chw permanent te maken.

Het kabinet is van mening dat het voorliggende wetsvoorstel tot continuering van het Chw-regiem de door de Afdeling genoemde waarden – de gewenste betrokkenheid van de burger en de noodzakelijke mogelijkheden van rechtsbescherming – respecteert. Versnellingen in het besluitvormingsproces en in gerechtelijke procedures kunnen hand in hand gaan met een zorgvuldige en rechtmatige besluitvorming. Ook snelheid is een aspect van kwaliteit. Het vertrouwen dat de burger in het bestuur mag hebben heeft immers niet alleen te maken met de mogelijkheden om betrokken te zijn bij de plan- en besluitvorming, maar ook met de behoefte aan een spoedige afronding van de besluitvorming. Ook in het bestuursrecht wordt daarom zowel door de rechter als door de wetgever thans een sterker accent gelegd op noodzaak van snelle en finale geschilbeslechting. Dit is niet slechts een algemeen belang, maar betreft ook het belang van de individuele burger die in een gerechtelijke procedure is verwikkeld. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling merk ik overigens op dat bij de inwerkingtreding van de Awb afstand is genomen van de handhaving van het objectieve recht als zelfstandige of primaire functie van het bestuursprocesrecht.¹

De inleiding van de memorie van toelichting is naar aanleiding van de hierboven besproken opmerkingen van de Afdeling aangepast.

A.2 Wetgeving als oplossing

De Afdeling constateert dat wetgeving slechts deels de oorzaak is van een trage voortgang van projecten en, voor zover dat wel het geval is, met name de verkokerde besluitvorming en verschillende toestemmingsstelsels voor problemen zorgen. Zoals hiervoor al is gememoreerd, onderschrijft het kabinet de opmerking van de Afdeling dat wetgeving een beperkte rol speelt. Dat laat onverlet dat aanpassing ervan wenselijk kan zijn, hetzij inhoudelijk van karakter dan wel gericht op een betere afstemming en coördinatie van de verschillende procedures. De Afdeling wijst in dat verband op een aantal wetswijzigingen dat de afgelopen jaren is doorgevoerd. Met de Afdeling is het kabinet van mening dat hierdoor de mogelijkheden voor verdergaande vereenvoudiging en versnelling, binnen de huidige opzet van het omgevingsrecht, relatief beperkt zijn.

Tegelijk blijkt uit de praktijk dat de extra mogelijkheden die thans via de Chw worden geboden in een behoefte voorzien en meerwaarde bieden (zie tevens de volgende paragraaf). Het voorliggende wetsvoorstel bestendigt daarom de eerder gekozen aanpak en voegt enkele aanvullende verbeteringen van het omgevingsrecht toe. Het kabinet is niet voornemens om nieuwe maatregelen te treffen om de bestuurlijke trajecten alsmede de kennis en kunde bij de organisatie ervan verder te verbeteren. Lopende initiatieven, gericht op communicatie, uitwisseling van kennis en waar nodig begeleiding, zijn naar de mening van het kabinet momenteel toereikend. Daarnaast blijft met name het lokaal bestuur natuurlijk primair zelf verantwoordelijk voor de aanpak van projecten.

A.3 Ontbreken van evaluatieresultaten

De Afdeling constateert dat de resultaten van de voorgeschreven evaluatie ontbreken en noodzakelijk zijn alvorens een wetsvoorstel tot verankering van de Chw in te dienen. De Afdeling brengt dit punt terecht naar voren. Zoals vermeld in het inleidende gedeelte van dit nader rapport is daarom nu gekozen voor een route waarbij in het onderhavige

¹ Vgl. onderdeel III.1 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 32 450, nr. 3, blz. 9–10).

wetsvoorstel de huidige Chw wordt verlengd en tevens enkele verbeteringen van het omgevingsrecht worden geregeld, en waarbij de definitieve verankering geschiedt via een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Awb alsmede het wetsvoorstel voor een nieuwe Omgevingswet. Hierdoor kan bij de bredere aanpassing van het bestuursrecht rekening worden gehouden met de evaluatie van hoofdstuk 1 van de huidige Chw, die in april 2012 wordt verwacht.

In het huidige wetsvoorstel zijn overigens de ervaringen in de praktijk, zoals bijvoorbeeld opgedaan bij individuele projecten of via de advisering door het Agentschap NL, meegenomen. Ook de reacties tijdens de consultatieronde zijn van waarde geweest bij de invulling van het wetsvoorstel. Daarnaast is een evaluatieve rapportage van de Chw opgesteld. Deze «Rapportage praktijk-ervaringen Crisis- en herstelwet, evaluatie 2010–2011» bevestigt dat de Chw werkt, maar ook dat de mogelijkheden tot versnelling die deze wet biedt nog beter en vaker benut kunnen worden. De regels voor de versnelling en vereenvoudiging van het bestuursprocesrecht slaan aan en de doorlooptijd van beroepsprocedures is fors teruggebracht. Rechterlijke uitspraken bevestigen de regels voor vereenvoudiging, zoals het niet toestaan van pro forma beroep. De ervaringen met de bijzondere projecten zoals de ontwikkelingsgebieden en de innovatieve experimenten zijn positief. Daarnaast is in het kader van de evaluatie van hoofdstuk 1 van de Chw een tussenrapportage opgesteld over twee bestuursrechterlijke bepalingen, te weten de zesmaanden-termijn voor de rechter en het relativiteitsvereiste. Hieruit blijkt dat de zesmaandentermijn in tweederde van de gevallen niet wordt gehaald. Wel worden de zaken gemiddeld binnen zeven maanden afgehandeld. Over het relativiteitsvereiste kunnen door het ontbreken van voldoende gegevens nog geen eenduidige uitspraken worden gedaan. Beide rapportages zijn inmiddels aan de Tweede Kamer toegezonden.¹

A.4 Effecten van het wetsvoorstel

Zoals hiervoor vermeld, heeft het kabinet naar aanleiding van het advies van de Afdeling gekozen voor een verlenging van de Chw, een keuze die mede wordt onderbouwd met de evaluatieve rapportage en de gehouden consultatie. Om die reden is een analyse van de mogelijke effecten van het oorspronkelijke wetsvoorstel niet meer nodig.

A.5 Tweedeling en complexiteit bestuursprocesrecht

Het kabinet heeft gekozen voor een verlenging van de huidige Chw. Daarmee wordt tevens tegemoet gekomen aan de kritische opmerkingen van de Afdeling in relatie tot de Awb. Als gezegd zal de permanentmaking van het merendeel van de bestuursprocesrechtelijke bepalingen in hoofdstuk 1 van de Chw zijn beslag krijgen via een afzonderlijk door de ministers van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in te dienen wetsvoorstel tot wijziging van de Awb. Daarbij kan dan rekening worden gehouden met de uitkomsten van de wettelijk voorgeschreven evaluatie van dat hoofdstuk 1. Vanzelfsprekend zal daarin tevens rekening worden gehouden met de kanttekeningen die de Afdeling in het onderhavige advies heeft geplaatst betreffende de uitgangspunten die aan de Awb ten grondslag liggen.

A.6 Uitvoering

De Afdeling constateert dat in de toelichting nauwelijks aandacht wordt besteed aan de gevolgen van het wetsvoorstel voor bestuur en rechtspraak. Op basis van voornoemde evaluatierapportage over de praktijkervaringen met de Chw en contacten met partijen kan niet worden gecon-

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 148.

cludeerd dat de bestuurspraktijk afwijzend staat tegenover een wijziging van het wettelijke kader dan wel dat voorgestelde bepalingen een tegengesteld (en vertragend) effect zouden hebben. Integendeel, de praktijk vraagt in een aantal gevallen juist om aanpassing van regelgeving zoals thans wordt voorgesteld. De voorgestelde wijzigingen kunnen bovendien bijdragen aan een reductie van de (bestuurs)lasten, zoals in de memorie van toelichting is verwoord. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de regeling van de omgevingsvergunning-plus overigens geschrapt. De reductie van lasten valt daardoor lager uit dan in eerste instantie voorzien.

De Afdeling advisering vraagt terecht aandacht voor de gevolgen voor de organisatie van de bestuursrechtspraak bij de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak. Vanuit de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zal een bijdrage worden geleverd aan financiële compensatie van de gevolgen die de verlenging van de Chw heeft voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

A.7 Alternatief

Zoals hiervoor vermeld is het door de Afdeling aangereikte alternatief voor een verlenging van de Chw (voor onbepaalde tijd) overgenomen.

B.1 Complexiteit van en gebrek aan samenhang in het omgevingsrecht

Gekozen is voor een verlenging van de Chw met een aantal «quick wins». Daarmee draagt het voorliggende wetsvoorstel bij aan de continuïteit van het bestaande wettelijke kader, zonder dat met ingrijpende wijzigingen wordt vooruitgelopen op de aanstaande fundamentele herziening van het omgevingsrecht. Die aangekondigde herziening is aanleiding geweest om een aantal voorstellen tot wijziging van regelgeving (met name met betrekking tot de omgevingsvergunning-plus en het m.e.r.-regiem) uit het wetsvoorstel te schrappen. Het vooruitzicht van de Omgevingswet is evenwel geen aanleiding om ook af te zien van «quick wins» en nuttige verbeteringen, waarmee de praktijk onmiddellijk uit de voeten kan.

B.2 Verhouding tot de Omgevingswet

De Afdeling constateert terecht dat dit wetsvoorstel qua planning slechts een betrekkelijk korte tijd vooruitloopt op de aangekondigde Omgevingswet. Anders dan de Afdeling acht het kabinet het niet bezwaarlijk dat het onderhavige wetsvoorstel vooruitloopt op de fundamentele herziening van het omgevingsrecht, omdat het wetsvoorstel voorziet in bestendinging van het huidige Chw-regiem totdat zeker is gesteld dat onderdelen daarvan in de Awb of in de Omgevingswet worden opgenomen. Ook wordt vooruitlopend op die twee wetsvoorstellen een aantal «quick wins» doorgevoerd, waarmee de uitvoeringspraktijk ervaring zal kunnen opdoen, alvorens ook die bestendigd zullen worden in de bedoelde wetsvoorstellen.

B.3 Verhouding tot de Wet Natuur

De Afdeling plaatst kanttekeningen bij de voorgestelde wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1998 vooruitlopend op de integrale herziening van de natuurwetgeving en geeft het kabinet in overweging de desbetreffende verbeteringen te integreren in de aangekondigde Wet Natuur. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is besloten deze wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998 niet langer in dit wetsvoorstel op te nemen. Het betreft de vervanging van de vergunningplicht door een aanschrijvingsbevoegdheid voor nationale beschermde

natuurmonumenten en handelingen die weliswaar verslechtering kunnen betekenen voor Natura 2000-gebieden, maar die zeker de instandhoudingsdoelen niet in gevaar brengen.

ARTIKELSGEWIJS

3. Verankering Crisis- en herstelwet (hoofdstuk 1)

3.1 Feitenonderzoek na vernietiging (artikel 1.1.1, onderdeel A, artikel 3:2 Awb)

Artikel 1.10 van de Chw bepaalt dat een besluit na vernietiging in beginsel mag worden gebaseerd op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte. De achtergrond van deze bepaling is, dat het bij grote ruimtelijke en infrastructurele projecten onredelijk wordt geacht dat bij het nemen van een besluit na vernietiging alle reeds verrichte milieuonderzoeken zouden moeten worden geactualiseerd, hoewel deze onderzoeken zelf niet de reden voor vernietiging waren. Als – enig – voorbeeld van zo'n situatie wordt in de toelichting gewezen op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak uit 2008 over het vliegveld Eelde.¹

De tijdelijke uitzondering die in artikel 1.10 van de Chw is gemaakt op artikel 3:2 jo. artikel 7:11 van de Awb voor grote ruimtelijke en infrastructurele projecten wordt thans permanent gemaakt en uitgebreid naar alle besluiten. De regering geeft hiervoor twee redenen. Ten eerste kan het ook in niet Chw-zaken voor het bestuur ondoelmatig zijn om nieuwe feitelijke ontwikkelingen te betrekken bij het nemen van een nieuw besluit na vernietiging. Ten tweede bestaan er volgens de regering vanuit het gezichtspunt van een effectieve rechtsbescherming bezwaren tegen hernieuwd feitenonderzoek na vernietiging.²

a. Noodzaak en urgentie

De toelichting schetst een probleem ten aanzien van onderzoeksverplichtingen bij hernieuwde besluitvorming na een vernietiging, maar biedt geen inzicht in de mate waarin dit probleem zich in de praktijk voordoet. Daarmee is de ernst van de problematiek niet overtuigend aangetoond. De toelichting stelt weliswaar dat deze problematiek «breder speelt» dan alleen in Chw-zaken, maar deze stelling wordt niet nader toegelicht bijvoorbeeld aan de hand van jurisprudentie. De toelichting bij het voorgestelde artikel 3:18a van de Awb, dat op een vergelijkbare problematiek ziet, verwijst slechts naar besluitvorming in het kader van de Wro, de Wabo en de Nbw 1998. Gemeenschappelijk daaraan is dat het wetgeving betreft in het ruimtelijke domein. De verwijzing schiet echter tekort als motivering van de noodzaak een regeling te treffen voor alle besluiten. Gelet hierop, adviseert de Afdeling de noodzaak tot handhaving van artikel 1:10 van de Chw en de uitbreiding van de toepassing daarvan tot alle besluiten, van een dragende motivering te voorzien.

b. Slagvaardigheid versus rechtsbescherming

Voorts merkt de Afdeling op dat wel aandacht wordt besteed aan de (veronderstelde) voordelen van de maatregel, maar niet aan de bezwaren die ertegen kunnen worden ingebracht. De Afdeling erkent dat het afbreuk kan doen aan de slagvaardigheid van het bestuur om na vernietiging van een besluit over te gaan tot een actualisering van de feiten, maar zij wijst erop dat het bij de besluitvorming uitgaan van verouderde gegevens het vertrouwen in het bestuur niet ten goede komt. Een basisregel van het bestuursrecht is dat een bestuursorgaan zijn besluiten op de feiten baseert. Artikel 3:2 van de Awb bepaalt daarom dat de overheid besluiten

¹ Uitspraak van 11 juni 2008, nr. 200603116/1 (AB 2008, 371).

² Memorie van toelichting, paragraaf 2.4 (beperking hernieuwd feitenonderzoek na vernietiging), blz. 39.

zorgvuldig voorbereidt, in overeenstemming met de feiten en het recht. Dat geldt ook voor een besluit dat in bezwaar wordt genomen; in bezwaar vindt een volledige heroverweging van het bestreden besluit plaats.¹ Het voorstel doorbreekt deze regel voor de besluitvorming door het bestuur na vernietiging. Het kan de indruk wekken van een bevooroordeeld handelen: de keuze voor een gunstig feitencomplex voor de ene partij, betekent tegelijkertijd een keuze voor een ongunstig feitencomplex voor de andere partij. Bovendien is zonder aanvullend onderzoek niet te zeggen of de feiten zodanig zijn veranderd, dat een wijziging van het besluit onontkoombaar is en geen gebruik mag worden gemaakt van deze bevoegdheid.² In feite legt het voorstel de bewijslast van nieuwe feitelijke ontwikkelingen bij de derde of de aanvrager, tenzij het bestuur zelf nader onderzoek noodzakelijk acht. Dit is in tegenspraak met het in artikel 3:2 van de Awb gecodificeerde zorgvuldigheidsbeginsel, dat de verplichting van het bestuursorgaan vooropstelt om in alle fasen van de besluitvorming actief kennis te vergaren.

Het voorstel houdt voorts geen rekening met het bestaan van meerpartij-engeschillen. Er is geen reden om aan het belang van derden bij het niet verlenen van een vergunning minder gewicht toe te kennen dan aan het belang van de aanvrager bij het verlenen ervan. Vanuit het perspectief van de overheid en het bestuursrecht behoort het algemeen belang het ijkpunt van de besluitvorming te vormen.

De Afdeling adviseert in de toelichting nader in te gaan op bedoelde bezwaren.

c. Neveneffecten

Ten slotte merkt de Afdeling op dat het voorstel het bestuursrecht compliceert en de werklust van de bestuursrechter verzwakt:

c.1 Het bestuursorgaan dat na vernietiging een nieuw besluit neemt, kan er voor kiezen om hetzij de bij zijn vernietigde besluit gebruikte feiten, hetzij nieuwe feiten, hetzij een mix van oude en nieuwe feiten, aan het nieuwe besluit ten grondslag te leggen. Anders dan de toelichting suggereert, staat het artikellid er niet aan in de weg dat na vernietiging een vergunning wederom wordt geweigerd, maar nu vanwege gewijzigde omstandigheden. Daardoor zullen onvermijdelijk discussies ontstaan over de keuze van het feitencomplex, met als mogelijk gevolg een nieuwe gang naar de bestuursrechter. Ook is onduidelijk hoe dit zich verhoudt met het recht van de bestuursrechter om zelf de feiten vast te stellen.

c.2 Volgens het voorstel kan het bestuursorgaan het vervangende besluit baseren op «de feiten waarop het besluit berustte». Dit betreft het totale feitencomplex zoals dat bij het nemen van dat besluit bestond en zoals dat door het bestuursorgaan is (of moet worden geacht te zijn) betrokken bij dat besluit. Lang niet al die feiten worden in de motivering van een besluit vastgelegd. Dit betekent dat bij elke uitspraak die tot vernietiging van een besluit leidt, bewust en uitdrukkelijk aandacht moet worden besteed aan de feiten die aan het bestreden besluit ten grondslag liggen. Dat geldt ook voor een uitspraak over het herstelbesluit, omdat de rechtbank moet beoordelen of het bestuursorgaan in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid dat besluit te baseren op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte. Daarnaast moet zij beoordelen of die feiten niet door haar eerder impliciet of expliciet als onjuist of onvolgende vaststaand zijn beoordeeld.

¹ Zie artikel 7:11 van de Awb; behoudens uitzonderingen die te maken hebben met de aard van het besluit; zo wordt aangenomen dat sanctiebesluiten in de bezwaarfase *ex tunc* moeten worden beoordeeld (ABRS 28 december 1999, E03.97 0 950, AB 2000, 107).

² Het voorgestelde artikel 3:2, tweede lid, onder b, van de Awb.

c.3 Niet duidelijk is of het op basis van het nieuwe artikellid ook mogelijk is om oude feiten aan het nieuwe besluit ten grondslag te leggen als ondertussen het recht is gewijzigd en of het denkbaar is dat het gewijzigde recht wordt toegepast op oude feiten. De tekst sluit dit niet uit, waardoor een besluit verder van de werkelijkheid verwijderd kan raken. Evenmin is duidelijk hoe het artikellid zich verhoudt tot de bevoegdheid van een bestuursorgaan om hangende bezwaar en beroep (ex nunc) een nieuw besluit te nemen en voor de bevoegdheid van de bestuursrechter om zelf in de zaak te voorzien (finale geschilbeslechting). Volgens artikel 3:2 van de Awb moet het bestuursorgaan, respectievelijk de bestuursrechter in beginsel uitgaan van de dan geldende feiten en omstandigheden. Ingevolge het voorstel krijgt het bestuursorgaan hier een keuzemogelijkheid om de nieuwe dan wel de oude feiten aan zijn besluit ten grondslag te leggen. Een dergelijke keuzemogelijkheid dient de rechtszekerheid niet, want de in redelijkheid door het bestuursorgaan gemaakte keuze kan op zichzelf ook weer aanleiding geven voor debat bij de bestuursrechter.

c.4 Ingevolge het voorgestelde artikel 3.2, tweede lid, van de Awb mag in drie gevallen geen gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid het vervangende besluit te baseren op de feiten waarop het vernietigde besluit berustte. Te verwachten is dat de vraag of één van deze uitzonderingen zich voordoet leidt tot nieuwe geschilpunten en daarmee tot extra werk en vertraging.

c.5 Bij de voorgaande opmerkingen heeft de Afdeling zich geconcentreerd op de gevolgen van de bepaling in de situatie dat er uitsluitend een (vernietigd) besluit en een uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg is. Wanneer daarnaast een procedure in hoger beroep gaat lopen, kunnen er nog meer complicaties optreden.

d. Conclusie

Het voorgaande samenvattend acht de Afdeling het onjuist om voor de volle breedte van het bestuursrecht af te wijken van de basisregel dat een besluit gebaseerd is op de actuele feiten, zonder duidelijke aanwijzing dat en waar er een probleem bestaat en zonder analyse van de gevolgen ervan voor de wijze van besluitvorming en de structuur van de rechtsbescherming. Bovendien leidt het voorstel door zijn algemene karakter tot moeilijk uit te leggen verschillen in de besluitvormingsfase voor en na vernietiging. Daarnaast kan het voorstel gemakkelijk leiden tot meer procedures. De Afdeling adviseert het voorstel nader te bezien.

3.2 Uitbreiding vergewisplicht (artikel 1.1.1, onderdeel B, artikel 3:9 Awb)

Artikel 3:9 van de Awb houdt in dat indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een bij of krachtens wettelijk voorschrift aangewezen adviseur is verricht, het bestuursorgaan zich ervan dient te vergewissen dat dit onderzoek op een zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. In artikel 1.3 van de Chw is artikel 3:9 van de Awb van overeenkomstige toepassing verklaard op onderzoeken die aan een besluit ten grondslag zijn gelegd, ongeacht of deze onderzoeken door een bij of krachtens wettelijk voorschrift aangewezen adviseur zijn verricht. Volgens de toelichting leent dit voorschrift zich voor uitbreiding naar het gehele bestuursrecht. Daarom bepaalt artikel 1.1.1, onderdeel B, van het voorstel dat de vergewisplicht van overeenkomstige toepassing is op andere onderzoeken die zijn verricht door een deskundige die niet werkzaam is onder verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan

a. Nut en noodzaak

De Afdeling merkt op dat de jurisprudentie wat betreft de mogelijkheid voor het bestuursorgaan om zijn besluit op een deskundigenadvies te baseren, geen onderscheid maakt tussen wettelijk en niet wettelijk verplichte adviezen.¹ Steeds wordt, gelet op artikel 3:2 van de Awb, nagegaan of het advies naar inhoud en wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont dat het bestuursorgaan dit niet aan zijn besluit ten grondslag had mogen leggen. De gedachte in de toelichting, dat het bestuursorgaan wettelijk verplichte adviezen afstandelijker zou behoeven te toetsen dan niet wettelijk verplichte adviezen, is dan ook onjuist. In beide gevallen blijft het bestuursorgaan verantwoordelijk voor het door hem genomen besluit waarbij een deskundigenadvies is gevolgd. Die verantwoordelijkheid brengt met zich dat het een deskundigenadvies niet altijd zonder meer kan volgen. Zo mag het niet zomaar aan een door de belanghebbende overgelegd deskundigenadvies dat afwijkt van het advies waarop het bestuursorgaan zijn besluit heeft gebaseerd, voorbijgaan. Zonder nadere motivering is niet op voorhand duidelijk of het artikel tot een versnelling en vereenvoudiging van de procedure leidt.

De Afdeling adviseert het artikel alsnog dragend te motiveren.

b. Plaats en redactie artikel

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling op dat de plaats van het artikel tot misverstand aanleiding kan geven. Afdeling 3:3 heeft uitsluitend betrekking op onderzoeken van bij of krachtens wettelijk voorschrift aangewezen adviseurs. Mede daardoor roept de betekenis van het woord «andere» in het voorgestelde artikel 3:9, tweede lid, van de Awb vragen op. Het is daarom systematisch juister om dit artikellid aan artikel 3:2 van de Awb toe te voegen. Ten slotte is niet duidelijk of beoogd wordt een verschil te maken tussen een adviseur (lid 1) en een externe deskundige (lid 2), en zo ja, wat dit verschil dan inhoudt. Wordt geen verschil beoogd dan spreekt de Afdeling de voorkeur uit om een en dezelfde term te gebruiken.

De Afdeling adviseert hierop in de toelichting in te gaan en het voorstel zonodig aan te passen.

¹ Zie bijvoorbeeld ABRS 22 maart 2006, nr. 200504276/1, ABRS 11 juni 2003, nr. 200200164/1, ABRS 28 maart 2008, nr. 200707309/1 en 200707309/2, ABRS 9 juli 2003, nr. 200206736/1 en ABRS 11 april 2007, nr. 200606259/1.

3.3 Beperking beroepsrecht decentrale overheden (artikel 1.1.1, onderdeel D, artikel 8:1a Awb)

Het voorgestelde artikel 8:1a van de Awb maakt het mogelijk dat bij amvb categorieën van besluiten worden aangewezen, waartegen een bestuursorgaan dat of een publiekrechtelijke rechtspersoon die niet tot de centrale overheid behoort slechts beroep bij de bestuursrechter kan instellen indien dit besluit tot hem is gericht. Volgens de toelichting heeft artikel 8:1a van de Awb dezelfde strekking en dezelfde reikwijdte als artikel 1.4 van de Chw.¹

a. Noodzaak zelfstandige motivering

Anders dan de toelichting stelt, verschilt de reikwijdte van artikel 8:1a van de Awb van die van artikel 1.4 van de Chw. Artikel 1.4 van de Chw beperkt het beroepsrecht van decentrale overheden voor besluiten die krachtens een wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de in de bijlagen I en II van de Chw bedoelde categorieën ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het voorstel maakt het echter mogelijk dat de regering het beroepsrecht van decentrale overheden tegen een onbeperkt aantal besluiten bij amvb permanent kan uitsluiten.² Daarom kan niet worden volstaan met een verwijzing naar de Chw, die gericht was op het geven van een tijdelijke impuls wegens de dreigende werkloosheid in de bouwsector en derhalve een andere doelstelling had dan het onderhavige wetsvoorstel. De Afdeling wijst op het nader rapport bij de Chw, waarin de regering ter onderbouwing van de dringende noodzaak van versnelling van procedures, zich uitdrukkelijk op de specifieke doelstelling van de Chw beriep.

De Afdeling adviseert het voorstel te voorzien van een zelfstandige motivering.

b. Noodzaak algemene beschouwing over geschilbeslechting tussen overheden

Voor zover de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden op het argument berust dat de rechtszaal niet het podium zou moeten zijn voor geschillen tussen overheden onderling, omdat de kern van het conflict louter een bestuurlijk verschil van inzicht kan zijn, merkt de Afdeling op dat dit argument eraan voorbijgaat dat het voorgestelde artikel 8:1a van de Awb in beginsel op alle besluiten van toepassing is. Dit betekent dat elke Nederlander potentieel belanghebbende kan zijn, zodat voor deze besluiten niet kan worden gezegd dat bestuursorganen het bestuursrecht aangrijpen om een bestuursgeschil het karakter van een rechtsgeschil te geven. Voor zover de regering de beperking uitsluitend van toepassing wil laten zijn op zuivere bestuursgeschillen, sluit dit argument evenwel aan bij eerdere adviezen van de Raad over de beslechting van zuivere bestuursgeschillen anders dan door een rechter.³ De Raad nodigde reeds eerder de regering uit tot het geven van een algemene beschouwing over bestuursgeschillen tussen overheden, met bijzondere aandacht voor de mogelijkheid om bij de wet te voorzien in Kroonberoep voor de beslechting van zuivere bestuursgeschillen.⁴ De Afdeling merkt op dat dit evaluatieonderzoek reeds is aangeboden aan de Tweede Kamer⁵, maar dat de regering nog geen standpunt heeft ingenomen over dit onderzoek noch over de beslechting van zuivere bestuursgeschillen.

¹ Memorie van toelichting, I. Algemeen deel, paragraaf 2.4 Hoofdstuk 1 Chw (Bijzondere bepalingen voor projecten).

² Volgens de toelichting is het weliswaar de bedoeling dat in de amvb besluiten zullen worden aangewezen die thans in bijlage I en II van de Chw zijn opgenomen, maar de wettekst maakt het mogelijk dat ook een oneindig aantal besluiten wordt aangewezen (memorie van toelichting, II. Artikelen, toelichting bij artikel 1.1.1, onder D).

³ Advies van 7 mei 2009, Tweede periodieke beschouwing over Interbestuurlijke verhoudingen, nr. W04.08 0 255, en advies van 24 februari 2010 over het voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht, nr. W04.09 0 438 (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 4). In deze adviezen gaf de Raad aan geen voorstander te zijn van het uitvechten van geschillen tussen overheden via de media of de rechter. Dit laatste draagt niet alleen bij aan een negatieve beeldvorming bij de burger over de overheid in haar geheel, maar zet ook de verhoudingen tussen wetgever, bestuur en rechter onnodig onder druk.

⁴ Advies van 24 februari 2010, Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 4, blz. 6).

⁵ Nader rapport van 7 mei 2010, Wet revitalisering generiek toezicht (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 4, blz. 8).

⁶ Brief van 8 juni 2010 (Kamerstukken II 2009/10, 31 507, nr. 16).

De Afdeling adviseert nadrukkelijk dat de regering een algemene beschouwing over geschilbeslechting tussen overheden geeft. Zo'n integrale visie is noodzakelijk, voordat kan worden overgegaan tot het aanbrengen van partiële, maar niettemin permanente, wijzigingen in het beroepsrecht van decentrale overheden.

c. Toevertrouwd belang

In zijn advies over de Chw heeft de Raad gewezen op de gelijkwaardige positie die de overheden (decentraal en centraal) in ons staatsbestel innemen. Inherent hieraan is dat (decentrale) overheden voor hun legitieme belangen, uitgedrukt in de aan hen toevertrouwde belangen en rechten, op moeten kunnen komen. Daarom bepaalt artikel 1:2, tweede lid, van de Awb, dat de aan bestuursorganen toevertrouwde belangen als hun belangen moeten worden beschouwd, zodat de rechtstreekse betrokkenheid van die belangen bij een besluit hen kwalificeert als belanghebbende. Het voorstel is voorts niet in lijn met de decentralisatiegedachte – dat decentrale overheden bepaalde belangen doeltreffender en dichter bij de burger kunnen behartigen dan de rijksoverheid¹ – nu die belangenbehartiging bij de bestuursrechter wordt uitgesloten.

De Afdeling adviseert de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden met inachtneming van het bovenstaande te heroverwegen.

d. Effectiviteit

In zijn advies over de Chw heeft de Raad opgemerkt dat beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden niet effectief is, omdat tegen de besluiten die worden genomen om de projecten van de bijlagen I en II van de Chw te kunnen realiseren, in de praktijk naast decentrale bestuursorganen als regel ook particulieren beroep aantekenen. Voor dit voorstel geldt dit te meer, omdat het bereik van het voorgestelde artikel 8:1a van de Awb tot alle besluiten kan worden uitgebreid. De Afdeling merkt op dat een procedure over een groot project waarbij het besluit werd vernietigd vanwege louter een beroep van een decentrale overheid, voor zover is nagegaan, de afgelopen jaren niet is voorgekomen. In zaken over een groot project procederen veelal meerdere burgers en slechts één of enkele decentrale overheden. Voor het beslechten van het voorliggende geschil maakt het de rechter niet uit of de appellanten alleen burgers zijn of burgers en overheden gezamenlijk. Bovendien kunnen decentrale overheden ervoor kiezen om met particuliere belanghebbenden mee te procederen.² Van deze mogelijkheden wordt al gebruik gemaakt.³

De Afdeling sluit niet uit dat het voorstel in sommige zaken uiteindelijk contraproductief zal uitwerken. Voor de decentrale overheden staat immers op grond van artikel 112 van de Grondwet de weg naar de burgerlijke rechter (in drie instanties) open, indien de weg naar de bestuursrechter is afgesloten.⁴ Verder biedt artikel 136 van de Grondwet een vangnet in de vorm van beroep op de Kroon indien de burgerlijke rechter zich niet bevoegd acht. De mogelijkheid dat de bestuursrechter én de burgerlijke rechter zich over de rechtmatigheid van hetzelfde besluit moeten uitspreken, kan inhouden dat het langer duurt voordat vaststaat dat dit besluit in stand kan blijven en dat de burgerlijke rechter anders oordeelt over een besluit dan de bestuursrechter.⁵ Dat kan tot moeilijk oplosbare complicaties aanleiding geven.

Gelet op de gebleken geringe effectiviteit en de kans op complicaties adviseert de Afdeling de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden te heroverwegen.

¹ Zie advies van 7 mei 2009, a.w., paragraaf 3.2 Theorie en praktijk van decentralisatie. Zie ook het Regeerakkoord VVD-CDA, «Vrijheid en verantwoordelijkheid», Hoofdstuk 1 Bestuur, – Taken van het bestuur worden op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau gelegd.

² Bijvoorbeeld door een (voor dat doel opgerichte) rechtspersoon beroep te laten instellen, door het oproepen van burgers tot het instellen van beroep of door het ondersteunen van beroepen van belanghebbenden die wel beroep kunnen instellen.

³ Zie bijvoorbeeld «(Gemeente) Bergen stuurt bewoners naar de rechter», Binnenlands Bestuur, 21 juni 2011 en «Trage start Crisis- en herstelwet», C. Overdijk, Binnenlands Bestuur, 2 april 2011, blz. 9–12; ABRS 8 augustus 2011, nr. 201105967/2/R1. Ook hier wreekt zich het ontbreken van de officiële evaluatie.

⁴ HR 15 december 1915, NJ 1916, 404 (Guldemon-Noordwijkerhout); HR 5 februari 1993, NJ 1995, 716 (Rotterdams welzijnsconvenant). Zie ook de recente uitspraak van de ABRS 29 juli 2011, nr. 201011757/14/R1. De Afdeling heeft daarin geoordeeld dat de beperking van het beroepsrecht in artikel 1.4 van de Chw juridisch toelaatbaar is, nu voor de desbetreffende gemeente de openstaande rechtsgang bij de burgerlijke rechter een effectieve rechtsbescherming waarborgt.

⁵ Zie in soortgelijke bewoordingen het advies van het IPO van 6 juni 2011, nr. LOK 20111039137, bijlage 1, blz. 5, de reactie van de Commissie voor de m.e.r. van 15 april 2011, nr. Ke/bt 2011–03, blz. 4.

e. Niveau van regelgeving

Het voorstel beperkt het beroepsrecht van bestuursorganen van decentrale overheden, waardoor zij als belanghebbende niet langer toegang tot de bestuursrechter hebben. Gelet op het primaat van de wetgever dient een dergelijke beslissing bij wet genomen te worden.¹ De aanwijzing bij amvb van categorieën van besluiten waarvoor de beperking van het beroepsrecht geldt, staat daarmee op gespannen voet. Dit bezwaar komt te vervallen indien de aanwijzing van de besluiten bij wet wordt geregeld.

De Afdeling adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

f. Conclusie

De Afdeling is geen voorstander van het uitvechten van geschillen tussen overheden voor de rechter. De nu voorgestelde beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden doet evenwel geen recht aan de gelijkwaardige positie van overheden in ons staatsbestel en gaat eraan voorbij dat artikel 1:2, tweede lid, van de Awb de aan decentrale overheden toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwt, zodat de rechtstreekse betrokkenheid van die belangen bij een besluit hen kwalificeert als belanghebbende. Voorts betekent de voorgestelde beperking van het beroepsrecht dat de weg naar de burgerlijke rechter wordt opengesteld. De Afdeling heeft gewezen op de neveneffecten van het uitsluiten van de bestuursrechter en de mogelijk averechtse werking daarvan op de doelstelling van artikel 8:1a, alsmede op de grenzen die het primaat van de wetgever stelt. Op grond van het vorenstaande adviseert de Afdeling aan de regering af te zien van de beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden totdat zij een algemene beschouwing over geschilbeslechting tussen overheden heeft gegeven. Indien de regering de beperking wil doorvoeren, adviseert de Afdeling deze keuze dragend te motiveren en in een bijlage bij de Awb te bepalen tegen welke besluiten door decentrale overheden geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld.²

3.4. Versnelde behandeling (artikel 1.1.1, onderdeel E, afdeling 8.2.3 Awb)

Artikel 1.6, eerste lid, van de Chw bepaalt dat de bestuursrechter beroepen tegen besluiten waarop afdeling 1.2 van de Chw van toepassing is, moet behandelen met toepassing van de in afdeling 8.2.3 Awb neergelegde figuur van de versnelde behandeling. Ingevolge artikel 1.6, vierde lid, van de Chw moet op deze Chw-beroepen binnen zes maanden worden beslist. Het voorgestelde artikel 8:53a van de Awb bepaalt dat een zaak «in ieder geval» versneld wordt behandeld indien het beroep zich richt tegen een besluit dat behoort tot een bij amvb aangewezen categorie. Overschakeling naar een normale behandeling wordt uitgesloten. Die aanwijzing heeft tevens tot gevolg, dat enkele andere nu nog in de Chw opgenomen regels van toepassing worden, zoals de regel dat na afloop van de beroepstermijn geen beroepsgronden meer mogen worden ingediend. De uitspraaktermijn van zes maanden geldt voortaan voor alle zaken die versneld behandeld worden. De regering is van plan om in die amvb in eerste instantie de huidige Chw-zaken aan te wijzen als «versneld regime-zaken», aldus de toelichting.

a. Verplichting versnelde behandeling

Het voorgestelde artikel 8:53a van de Awb bepaalt dat een zaak in ieder geval versneld wordt behandeld indien het beroep zich richt tegen een besluit dat behoort tot een bij amvb aangewezen categorie. De rechter is in dat geval niet bevoegd om de zaak alsnog op de gewone wijze verder te

¹ Aanwijzing 22 en 24 van de Ar.

² Zie voor een soortgelijke constructie de zogeheten negatieve lijst bij artikel 8:5 van de Awb.

behandelen, indien deze bij nader inzien niet voldoende spoedeisend blijkt of een gewone behandeling vordert. Indien een zaak versneld wordt behandeld, geldt ingevolge het voorgestelde artikel 8:52a van de Awb een uitspraaktermijn van zes maanden.

De Afdeling wijst erop dat in het Nederlandse rechtsstelsel de wetgever slechts in uitzonderlijke gevallen dwingende regels telt over de behandeling en voortgang van rechterlijke procedures. Illustratief daarvoor is dat de toepassing van afdeling 8.2.3 Awb – de Chw niet meegerekend – in slechts enkele wetten verplicht is gesteld waar het belang van korte termijnen evident is, zoals ten aanzien van besluiten op grond van de Kieswet, en dit, gelet op het onderwerp, alleen op kleine schaal tot procedures kan leiden. Naar het oordeel van de Afdeling is dit een juist uitgangspunt, omdat, de rechterlijke macht in beginsel de vrijheid moet bezitten ten aanzien van de wijze van behandeling van geschillen en de verschillende procesrechtelijke modaliteiten, daaronder begrepen de prioriteitstelling tussen de onderscheidene zaken die aan haar worden voorgelegd. Belangen van andere aard mogen daarop naar het oordeel van de Afdeling slechts in zeer uitzonderlijke situaties een inbreuk maken mits voorzien bij wet.

Dit geldt in het bijzonder ten aanzien van de versnelde behandeling. De geldende regeling geeft de rechter een discretionaire bevoegdheid. Dit veronderstelt dat deze een zorgvuldige afweging maakt tussen het belang van de verzoeker bij versnelde behandeling en de belangen van andere in het geding betrokken partijen, met name of deze in voldoende mate hun standpunt naar voren kunnen brengen. Volgens de wetsgeschiedenis legt de complexiteit van de zaak daarbij een groot gewicht in de schaal. Daarenboven wijst de toelichting nadrukkelijk op de risico's van versnelde behandeling voor de zorgvuldigheid van de rechterlijke beoordeling. De versnelde behandeling moet daarom kunnen worden beëindigd als deze niet langer gerechtvaardigd en verantwoord is. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat daarbij bewust niet de zwaardere eis is gesteld dat een versnelde behandeling een onevenredig nadeel met zich zou brengen in verhouding tot de daardoor te dienen belangen. Indien een zaak niet voldoende spoedeisend blijkt of een gewone behandeling vordert, is de rechter verplicht haar alsnog op de gewone wijze te behandelen, aldus artikel 8:53 van de Awb.

De Raad van State heeft in zijn advies over de (tijdelijke) Chw zodanige bijzondere omstandigheden aanwezig geacht, gegeven de maatschappelijke urgentie van onder de Chw vallende projecten. Aangezien dit wetsvoorstel ertoe strekt de tijdelijke regelingen van de Chw een permanente basis te geven, kan niet met een verwijzing naar de Chw worden volstaan. Uit het wetsvoorstel en de toelichting blijkt niet op grond van welke overwegingen en in welke gevallen een verplichting tot versnelde behandeling noodzakelijk is. De Afdeling merkt daarenboven op dat het instellen van beroep de werking van het bestreden besluit als regel niet schorst, zodat, vooruitlopend op de uitkomst van het beroep, reeds begonnen kan worden met de uitvoering ervan.¹

Wat betreft het voornemen om in eerste instantie de huidige Chw-zaken aan te wijzen als «versneld regime-zaken» merkt de Afdeling op dat zonder nadere toelichting niet valt in te zien waarom deze zaken zodanig belangrijk en urgent zijn, dat voor een groot deel van het omgevingsrecht een algemene uitzondering moet worden geformuleerd op de regels van het uniforme bestuursprocesrecht. Zij wijst er daarbij op dat als veel zaken versneld behandeld worden, zoals onder de Chw het geval is, de voorziening haar uitzonderingskarakter verliest. Voorts is ook de mogelijke omvang van de aan te wijzen zaken van belang. Er is uit een oogpunt van

¹ Artikel 6:16 van de Awb. Het reeds beginnen met de uitvoering is wel voor risico van degene die begint.

mogelijkheden tot versnelling met behoud van een aanvaardbaar niveau van rechtsbescherming een groot verschil tussen versnelde behandeling van een Kieswet-zaak met slechts enkele belanghebbenden en een Chw-zaak met tientallen appellanten.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel te voorzien van een dragende motivering en voor elke categorie aan te wijzen besluiten het uitzonderlijke, spoedeisende karakter aan te tonen.

Aangezien er bij deze wettelijke aanwijzing van zaken die versneld moeten worden behandeld geen geïndividualiseerde beoordeling van de aard en complexiteit van de zaken plaatsvindt, acht de Afdeling de mogelijkheid van de rechter om een uitzondering te maken in klemmende gevallen in het voorstel nog meer noodzakelijk dan thans reeds het geval is. Zij wijst erop dat in de wetten waarin toepassing van afdeling 8.2.3 Awb verplicht is, daaronder begrepen de Chw, de rechtbank thans steeds de vrijheid heeft om op grond van artikel 8:53 van de Awb te bepalen dat een zaak zich uiteindelijk toch niet voor versnelde behandeling leent.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 8:53a, derde lid, van de Awb te schrappen.

b. Uitspraaktermijn in alle zaken

Het voorstel schrijft een uitspraaktermijn van zes maanden voor in alle zaken waarin versneld wordt behandeld, in plaats van, zoals thans het geval is, alleen in Chw-zaken. De huidige regeling over de versnelde behandeling in afdeling 8.2.3 Awb regelt niets over de uitspraaktermijn. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, moet de rechter in beginsel de vrijheid hebben op individueel niveau de vereiste processuele beslissingen te nemen, uitzonderlijke situaties en belangen daargelaten. Wat betreft het voorstel om in alle zaken die versneld worden behandeld een uitspraaktermijn in de wet op te nemen zijn deze bijzondere omstandigheden niet, althans niet in voldoende mate, aanwezig. Wat betreft de categorieën aan te wijzen besluiten hangt dit af van de (onder a) gevraagde dragende motivering van de keuze. Aangezien de tekst van het voorstel geen criterium bevat voor het maken van een keuze, waardoor in beginsel een oneindig aantal zaken van uiteenlopende omvang in aanmerking kan komen voor een verplichte versnelde behandeling annex uitspraaktermijn, voldoet het voorstel op dit onderdeel evenmin aan het door de Afdeling in punt a geschetste kader.

De Afdeling adviseert het opleggen van een uitspraaktermijn te heroverwegen.

c. Effectiviteit

In de toelichting wordt geen aandacht besteed aan de resultaten van de toepassing van artikel 1.6 van de Chw tot dusverre. Daardoor is het niet duidelijk of het artikel aan zijn doel heeft beantwoord en of de voordelen zwaarder wegen dan de nadelen. De toelichting zou hierover inzicht moeten geven. Naar verluidt hebben in de praktijk niet alleen de bestuursrechter, maar ook de partijen – met name de verwerende bestuursorganen – grote moeite om op de vereiste zeer korte termijnen een adequate bijdrage aan de procedure te leveren. Zo geldt voor het uitbrengen van een verweerschrift in een Chw-zaak – gelet op de korte behandeltermijn – ingevolge de procesregeling van de Afdeling bestuursrechtspraak een termijn van twee weken. Deze termijn betekent dat bestuursorganen dikwijls om uitstel moeten vragen of niet in staat zijn op adequate wijze verweer te voeren, wat de voortgang van de procedure en de procespo-

sitie van het bestuur kan schaden. Ook leidt dit tot een grotere belasting van de bestuursrechter, omdat het accent van de procedure verschuift naar het onderzoek ter zitting.

De Afdeling adviseert in de toelichting hier nader op in te gaan (o.m. door aanvulling met feitelijke informatie over de huidige praktijk in Chw-zaken).

d. Vermelding van motivering

Wil het regime van versnelde behandeling werken, dan moet de bestuursrechter direct bij binnenkomst van een beroep kunnen constateren dat dit regime geldt en direct naar een hogere versnelling schakelen. De manier waarop besluiten en projecten in de Chw worden aangewezen, is in dit opzicht kwetsbaar.¹ Weliswaar is thans in het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, en straks in het voorgestelde artikel 6:23, derde lid, van de Awb, geregeld dat bij toepassing van het versnelde regime dit in de rechtsmiddelenvoorlichting moet worden vermeld, maar de rechter kan er niet zonder meer van uitgaan dat die voorlichting juist is en zal in alle gevallen onderzoek moeten doen om te bepalen of het versnelde regime van toepassing is. In verband hiermee zijn zaken door de rechter in eerste instantie als gewone zaken aangemerkt, en is pas later, ambtshalve of naar aanleiding van correspondentie met partijen, het Chw-spoor bewandeld. Het is daarom voor de rechtspraak van groot belang dat de aanwijzing van versneld te behandelen zaken zo wordt vormgegeven, dat bij binnenkomst van het beroep zonder nader onderzoek kan worden vastgesteld dat het versnelde regime van toepassing is.

De Afdeling adviseert de aanwijzing van deze versneld te behandelen zaken te expliciteren door conform artikel 3:47, tweede lid, van de Awb, aan te sluiten bij de vermelding van de toepasselijke wettelijke voorschriften krachtens welke het besluit is genomen.

e. Pro forma

Ingevolge het voorgestelde artikel 8:53a, tweede lid, van de Awb worden, indien versnelde behandeling verplicht is, de gronden van het beroep voor het einde van het beroep ingediend en blijft artikel 6:6 in zoverre buiten toepassing. Artikel 6:6 van de Awb geeft de rechter de bevoegdheid om een beroep niet-ontvankelijk te verklaren indien, kort gezegd, niet is voldaan aan de eisen van artikel 6:5 van de Awb en de indiener in de gelegenheid is gesteld het verzuim te herstellen. Het voorstel komt erop neer dat het niet mogelijk is na afloop van de beroepstermijn nog gronden in te dienen.

De Afdeling wijst er op dat, anders dan in artikel 1:6, tweede lid, van de Chw niet is voorzien in een verplichting tot niet-ontvankelijk verklaring van het beroep. Voorts merkt de Afdeling op dat volgens vaste jurisprudentie wordt afgezien van niet-ontvankelijkverklaring indien de specifieke Chw-rechtsmiddelenvoorlichting ontbreekt en de gronden van het beroep om die reden niet tijdig zijn ingediend.² Gelet hierop adviseert de Afdeling te bepalen dat het beroep niet-ontvankelijk is indien niet is voldaan aan artikel 8:53a, tweede lid, tenzij artikel 6:23 van de Awb niet in acht is genomen en redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel in de aangegeven zin aan te passen.

¹ Als een beroep tegen een bestemmingsplan binnenkomt over een geschil over een stuk landbouwgrond, kan de rechter niet zonder een uitgebreid onderzoek van het bestemmingsplan vaststellen dat deze zaak versneld moet worden behandeld omdat in datzelfde bestemmingsplan elders een nieuwe windturbine mogelijk wordt gemaakt (bijlage I, categorie 1,1, Chw). Als een beroep tegen een vergunning voor bouwen van een woning binnenkomt, kan de bestuursrechter zonder onderzoek van het bestemmingsplan waarop die vergunning berust niet constateren dat de zaak versneld moet worden behandeld omdat de woning onderdeel uitmaakt van een groep van 20 of meer (binnenkort als gevolg van de wijziging Chw (TK 32 588): 12 of meer) woningen die met het bestemmingsplan wordt mogelijk gemaakt (bijlage I, categorie 3.1, Chw). Als beroep wordt ingesteld tegen een vergunning voor het kappen van een boom ten zuiden van Den Haag, kan de bestuursrechter niet aanstonds weten dat dit beroep versneld moet worden behandeld, omdat dit besluit is genomen in verband met het project «Mooi en Vitaal Delfland», dat betrekking heeft op «een gebied tussen Den Haag, Rotterdam en Zoetermeer» en bestaat uit «Integrale gebiedsontwikkeling met focus op herstructurering glas en groen.» (bijlage II, categorie 21, van de Chw).

² Zie bijvoorbeeld ABRS 3 augustus 2011, nr. 201009334/1/R3.

f. Tussenuitspraak

De artikelen 1.6, vierde lid, 1.7, tweede lid, onderdeel a, en 1.8, tweede lid, van de Chw bepalen, kort gezegd, dat de bestuursrechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn hetzij een einduitspraak, hetzij een tussenuitspraak doet. Deze tussenuitspraak kan inhouden hetzij een toepassing van de bestuurlijke lus (artikel 8:51a van de Awb), hetzij het stellen van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie. Indien toepassing is gegeven aan de bestuurlijke lus, wordt binnen zes maanden na de verzending van de tussenuitspraak einduitspraak gedaan.

Het voorgestelde artikel 8:52a van de Awb bouwt hierop voort, zij het met twee verschillen. In de eerste plaats wordt voorgesteld om de uitspraakstermijn na toepassing van de bestuurlijke lus te beperken tot vier maanden. De toelichting stelt, zonder nadere motivering, dat het bij nader inzien mogelijk moet zijn om de tweede fase sneller dan de eerste fase af te handelen. Het is de Afdeling niet duidelijk waarop dit inzicht is gebaseerd en waarom het niet aan de rechter kan worden overgelaten de termijn te nemen die daarvoor in redelijkheid nodig is. Vermeden moet worden dat door de verkorting van de termijn een onevenredige druk op de rechtbanken komt te liggen. Bovendien bestaat pas één jaar ervaring met deze zes-maandentermijn, zonder dat de effecten daarvan in beeld zijn gebracht.

In de tweede plaats wordt deze termijn ook van toepassing op de procedure na ontvangst van het antwoord op de prejudiciële vragen. «Gelet op de doorlooptijden bij het Hof van Justitie heeft een zaak na beantwoording van prejudiciële vragen al beduidend langer geduurd dan eigenlijk wenselijk is. Daarom mag verwacht worden dat de rechter na ontvangst van de antwoorden de zaak met grote voortvarendheid afhandelt», aldus de toelichting. De Afdeling wijst erop dat tijdsverloop niet ongedaan kan worden gemaakt. Uitsluitend is van belang op grond van welke argumenten de regering meent dat het mogelijk en wenselijk is deze fase aan een dergelijke, korte termijn te binden. Gegeven het feit dat de rechtsvragen die aan de orde zijn in een prejudiciële procedure meestal gecompliceerd zijn en samenhangen met onduidelijkheden in nationale wetgeving, acht de Afdeling een termijnstelling niet passend. Dit laatste te minder, omdat partijen door de rechter de gelegenheid krijgen om binnen een bepaalde termijn te reageren op de uitspraak van het Hof.¹ Een uitspraak van het Hof is immers op dat moment een nieuwe zienswijze waarover partijen zich moeten beraden. Een dergelijke uitspraak laat bovendien ruimte voor interpretatieverschillen. Naar aanleiding van de reacties van partijen wordt beoordeeld of een hervatting van de zitting nodig is. Van een zitting kan alleen door de rechter worden afgezien, indien partijen daarvoor toestemming geven.² Gegeven het voorgaande bestaat het risico dat de bestuursrechter afziet van het stellen van prejudiciële vragen om nationale termijnen te halen. De Afdeling acht dat onwenselijk.

De Afdeling adviseert het voorstel op beide punten te heroverwegen.

g. Systematiek

De bepaling dat beroepsgronden binnen de beroepstermijn moeten worden ingediend (artikel 8:53a, tweede lid) hoort systematisch gezien niet thuis in afdeling 8.2.3 van de Awb die voor het overige uitsluitend regels bevat over procesbeslissingen van de bestuursrechter. Hetzelfde geldt voor de regels over de uitspraakstermijn (artikel 8:52a). Indien

¹ Doorgaans een termijn van vier weken.

² Zie ook artikel 8:57 van de Awb.

daarover iets moet worden geregeld, ligt het meer voor de hand om de in artikel 8:66 van de Awb gegeven regels over de uitspraaktermijn aan te vullen.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt aan te passen.

h. Niveau van regeling

Artikel 112, tweede lid, tweede volzin, van de Grondwet bepaalt, kort weergegeven, dat de wet de wijze van behandeling van geschillen regelt. Hieruit volgt dat delegatie door de formele wetgever toegelaten is. Zoals de Afdeling hiervoor heeft opgemerkt, moeten essentiële voorschriften van het bestuursprocesrecht in de wet worden geregeld, gelet op het primaat van de wetgever.¹ Het voorstel voldoet niet aan deze eis. Het voorgestelde artikel 8:52 geeft de rechter de bevoegdheid om zowel de omvang van het vooronderzoek te beperken als bepaalde termijnen te bekorten. Bovendien hoeven partijen niet ten minste drie weken vóór de zitting te worden uitgenodigd, zodat een zaak sneller ter zitting kan worden gebracht. Voorts gaat een uitspraaktermijn gelden van zes maanden. De beslissing om zaken versneld te behandelen raakt daarmee aan de essentialia van het procesrecht, zodat deze beslissing niet naar het niveau van een amvb kan worden gedelegeerd. Dit bezwaar vervalt indien de aanwijzing van de besluiten waarin versnelde behandeling verplicht is, bij de wet wordt geregeld, evenals in de Chw het geval is.

Een aanwijzing hiervoor is voorts het gegeven dat tot dusver toepassing van afdeling 8.2.3 Awb steeds bij wet verplicht is gesteld.²

De Afdeling adviseert het voorstel dienovereenkomstig aan te passen.

i. Conclusie

De Afdeling heeft er op gewezen dat het stellen van dwingende regels over de behandeling en voortgang van zaken alleen in zeer uitzonderlijke situaties is toegestaan. Uit het voorstel blijkt niet welke belangen of zaken zodanig uitzonderlijk of urgent zijn, dat zij nopen tot een verplichte versnelde behandeling. De Afdeling adviseert om toe te lichten waarom voor (een groot deel van) het omgevingsrecht een uitzondering zou moeten worden gemaakt op de regels van het uniforme procesrecht. In het belang van de zorgvuldigheid van de rechterlijke beoordeling adviseert de Afdeling de mogelijkheid te behouden dat de rechter kan besluiten tot een normale behandeling. Ook vraagt de Afdeling naar de effectiviteit van de verkorte wettelijke uitspraaktermijn. Ten slotte maakt de Afdeling opmerkingen over onder andere de systematiek van het voorstel, pro forma-beroepen en het ontbreken van rechtsmiddelenverlichting, alsmede over het niveau van regeling.

3.5 Omgevingsvergunning-plus (artikel 1.1.3, onderdelen A tot en met E)

Artikel 1.1.3, onderdelen A tot en met E, voorziet in een volledige integratie van hoofdstuk 2, afdeling 6 (Versnelde uitvoering van bouwprojecten), van de Chw in de Wabo. Hierdoor wordt het projectuitvoeringsbesluit van afdeling 6, waarmee in één besluit een project bestaande uit de bouw van 12 woningen of meer kan worden vergund, omgevormd tot een «omgevingsvergunning-plus». Tevens is voorzien in een uitbreiding van de reikwijdte. De bundeling van toestemmingen die afdeling 6 mogelijk maakt, geldt voortaan voor alle soorten projecten, en niet alleen voor bouwprojecten die thans onder afdeling 6 vallen. Belangrijke voordelen hiervan zijn dat aansluiting wordt gezocht bij de bestaande systematiek

¹ Vergelijk ook het rapport «Orde in de regelgeving» (eindrapport van de commissie wetgevingsvraagstukken), paragraaf 3.3, onder h. Zie ook Ar. 22 en 24.

² Dit betreft beroep tegen besluiten in het kader van verkiezingen (artikel D9 lid 4 Kieswet en artikel 21 lid 4 Waterschapswet), de vordering van woonruimte (artikel 44 lid 4 Huisvestingswet), beroep op grond van de Vreemdelingenwet 2000 (artikel 98 Vreemdelingenwet 2000) en de intrekking van de toelating als volkshuisvestingsinstelling (artikel 70b Woningwet).

van de Wabo, terwijl tegelijkertijd de meerwaarde van afdeling 6 wordt behouden en zelfs nog verder wordt verbreed, aldus de toelichting.

a. Nut en noodzaak

In de Wabo is na een lange voorbereiding een bewuste keuze gemaakt om daarin circa 25 (belangrijke) toestemmingen onder te brengen op het gebied van ruimte, bouwen, milieu, natuur en monumenten die nodig zijn voor het realiseren van plaatsgebonden activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving, waaronder het bouwen. De Wabo is in oktober 2010 in werking getreden. Een half jaar later is het projectuitvoeringsbesluit in de Chw geïntroduceerd. Dit gaat al aanzienlijk verder dan de Wabo, omdat het alle toestemmingen vervangt die voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project vereist zouden zijn geweest (op enkele uitzonderingen na). Thans wordt het projectuitvoeringsbesluit vervangen door een systeem waarin niet de wet(gever), maar de aanvrager de reikwijdte van iedere omgevingsvergunning bepaalt. Bij een dergelijke ingrijpende wijziging, bovendien kort na invoering van de Wabo en de Chw, is een doordachte afweging van nut en noodzaak, praktische consequenties en de voor- en nadelen op haar plaats.

In de toelichting wordt aangegeven dat «de voordelen samenhangend met het bundelen van toestemmingen, waarmee onder de Chw de eerste ervaringen zijn opgedaan, door deze wijze van integratie in de Wabo een bredere werking krijgen.» Hieruit leidt de Afdeling af dat van de bevoegdheid om een projectuitvoeringsbesluit te nemen tot op heden nog maar op zeer beperkte schaal gebruik is gemaakt. De vraag rijst of deze eerste ervaringen niet dermate pril zijn, dat zij om die reden niet als basis kunnen dienen voor aanpassing en uitbreiding van deze regeling. Ook vermeldt de toelichting dat het projectuitvoeringsbesluit, zoals dit heeft vorm gekregen in de Chw, weliswaar de charme van een juridisch eenvoudige regeling heeft, maar in de praktijk tot een grote hoeveelheid juridische vraagstukken leidt waar niet snel een eenduidig antwoord op is te geven. De toelichting maakt echter niet duidelijk welke concrete voordelen het bundelen van toestemming heeft en of deze zo groot zijn dat zij opwegen tegen de in de toelichting aangeduide nadelen. Verder wijst de Afdeling erop dat in afdeling 3.6 van de Wro al een uitgebreide coördinatieregeling is opgenomen waarmee in grote lijnen hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met de voorgestelde «omgevingsvergunning-plus». Met deze coördinatieregeling is inmiddels wel – positieve – ervaring opgedaan.¹ Het voorgestelde nieuwe hoofdstuk 2 van de Wro met de regeling van projecten van nationale betekenis borduurt voort op de coördinatieregeling. Het valt op dat in de toelichting geen aandacht wordt besteed aan de toegevoegde waarde van de «omgevingsvergunning-plus» ten opzichte van de al bestaande coördinatiemogelijkheden en aan de verhouding tussen deze twee rechtsfiguren. De Afdeling adviseert in de toelichting concreet aan te geven waarop de «eerste ervaringen» zijn gestoeld, de in de praktijk gebleken voor- en nadelen nader te analyseren en tegen elkaar af te wegen, alsmede in te gaan op de vraag hoe de voorgestelde regeling zich verhoudt tot de reeds bestaande coördinatiemogelijkheden.

b. Reikwijdte

Volgens het voorstel kan een vergunning worden «aangehaakt» bij de omgevingsvergunning, wanneer deze betrekking heeft op «activiteiten met gevolgen voor de fysieke leefomgeving». Dit criterium ontbeert elke mate van exactheid. Eronder kunnen bijvoorbeeld zowel lucht, water, bodem worden begrepen, maar ook gebouwen en werken, of regels die strekken tot bescherming van landschappelijke, cultuurhistorische en

¹ Bijvoorbeeld bij het rijksinpassingsplan «Gasopslag Bergermeer», het rijksinpassingsplan «Zuidring Wateringen – Zoetermeer (380 kV leiding)», het bestemmingsplan «HOV om de Zuid» (Utrecht) en het bestemmingsplan «Ruimte voor de rivier» (Deventer).

natuurwetenschappelijk waarden. Daardoor kan het aanleiding geven tot allerlei discussies en interpretaties over de reikwijdte van deze bepaling, met verlies van rechtszekerheid als gevolg. In feite valt onder dit criterium het gehele milieu- en ruimtelijke orderingsrecht, met inbegrip van allerlei lokale regels, zoals verkeersbesluiten en regels met betrekking tot sluitingstijden, ligplaatsvergunningen en horecavergunningen. Hoewel het criterium de schijn van eenvoud heeft, maakt het in beginsel mogelijk een ongelimiteerde hoeveelheid en soorten vergunningen bij de omgevingsvergunning onder te brengen. Ook neemt het voorstel afstand van een ander belangrijk uitgangspunt in de Wabo, namelijk dat deze alleen betrekking heeft op een zaaksgebonden (omgeving)vergunning. De toelichting besteedt ten onrechte geen aandacht aan de implicaties waartoe een mengvorm van zaaks- en persoonsgebonden toestemmingen in één Wabo-vergunning aanleiding kan geven. De Afdeling adviseert de reikwijdte van de voorgestelde bepaling in het licht van het vorenstaande nader te bezien.

c. Verklaring van geen bedenkingen

Uit de toelichting blijkt dat de wetgever van plan is om de betrokkenheid van het oorspronkelijk bevoegde gezag voor de aangehaakte vergunning te regelen via een verklaring van geen bedenkingen-procedure.¹ Dat betekent dat de «omgevingsvergunning-plus» in zo'n geval altijd via de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb moet worden voorbereid (artikel 3.10, eerste lid, onder e, van de Wabo), ook als de inhoud van die vergunning zo'n zware voorbereiding niet rechtvaardigt. De verklaring van geen bedenkingen-procedure zelf is ook een gecompliceerde en arbeidsintensieve procedure. Al met al is het de vraag of de aanvrager en het bestuur in zo'n geval per saldo beter af zijn met de «omgevingsvergunning-plus» dan met een simpelweg tegelijkertijd met de omgevingsvergunning bij het juiste bestuursorgaan aangevraagde vergunning. Om die reden heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in overweging gegeven deze nieuwe figuur niet in te voeren. Volgens de regering is voor de gemeenten en de uitvoeringspraktijk echter niet wezenlijk sprake van een nieuwe juridische figuur of werkwijze. De Afdeling acht dit onjuist, omdat deze figuur tot gevolg heeft dat burgemeester en wethouders bevoegd gezag worden voor het verlenen van alle toestemmingen die niet onder de Wabo vallen, met inbegrip van besluiten ten aanzien waarvan andere bestuursorganen bevoegd zijn.

De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt te heroverwegen.

d. Handhaving

Op het gebied van handhaving kunnen complicaties en onduidelijkheden over de bevoegdheidsverdeling optreden. De vraag wie het tot handhaving bevoegde gezag is hangt niet meer af van de in de wet geregelde verdeling van verantwoordelijkheden, maar van de via de «omgevingsvergunning-plus» door de aanvrager gekozen «verdeling» van de bevoegdheid. Die complicaties en onduidelijkheden zijn vooral ook te verwachten in situaties waarin een derde om handhaving verzoekt.

De Afdeling adviseert het voorstel nader te bezien op zijn gevolgen voor de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de handhaving.

¹ Dat lijkt dan te moeten geschieden op basis van een Amvb als bedoeld in artikel 2.27 Wabo. Het risico is aanwezig dat een bepaalde toestemming niet behoort tot een daartoe in een dergelijke Amvb aangewezen categorie van gevallen, welk risico niet denkbeeldig is omdat het veld van de toestemmingen waarop de «omgevingsvergunning+» betrekking kan hebben niet goed valt te overzien – als gevolg waarvan daarom niet het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen geldt, terwijl de aanvrager van de «omgevingsvergunning+» de betrokken vergunning wel deel kan laten uitmaken van zijn omgevingsvergunning+-aanvraag. Aldus kan de situatie ontstaan dat normaliter bevoegde bestuursorganen volledig buiten spel worden gezet, waarbij ook van belang is dat niet wordt voorzien in een overlegverplichting met de betrokken andere bestuursorganen.

3.6 Innovatie (artikel 1.1.3, onderdeel F)

Artikel 2.4 van de Chw bevat een experimentenregeling ten behoeve van innovatieve ontwikkelingen. Die regeling wordt in artikel 1.1.3, onderdeel F, van het wetsvoorstel nagenoeg geheel overgenomen in een nieuw hoofdstuk 3A van de Wabo, zodat hiermee in de praktijk verder ervaring kan worden opgedaan. De toelichting bij het wetsvoorstel verwijst korthedshalve naar de toelichting op artikel 2.4 van de Chw.

a. Geen termijn

Bij een experiment gaat het om het proefondervindelijk vaststellen of een bepaald instrument een bijdrage kan leveren aan het oplossen van een maatschappelijk probleem. Gelet op de aard van een experiment dient aan de experimentele regeling een tijdelijk karakter te worden gegeven.¹ De Chw, met daarin de innovatiebepaling, is een tijdelijke wet en voldoet daarmee aan dit uitgangspunt. Het wetsvoorstel daarentegen bindt de experimentenregeling bij en krachtens de Wabo niet aan een termijn. Voor zover beoogd wordt die termijn bij amvb vast te stellen, wijst de Afdeling op het uitgangspunt dat de wet de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten.²

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen door de experimentenregeling aan een termijn te binden.

b. Evaluatie

Anders dan artikel 2.4, vierde lid, van de Chw, bevat het voorgestelde artikel 3.24 van de Wabo geen evaluatiebepaling. In plaats van een evaluatie per experiment, uiterlijk drie maanden na beëindiging daarvan, schrijft het wetsvoorstel in artikel 3.3, tweede lid, een eenmalige evaluatie voor van alle experimenten, die binnen één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal zal worden aangeboden.

De Afdeling acht de voorgestelde evaluatiebepaling weinig zinvol als het gaat om het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de experimenten. Of een experiment geslaagd is, kan uiteindelijk pas na afloop daarvan worden vastgesteld. De Afdeling adviseert met het oog daarop het wetsvoorstel aan te passen.³

3.7 Beroep in één instantie (artikel 1.1.3, onderdeel G)

Het voorgestelde artikel 6.6 van de Wabo bepaalt dat beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak openstaat indien een omgevingsvergunning betrekking heeft op:

- a. een project dat geheel of hoofdzakelijk voorziet in de bouw van ten minste 12 nieuwe woningen;*
- b. een project dat behoort tot een bij amvb aangewezen categorie andere projecten van maatschappelijke betekenis.*

Het artikel betekent dat voor een belangrijke categorie besluiten slechts beroep in één instantie openstaat. Dit is een breuk met de principiële keuze bij de Wabo om in het verlengde van de Awb beroep in twee instanties in te stellen. Deze breuk wordt in de toelichting gemotiveerd met de mededeling dat de categorie projecten aansluit bij de categorie als bedoeld in artikel 2.9 van de Chw.

¹ Zie Aanwijzing 10b van de Ar en de toelichting daarop.

² Aanwijzing 22 van de Ar.

³ Zie Aanwijzing 10b, onderdeel 2, van de Ar.

a. Noodzaak

Bij de invoering van de Awb in 1994 is een principiële keuze gemaakt voor rechtspraak in twee feitelijke instanties. De primaire aanleiding hiervoor was de cumulatie van zaken in het tijdperk van de Wet Arob bij de (toenmalige) Afdeling rechtspraak van de Raad van State, die tot een ernstige overbelasting had geleid. Volgens de regering was rechtspraak in twee feitelijke instanties een effectieve vorm van rechtspleging, zeker tegen de achtergrond van de rechtzoekende om snel(ler) definitief uitsluitel te krijgen. Daarnaast werd gewezen op het belang van de zorgvuldigheid en kwaliteit van de rechtspraak, de ruimte voor de hogere rechter om aan rechtsvorming te doen en de mogelijkheid van een herkansing voor partijen.¹ Sinds 1994 is de juistheid van dit uitgangspunt gebleken en zijn steeds meer wetten onder deze regeling gebracht, waaronder het fiscale recht per 1 januari 2005. Bij de totstandkoming van de Wabo is de keuze voor beroep in twee instanties nog onderstreept² zodat voor milieugeschillen, die in 1994 buiten dit stelsel waren gebleven, sinds 1 oktober 2010 ook beroep in twee instanties geldt. Een belangrijk argument daarbij was dat de kwaliteitsverbetering opwoog tegen de mogelijke verlenging van de procedure, omdat de gemiddelde doorlooptijd van zaken naar verwachting niet aanzienlijk zou toenemen, daar relatief weinig hoger beroep zou worden ingesteld. Thans, nog geen jaar later, wordt voorgesteld deze keuze voor een substantieel aantal Wabo-besluiten weer ongedaan te maken. De Afdeling wijst er op dat de voorgestelde regeling niet alleen neerkomt op een terugkeer naar de in het verleden onder de Wet milieubeheer geldende rechtsmachtverdeling (beroep inzake milieuvergunningen in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak) maar in feite voor veel zaken een terugkeer naar de rechtsmachtverdeling onder de werking van de Wet Arob en de Twk (beroep inzake alle soorten ruimtelijke besluiten in één instantie bij de Afdeling) zal betekenen.

De Afdeling merkt op dat een tweedeling in Wabo-zaken hiervan het gevolg is. Het voorstel is in tegenspraak met het standpunt van de wetgever, dat beroep in twee instanties in Wabo-zaken een effectieve manier van rechtsbescherming is, omdat de waarde van de herkansing opweegt tegen de extra doorlooptijd die daarmee wellicht gemoeid is. Daarnaast overtuigt de gegeven motivering niet. Niet valt in te zien waarom een omgevingsvergunning met twaalf woningen in één instantie beroepbaar moet zijn, maar een omgevingsvergunning voor een groot industrieel complex niet. Onduidelijk is voorts waarin dit soort besluiten zich onderscheidt van (andere) maatschappelijke belangrijke besluiten, zoals in het economische orderingsrecht.

De Afdeling adviseert het voorstel te heroverwegen en het in ieder geval te beperken tot zaken van groot maatschappelijk belang die een korte doorlooptijd vergen. Bouwplannen die voorzien in de bouw van ten minste 12 nieuwe woningen, maar die overigens van beperkte omvang zijn, behoren daar niet toe.

b. Criterium

Volgens het voorgestelde artikel 6.6, onderdeel a, van de Wabo staat beroep in één instantie open indien de omgevingsvergunning betrekking heeft op een project dat geheel of hoofdzakelijk voorziet in de bouw van ten minste 12 nieuwe woningen. Dit criterium is overgenomen uit artikel 2.9, eerste lid, en bijlage I bij de Chw.

¹ Kamerstukken II 1991/92, 22 495, nr. 3, blz. 23; Kamerstukken II 2009/10, 30 585, nr. 28.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 41–42.

De koppeling aan de feitelijke aard en omvang van een project in plaats van een besluit, roept, naast hetgeen hiervoor onder a is opgemerkt, ook praktische bezwaren op. Niet ondenkbeeldig is dat niet op voorhand is vast te stellen uit hoeveel woningen een project bestaat, bijvoorbeeld indien het project in fasen wordt uitgevoerd. Ook kan er een geschil ontstaan over de vraag of het project «hoofdzakelijk» uit woningbouw bestaat. Dat vergt een betrekkelijk inhoudelijke beoordeling, met als risico dat daarover pas in een laat stadium duidelijkheid komt. Dat is niet wenselijk, omdat de rechter zijn bevoegdheid zo mogelijk bij het begin van de procedure, op een eenvoudige wijze moet kunnen vaststellen. Het voorstel voldoet niet aan die eis.

De Afdeling adviseert het criterium te heroverwegen.

c. Niveau regeling

Bij de inrichting van de rechtspraak geldt als uitgangspunt dat de competentie bij wet wordt geregeld, gelet op het primaat van de wetgever. Recent heeft de regering dit standpunt nog onderschreven.¹ Artikel 6:6, onder b, van de Wabo maakt het mogelijk dat bij amvb de beroepsgang tegen besluiten aan de rechtbank wordt onttrokken en in eerste en enige instantie wordt opgedragen aan de Afdeling bestuurs-rechtspraak. Zowel het een (het onttrekken) als het andere (het opdragen) dient gelet op het primaat van de wetgever bij wet in formele zin te gebeuren. Dit bezwaar vervalt indien deze categorie andere projecten van maatschappelijke betekenis in de wet wordt genoemd.²

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel dienovereenkomstig aan te passen.

d. Conclusie

De Afdeling heeft er op gewezen dat sinds 1994 beroep in twee feitelijke instanties het uitgangspunt is. Bij de invoering van de Wabo in 2010 is deze keuze nadrukkelijk onderschreven, onder meer vanwege het belang van de zorgvuldigheid en de kwaliteit van de rechtspraak. Daarnaast werd gesteld dat beroep in één instantie in Wabo-zaken zou leiden tot een fors grotere belasting van de Afdeling bestuursrechtspraak, terwijl spreiding van de zaken over de rechtbanken niet tot organisatorische of inhoudelijke problemen zou leiden. Het voorstel staat hier haaks op en is niet overtuigend gemotiveerd. Voorts heeft de Afdeling bezwaren tegen de competentietoedeling bij amvb.

De Afdeling adviseert het voorstel te heroverwegen en, indien het voorstel gehandhaafd wordt, de aanwijzing van besluiten bij de wet te laten plaatsvinden.

3.8 Projecten met nationale betekenis (artikel 1.1.6, onderdelen B, C en D)

De Chw kent in afdeling 7 van hoofdstuk 2 een regeling die is gericht op het bevorderen van de uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis. Volgens de toelichting³ was de reden voor het opnemen van een speciale regeling voor deze projecten dat in de initiatieffase bij de ruimtelijke belangenafweging niet altijd alle sectorale belangen worden meegewogen. Een ander probleem zou zijn dat de initiatieffase niet altijd wordt afgesloten met een weloverwogen politiek gedragen principebesluit, waardoor in latere fasen van het besluitvormingsproces discussies kunnen ontstaan over nut en noodzaak van het project. De regeling in afdeling 7 van hoofdstuk 2 van de Chw voorziet erin dat de initiatieffase van een project uitmondt in een politiek breed

¹ Zie het nader rapport van 6 juli 2009 bij het wetsvoorstel Evaluatiewet modernisering rechterlijke organisatie (Kamerstukken II 2008/09, nr. 4, blz. 2).

² Zo nodig in een bijlage bij de wet.

³ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 5, blz. 22 e.v.

gedragen principebesluit, een structuurvisie, waaraan de overheden die bij het project betrokken zijn, zich expliciet moeten committeren. Ten aanzien van de uitvoeringsfase zorgt de regeling voor stroomlijning van de besluitvormingsprocedure door toepassing van de coördinatieregeling uit de Wro. Kenmerkend voor de regeling is dat beide elementen, de structuurvisie en de coördinatieregeling, bij aangewezen projecten met nationale betekenis¹ verplicht worden gesteld, aldus de toelichting. Bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn drie lokale projecten met nationale betekenis aangewezen.²

In artikel 1.1.6, onderdelen B, C en D, van het wetsvoorstel wordt de regeling omtrent lokale, regionale of bovenregionale projecten met nationale betekenis ingevoegd in de Wro. Daarbij wordt de regeling op onderdelen gewijzigd. De voorgestelde regeling geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

a. Noodzaak van de voorgestelde regeling

Blijkens de toelichting wordt met het voorgestelde artikel 1.1.6, onderdelen B, C en D, een goede inbedding van afdeling 7 van hoofdstuk 2 van de Chw in de Wro beoogd.³ De Afdeling stelt evenwel vast dat verplichtingen die de Chw bevat om afstemming tussen de overheidslagen en versnelde uitvoering van de projecten te bereiken, zijn vervangen door bevoegdheden. Zo wordt het vaststellen van een structuurvisie niet langer verplicht gesteld⁴ en vervallen de eisen die de Chw aan de inhoud van structuurvisies stelt.⁵ Ook de toepassing van de in afdeling 3.6 van de Wro opgenomen coördinatieregelingen wordt niet meer verplicht gesteld.⁶ Vervallen zijn eveneens de verplichting om overleg te voeren met de andere betrokken bestuursorganen en de verplichting om een projectcommissie in te stellen ten behoeve van een goede begeleiding en tijdige afronding van het project.⁷ Hiermee rijst de vraag naar de toegevoegde waarde, en daarmee de noodzaak, van de voorgestelde regeling ten opzichte van de bestaande regelgeving. De Wro biedt immers reeds de mogelijkheid een structuurvisie vast te stellen en een van de coördinatieregelingen toe te passen. De toelichting maakt niet duidelijk in hoeverre de voorgestelde regeling bijdraagt aan de versnelling van gemeentelijke en provinciale projectprocedures. Evenmin wordt toegelicht waarom is gekozen voor deze versoepeling ten opzichte van de Chw.

De Afdeling adviseert in de toelichting op het vorenstaande in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

b. Het buiten toepassing laten van gemeentelijke of provinciale regelgeving

Ingevolge het voorgestelde artikel 2.5, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro kan een structuurvisie bepalen dat bepalingen die, al dan niet krachtens de wet, bij of krachtens gemeentelijke verordeningen onderscheidenlijk provinciale verordeningen zijn vastgesteld, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten, voor zover het nemen van de vereiste uitvoeringsbesluiten door die bepalingen onevenredig wordt belemmerd. Dit artikel vervangt de artikelen 2.22 en 2.19a, tweede lid, aanhef en onder e, van de Chw.⁸

Structuurvisies bevatten de hoofdlijnen van voorgenomen ontwikkelingen en de hoofdzaken van het door de gemeente of de provincie te voeren ruimtelijke beleid. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de (nieuwe) Wro is het onderscheid in de Wro tussen beleid, normstelling en uitvoering een van de structuurbepalende elementen. Gekozen is voor de

¹ Ingevolge artikel 2.18 van de Chw worden projecten bij amvb aangewezen.

² De volgende lokale projecten, zoals aangegeven op de kaarten in de bijlagen bij het Besluit uitvoering Chw, zijn aangewezen: FlorijnAs te Assen, Rotterdam Central District en Stationsgebied Utrecht. Aanwijzing van regionale of bovenregionale projecten heeft (nog) niet plaatsgevonden.

³ Memorie van toelichting, hoofdstuk II, onder artikel 1.1.6 (wijziging Wet ruimtelijke ordening).

⁴ Artikel 1.1.6, onderdelen B en C.

⁵ Vgl. artikel 2.19, tweede lid, en artikel 2.19a, tweede lid, van de Chw

⁶ Zie het voorgestelde artikel 2.5, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wro.

⁷ Zie het voorgestelde artikel 2.5, derde lid. Vgl. artikel 2.20, eerste en derde lid, van de Chw.

⁸ Artikel 2.22 van de Chw luidt:

Voor zover de verwezenlijking van een krachtens artikel 2.18 aangewezen project onevenredig wordt belemmerd door bepalingen die, al dan niet krachtens de wet, bij of krachtens een gemeentelijke verordening zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van de besluiten, bedoeld in artikel 2.21, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten. Ingevolge artikel 2.19a, tweede lid, aanhef en onder e, van de Chw is artikel 2.22 van overeenkomstige toepassing op (boven)regionale projecten met nationale betekenis, met dien verstande dat in plaats van «gemeentelijke verordening» wordt gelezen: een provinciale of gemeentelijke verordening.

vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in beleidsdocumenten (structuurvisies). Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften.¹ Met het voorgestelde artikel 2.5, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro wordt deze bewuste keuze van de wetgever verlaten. De voorgestelde bepaling verandert het karakter van de structuurvisie van – uitsluitend – een beleidsvisie in een document dat, naast een beleidsvisie, algemeen verbindende voorschriften kan bevatten. De toelichting verantwoordt deze wijziging niet. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel op dit punt te heroverwegen.

c. Aanwijzing projecten door de minister

Artikel 2.18 van de Chw bepaalt dat de lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis waarop afdeling 7 van hoofdstuk 2 van de Chw van toepassing is, bij amvb worden aangewezen. De bevoegdheid om projecten aan te wijzen is in het wetsvoorstel aan de minister toegekend, zodat nieuwe projecten eenvoudig kunnen worden toegevoegd.²

Nu de voorgestelde regeling geen verplichtingen aan bestuursorganen oplegt en ook geen, althans geen verstreckende bevoegdheden toekent, is het de vraag waartoe aanwijzing door een orgaan van de centrale overheid dient. Uit de aanwijzing kan weliswaar worden afgeleid dat het project ook in de visie van de regering van nationale betekenis is, doch voor die erkenning van de nationale betekenis is geen wettelijk voorgescreven aanwijzing nodig. De Afdeling ziet ook geen bezwaren tegen toepassing van de voorgestelde regeling bij projecten die niet door de minister zijn aangewezen. De Afdeling mist in de toelichting voorts een beschouwing over het rechtskarakter van de aanwijzing, in het bijzonder of deze een besluit in de zin van de Awb behelst waartegen beroep bij de bestuursrechter openstaat. De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de noodzaak van aanwijzing van projecten door de minister, alsmede op het rechtskarakter van die aanwijzing, en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

3.9 Gebiedsontwikkeling (artikel 1.1.6, onderdelen A en E)

De Chw maakt het mogelijk om te experimenteren met bij amvb aangewezen ontwikkelingsgebieden, waar ruimere wettelijke mogelijkheden gelden om milieuruimte vrij te maken voor nieuwe ontwikkelingen. Daartoe dient een gebiedsontwikkelingsplan te worden vastgesteld door de gemeenteraad, dan wel provinciale staten.³ Bij het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet zijn voor de duur van tien jaar negen ontwikkelingsgebieden aangewezen.⁴ Voor zover bekend is tot op heden één gebiedsontwikkelingsplan vastgesteld.⁵

In artikel 1.1.6, onderdeel E, van het wetsvoorstel wordt de regeling omtrent de ontwikkelingsgebieden ingevoegd in de Wro. Daarbij wordt die regeling op onderdelen gewijzigd. De nieuwe regeling geeft de Afdeling aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen.

a. Nut en noodzaak

Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, van de Chw kan een gebied bij wijze van experiment voor de duur van ten hoogste tien jaar worden aangewezen als ontwikkelingsgebied. In het voorgestelde artikel 3.6b van de Wro vervalt het experimentele karakter van de aanwijzing en daarmee de termijn van tien jaar. Volgens de toelichting vervalt het experimentele karakter van de Chw door de inbedding in de Wro.

¹ Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 11.

² Memorie van toelichting Hoofdstuk II, onder artikel 1.1.6 (Wijziging Wet ruimtelijke ordening).

³ Artikelen 2.1 tot en met 2.3a van de Chw.

⁴ De volgende gebieden, zoals aangegeven op de kaarten in de bijlagen bij het Besluit uitvoering CHW, zijn aangewezen: Stadshavens Rotterdam, Spoorzone Deventer, Spoorzone Zwolle, Zaanstad Midden, Almere Centrum Weerwater, Amsterdam Buiksloterham, Doetinchem Hamburgerbroek, Maasdonk Nuland-Oost en Soesterberg-Noord.

⁵ Gebiedsontwikkelingsplan Nuland Oost van de raad van de gemeente Maasdonk van 5 juli 2011 (Stcrt. 2011, nr. 14800, van 12 augustus 2011)

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 2.2 van de Chw blijkt dat de regering destijds niet heeft gekozen voor wetgeving op basis van voorafgaand onderzoek, maar voor het op wettelijk niveau experimenteren binnen een beperkt gebied. Zij heeft daarbij gewezen op de kabinetsnota «Vertrouwen in wetgeving»,¹ waarin onder meer is vermeld dat de effecten van nieuwe wetgeving en de werking van de wet in de praktijk kunnen worden beproefd door invoering voor een beperkte kring van personen of domeinen en dat een dergelijke, meer selectieve omgang met het instrument van wetgeving ook het perspectief biedt op een snellere totstandkoming van wetgeving omdat het bereik beperkt blijft.

De Afdeling wijst erop dat, gegeven het feit dat de ontwikkelingsgebieden voor een periode van tien jaar zijn aangewezen en de omstandigheid dat nauwelijks of geen ervaring is opgedaan met het vaststellen en uitvoeren van gebiedsontwikkelingsplannen, de effecten van de regeling nog niet bekend zijn. Het experiment met de ontwikkelingsgebieden is niet afgerond, het bevindt zich in de beginfase. Het kan om die reden niet als basis dienen voor aanpassing van de wetgeving. Het wetsvoorstel behoeft derhalve een zelfstandige motivering op het punt van nut en noodzaak van een regeling voor ontwikkelingsgebieden. Nu de toelichting daarin niet voorziet, is niet gebleken dat het bij de voorbereiding van een wettelijke regeling vereiste onderzoek is verricht.²

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel nader te bezien.

b. Geen afwijking van hogere regeling bij lagere regeling

De Afdeling wijst voorts op het uitgangspunt dat in een hogere regeling niet wordt toegestaan dat daarvan bij lagere regeling wordt afgeweken. In twee situaties kan dit uitgangspunt uitzondering lijden, namelijk in het geval van een experiment en ten behoeve van noodsituaties.³ De voorgestelde regeling, waarin de mogelijkheid wordt gegeven bij amvb af te wijken van wetgeving in formele zin, is niet in overeenstemming met het uitgangspunt. De beide situaties die een uitzondering daarop zouden kunnen rechtvaardigen, doen zich niet voor.

De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling ook in dit licht nader te bezien.

c. Evaluatie

Ingevolge artikel 2.2, tweede lid, van de Chw moet de minister binnen drie maanden na beëindiging van een experiment een verslag over de doeltreffendheid en de effecten ervan, alsmede een standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment aan de beide kamers der Staten-Generaal zenden. Deze bepaling vervalt. De toelichting⁴ vermeldt hierover dat, aangezien de experimenten een doorlooptijd van tien tot soms zelfs vijftien jaar kennen, te verwachten is dat de verslagen in de praktijk verspreid in de periode tussen 2020 en 2025 beschikbaar zullen komen. Er bestaat echter al veel eerder behoefte aan inzicht in de effectiviteit van de experimenten. Dit heeft volgens de toelichting in het wetsvoorstel geleid tot de omzetting van de verslaglegging per experiment in een eenmalige evaluatie van alle experimenten, die binnen één jaar na inwerkingtreding van het wetsvoorstel aan de Staten-Generaal zal worden aangeboden.⁵

De Afdeling acht een eenmalige evaluatie na één jaar van alle gevallen waarin toepassing is gegeven aan het voorgestelde artikel 3.6b van de Wro weinig zinvol. Na één jaar is vast te stellen of ten behoeve van de aangewezen gebieden maatregelen zijn genomen, maar niet, althans dat

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 1.

² Zie aanwijzingen 7, 9 en 212 van de Ar.

³ Aanwijzing 33a van de Ar.

⁴ Memorie van toelichting onder Algemeen Deel, paragraaf 2.3 (Evaluatie en voortgangsrapportage).

⁵ Dit is uitgewerkt in artikel 3.3, tweede lid, van het wetsvoorstel.

is niet waarschijnlijk, of die maatregelen succesvol zijn, wat de gevolgen daarvan zijn en of uiteindelijk (binnen tien jaar) opnieuw aan de milieukwaliteitsnormen wordt voldaan. Inzicht in de effectiviteit van de regeling wordt derhalve niet binnen één jaar verkregen.

De Afdeling adviseert het voorstel ook in dit licht nader te bezien.

d. Gebiedsontwikkelingsplan

De Chw introduceerde een nieuwe planvorm: het gebiedsontwikkelingsplan. De voorgestelde regeling in de Wro kent deze planvorm niet. Het bestemmingsplan en de daarbij behorende plantoelichting vormen het kader voor het vrijmaken van milieuruimte ten behoeve van nieuwe (ruimtelijke) ontwikkelingen. Volgens de toelichting is het voordeel daarvan dat de vraagstukken die de relatie tussen het bestemmingsplan en het gebiedsontwikkelingsplan betreffen zijn opgelost, dat de communicatie tussen overheden daarmee is geregeld en dat de planfiguur «gebiedsontwikkelingsplan» oplost in het bestemmingsplan. Hierdoor wordt de drempel om deze nieuwe regeling toe te passen verlaagd.

De toelichting stelt dat het advies van de VROM-raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid»¹ de basis heeft gevormd voor de regeling van gebiedsontwikkeling in de Chw.² De VROM-raad heeft geadviseerd te experimenteren met het vergroten van de bestuurlijke manoeuvreerruimte op basis van een zogenoemd milieu-ruimteplan. Dit plan zou een planmatig afwegingskader moeten vormen, waarin het lokale bestuur aangeeft hoe milieuruimte vrijgemaakt gaat worden voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Voorwaarde voor het verruimen van de bevoegdheden is volgens de VROM-raad dat een integrale afweging heeft plaatsgevonden en dat die afweging door de rechter getoetst kan worden. De rechter zou het totale plan en bijbehorende motivering en afwegingen moeten toetsen aan criteria als een «duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling», een «goede milieukwaliteit» en «uitvoerbaarheid». De Afdeling stelt vast dat deze voorstellen van de VROM-raad in artikel 2.3 van de Chw zijn verwerkt.

Het wetsvoorstel schrijft geen planmatig afwegingskader voor. De Afdeling begrijpt vooralsnog niet de opmerking in de toelichting dat de planfiguur «gebiedsontwikkelingsplan» in het bestemmingsplan oplost. Het voorgestelde artikel 3.6b van de Wro regelt niet meer dan dat het bestemmingsplan, voor zover wordt afgeweken van bij amvb aangegeven (wettelijke) bepalingen, regels stelt ter zake van de te nemen besluiten en de te treffen maatregelen, werken of werkzaamheden in het gebied ten behoeve van een goede milieukwaliteit of ter compensatie van het beslag op de milieugebruiksruimte. Dit is niet vergelijkbaar met het in de Chw geregelde, beroepbare gebiedsontwikkelingsplan. Niet voorgeschreven wordt dat het vast te stellen of te wijzigen bestemmingsplan de elementen bevat die het gebiedsontwikkelingsplan ingevolge artikel 2.3, tweede lid, van de Chw dient te bevatten. Evenmin wordt overeenkomstig artikel 2.3, eerste lid, van de Chw voorgeschreven dat het bestemmingsplan gericht dient te zijn op een optimalisering van de milieugebruiksruimte met het oog op het versterken van een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van het gebied. Het wetsvoorstel regelt derhalve niet dat de vereiste integrale belangenafweging ten aanzien van de gebiedsontwikkeling uit het bestemmingsplan blijkt. Daarmee rijzen vragen over de kenbaarheid van die afweging en de toetsing daarvan door de rechter. Voor zover beoogd wordt een en ander bij amvb te regelen³, merkt de Afdeling op dat dit op gespannen voet staat met het uitgangspunt dat de wet de hoofdelementen van de regeling dient te bevatten.⁴

¹ Advies 075 van de VROM-raad van juli 2009 «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid; Ontwikkelen door herschikken».

² Memorie van toelichting Algemeen Deel, paragraaf 2.5, onderdeel Afdeling 1 (Ontwikkelingsgebieden).

³ Artikel 3.6b, zesde lid, onder a.

⁴ Aanwijzing 22 van de Ar.

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen en daarin te regelen dat de gemeenteraad in een beroepbaar plan kenbaar maakt hoe milieuruimte vrijgemaakt gaat worden voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen.

e. Afwijkingen

In het voorgestelde artikel 3.6b, vijfde lid, van de Wro wordt bepaald dat uiterlijk tien jaar na vaststelling van het plan (lees: het bestemmingsplan, bedoeld in het tweede lid) alsnog voldaan moet zijn aan de bepalingen waarvan krachtens het derde lid is afgeweken. Wordt hieraan niet voldaan, dan dienen burgemeester en wethouders aan te geven op welke wijze alsnog aan de bepalingen zal worden voldaan.

De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

- Het is de Afdeling niet op voorhand duidelijk of deze bepaling mede betrekking heeft op het bestemmingsplan zelf. Zij adviseert in de toelichting in te gaan op de periode waarin een bestemmingsplan afwijkingen als bedoeld in het derde lid mag bevatten. De Afdeling acht het uit een oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk dat een dergelijk bestemmingsplan van kracht blijft op het moment dat de situatie in het aangewezen gebied weer moet voldoen aan de in het derde lid bedoelde bepalingen. Mocht artikel 3.6b, vijfde lid, niet tevens voorzien in het in overeenstemming brengen van het bestemmingsplan met de in het derde lid bedoelde bepalingen, dan adviseert de Afdeling het wetsvoorstel aan te passen en daarvoor alsnog een voorziening te treffen.*
- Afwijking van de bij amvb aangewezen bepalingen kan nodig zijn om milieuruimte vrij te maken voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Blijkens de memorie van toelichting bij de Chw¹ kunnen hiermee bijvoorbeeld verdergaande eisen aan bedrijven worden gesteld, nieuwe vormen van compensatie worden ontwikkeld of tijdelijk afwijking van de geldende milieunormen worden toegestaan. De Chw bepaalt dat na een periode van tien jaar weer aan de milieukwaliteitsnormen moet worden voldaan.² Het wetsvoorstel bepaalt dat aan alle bepalingen waarvan is afgeweken moet worden voldaan. In de toelichting wordt niet ingegaan op dit verschil tussen de Chw en het wetsvoorstel. De Afdeling adviseert de toelichting in zoverre aan te vullen.*
- Voorkomen moet worden dat de gebiedsontwikkeling uiteindelijk eindigt met een te lage milieukwaliteit. Met het oog daarop geeft het wetsvoorstel burgemeester en wethouders de opdracht om aan te geven op welke wijze na afloop van de termijn alsnog aan de bepalingen zal worden voldaan. Deze opdracht biedt echter weinig zekerheid. Het gemeentebestuur zou ook kunnen worden verplicht aanvullende maatregelen te treffen en deze neer te leggen in een voor beroep vatbaar besluit. De Afdeling adviseert in de toelichting op deze mogelijkheid in te gaan en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.*

f. Conclusie

Samenvattend ziet de Afdeling een aantal redenen om de voorgestelde regeling voor gebiedsontwikkeling nader te bezien. Deze redenen hangen samen met het vervallen van het experimentele karakter van de regeling. Zij betreffen de voorbereiding van de voorgestelde regeling, de mogelijkheid om bij amvb af te wijken van wetgeving in formele zin en de evaluatie van de regeling. Voorts heeft de Afdeling opmerkingen gemaakt over het ontbreken van een planfiguur als het gebiedsontwikkelingsplan en het voorgestelde artikel 3.6b, vijfde lid, van de Wro. Die opmerkingen

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 12

² Artikel 2.3, vijfde lid, van de Chw.

leiden tot het advies de bepaling aan te passen en de toelichting, waar nodig, aan te vullen.

3. Verankering Crisis- en herstelwet (hoofdstuk 1)

3.1 Feitenonderzoek na vernietiging; 3.2 Uitbreiding vergewisplicht; 3.3 Beperking beroepsrecht decentrale overheden; 3.4 Versnelde behandeling

Vanwege de hiervoor toegelichte keuze om de verankering van de procesrechtelijke bepalingen uit hoofdstuk 1 van de Chw niet in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen, behoeven de daarover door de Afdeling in de onderdelen 3.1 tot en met 3.4 gemaakte opmerkingen in dit nader rapport geen inhoudelijke bespreking. In het na de op grond van artikel 5.9a Chw uit te brengen evaluatie op te stellen wetsvoorstel tot wijziging van de Awb (en ook bij het concipiëren van het voorontwerp van de Omgevingswet) zal vanzelfsprekend rekening worden gehouden met hetgeen hierover door de Afdeling in het onderhavige advies naar voren is gebracht.

3.5 Omgevingsvergunning-plus

Naar aanleiding van de (kritische) kanttekeningen van de Afdeling bij nut en noodzaak, en met name ook gelet op de korte termijn waarbinnen deze wijziging in de regulering van toestemmingen in het omgevingsrecht na twee eerdere, recente wijzigingen (de Wabo en de Chw) zou worden voorgesteld, acht het kabinet het op dit moment niet opportuun het projectuitvoeringsbesluit om te vormen tot een «omgevingsvergunning-plus». De gedachte achter dit voorstel, te weten een verdergaande bundeling van toestemmingen in één aanvraag en besluit dan de huidige Wabo mogelijk maakt, zal worden betrokken bij het op te stellen voorstel voor een Omgevingswet.

3.6 Innovatie

a. Geen termijn

Nu de experimentenregeling in artikel 2.4 Chw blijft staan en tegelijkertijd de tijdelijke werking van de Chw wordt opgeheven, ontvalt aan deze experimentenregeling als zodanig het tijdelijke karakter. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat de Chw op relatief korte termijn zal worden «ingehaald» (en dus ook ingetrokken) door de twee aangekondigde wetsvoorstellen (wijziging Awb en opstellen Omgevingswet).

b. Evaluatie

De Afdeling geeft terecht aan dat een eindevaluatie beter zicht geeft op de effectiviteit van deze experimentenregeling dan een vroegtijdig – één jaar na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, dus circa twee jaar na inwerkingtreding van de Chw – geplande tussenevaluatie. Gelet op de voorbereidingen van het voorstel tot een Omgevingswet is evenwel in dit geval juist behoefte aan die vroegtijdige evaluatie, omdat die prille ervaringslessen met deze experimentenregeling nog kunnen worden benut bij het maken van keuzes in dat nieuwe wetsvoorstel. Voor het putten uit en benutten van die eerste ervaringen in dit nieuwe wetsvoorstel is evenwel een formeelwettelijke evaluatiebepaling met een korte looptijd overbodig. Derhalve wordt voorgesteld de huidige evaluatiebepalingen in de artikelen 2.2 en 2.4 Chw te schrappen en geen vroegtijdige tussenevaluatie wettelijk voor te schrijven. Zie ook het onderdeel 5.2 van dit nader rapport.

3.7 Beroep in één instantie; 3.8 Projecten met nationale betekenis

Met dit wetsvoorstel wordt het huidige Chw-regiem gecontinueerd. Om die reden wordt niet nader ingegaan op het advies van de Afdeling. Met uitzicht op de aangekondigde verankering van de Chw in een wijziging van de Awb en in de op te stellen Omgevingswet, worden de toepassingscriteria voor het Chw-regiem niet (tussentijds) gewijzigd.

3.9 Gebiedsontwikkeling

Gezien het feit dat besloten is de bestaande regeling in de Chw te handhaven, behoeft het advies van de Afdeling met betrekking tot dit onderdeel van het oorspronkelijke wetsvoorstel geen bespreking. Zo is de in het oorspronkelijke wetsvoorstel opgenomen evaluatiebepaling, mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling, komen te vervallen. Ook het advies met betrekking tot het gebiedsontwikkelingsplan is gevolgd.

4. Verbetering van het omgevingsrecht (hoofdstuk 2)

4.1 Houdbaarheid onderzoeksgegevens (artikel 2.1.1, onderdeel A, artikel 3:18a van de Awb)

Artikel 2.1.1. bepaalt dat in afdeling 3.4 van de Awb een artikel 3:18a wordt ingevoegd, inhoudende dat een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit waarop de openbare uniforme voorbereidingsprocedure van toepassing is zich in ieder geval kan baseren op gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat de besluitvorming wordt «ingehaald» door nieuwe gegevens en herberekeningen. Het voortdurend rekening moeten houden met nieuwe gegevens is volgens de toelichting een belangrijke oorzaak van vertraging in de besluitvorming rond infrastructurele projecten. Ook leidt de voortdurende actualisatie van gegevens of onderzoeksmethoden tot extra besluitvormingskosten, aldus de toelichting.

De Wet luchtvaart, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding bevatten een zogenaamde bevroings- of houdbaarheidsbepaling. Volgens de toelichting is de hierboven vermelde problematiek niet alleen aan de orde op die terreinen, maar speelt deze ook breder een rol in het ruimtelijke domein, in het bijzonder in het kader van de Wro, de Wabo en de Nbw 1998. Daarom wordt voorgesteld een houdbaarheidsbepaling met een ruimere reikwijdte in de Awb op te nemen.

a. Noodzaak, urgentie en reikwijdte

De toelichting stelt dat er een problematiek bestaat ten aanzien van onderzoeksverplichtingen en de houdbaarheid van onderzoeksgegevens, maar biedt geen inzicht in de mate waarin deze problematiek zich in de praktijk voordoet. Daarmee is de ernst van de problematiek niet overtuigend aangetoond. Voorts stelt de toelichting weliswaar dat deze problematiek «breder speelt» in het ruimtelijke domein dan alleen in zaken op grond van de Wet luchtvaart, Tracéwet en Spoedwet wegverbreding, maar motiveert deze stelling niet op basis van feitelijke informatie of jurisprudentie. De toelichting verwijst slechts naar besluitvorming in het kader van de Wro, de Wabo en de Nbw 1998. Zonder nadere onderbouwing schiet deze verwijzing tekort als motivering van de noodzaak een algemene regeling te treffen voor de houdbaarheid van onderzoeksgegevens.

Het vorenstaande klemmt temeer nu het toepassingsbereik van het voorstel niet beperkt wordt tot het ruimtelijke domein, maar wordt uitgebreid tot alle besluiten die met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb worden voorbereid. Daaronder vallen ook besluiten genomen op grond van wettelijke regelingen van de centrale of decentrale overheid die niet of slechts in beperkte mate gerekend kunnen worden tot het ruimtelijke domein, zoals ontheffingen op grond van artikel 113 van de Wet gewasbeschermingsmiddelen, vergunningen voor paracommerciële horeca op grond van artikel 3 van de Drank- en horecawet, de vaststelling van bedragen per eenheid als bedoeld in artikel 9 van de Financiële verhoudingswet, en de beslissing inzake een verzoek om inschrijving in het accountantsregister op grond van artikel 60 van de Wet op de Registeraccountants.

b. Afwijking van de vaststelling «ex nunc» als algemene regel

Evenals in 3.1, onder b, van dit advies is opgemerkt ten aanzien van de voorgestelde wijziging van artikel 3.2 van de Awb (feitenonderzoek na vernietiging), merkt de Afdeling op dat de toelichting wel aandacht besteedt aan de (veronderstelde) voordelen van de maatregel, maar niet aan de bezwaren die ertegen kunnen worden ingebracht. Zij wijst er ook hier op dat het bij de besluitvorming uitgaan van verouderde gegevens de legitimiteit van het bestuur niet ten goede komt. Het voorstel kan voorts de indruk wekken van een bevooroordeeld handelen: de keuze voor een bepaald onderzoek, niet ouder dan twee jaar, kan voor de ene partij gunstig zijn en voor een andere partij ongunstig. De Afdeling vraagt voorts aandacht voor de situatie waarin na vernietiging een nieuw besluit dient te worden genomen met toepassing van het voorgestelde artikel 3.2 van de Awb. De vraag rijst hoe de bepaling in die situatie moet worden uitgelegd.

De afwijking van de algemene regel dat een besluit wordt genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen ervan, vereist, gelet op het vorenstaande, een nadere toelichting.

c. Toetsing door de rechter

De Afdeling begrijpt de voorgestelde bepaling aldus, dat zij, als betrekking hebbend op de bestuurlijke besluitvorming, niet leidt tot een inperking van de rechterlijke bevoegdheid om de kwaliteit van de aan de vaststelling ten grondslag gelegde onderzoeksgegevens te beoordelen, indien een beroepsgrond daartoe aanleiding geeft. Daarvan uitgaande, kan de bestuursrechter oordelen dat de gebruikte onderzoeksgegevens ondeugdelijk zijn, zodat een besluit wegens ontoereikende voorbereiding ervan voor vernietiging in aanmerking komt. Dit betekent niet dat de bestuursrechter een besluit kan vernietigen, omdat de aard van het besluit zou meebrengen dat actualisering van de gebruikte gegevens, jonger dan twee jaar, nodig zou zijn. Anders dan de toelichting suggereert¹, laat de tekst van het voorgestelde artikel 3.18a zonder meer toe dat een besluit wordt gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens, mits die gegevens niet ouder zijn dan twee jaar. De tekst van het wetsvoorstel en de toelichting zijn in zoverre niet met elkaar in overeenstemming.

d. Conclusie

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 3.18a van de Awb in het licht van het voorgaande nader te bezien.

¹ Memorie van toelichting, hoofdstuk I (Algemeen deel), onder 3.1.1 (Houdbaarheid onderzoeksgegevens (artikel 2.1.1)).

a. Effectiviteit

Onverminderd hetgeen de Afdeling in paragraaf 2.2, onderdeel B.3, heeft opgemerkt over de verhouding van de voorgestelde wijzigingen van de Nbw 1998 tot de komende Natuurwet, merkt de Afdeling het volgende op over de effectiviteit van het wetsvoorstel.

Het voorstel voorziet in (gedeeltelijke) wijzigingen in het vergunningen-regime voor de beschermde natuurmonumenten en de Natura 2000-gebieden.¹ Het bestuursorgaan dient, in plaats van vergunningverlening, ervoor zorg te dragen dat passende maatregelen worden genomen om te voorkomen dat handelingen:

- het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis van een beschermd natuurmonument of dieren of planten in een beschermd natuurmonument schaden of een beschermd natuurmonument ontsieren (voorgesteld artikel 16 in samenhang met artikel 19a van de Nbw 1998) en
- de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats voor soorten in een Natura 2000-gebied verslechteren en dat er door handelingen storende factoren optreden die gelet op de instandhoudingsdoelstellingen een significant effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen (voorgesteld artikel 19c van de Nbw 1998).

Die passende maatregelen kunnen onder meer inhouden dat degene die de handeling uitvoert of voornemens is uit te voeren wordt verplicht tot het staken of beperken van het project of de handeling.

Met deze voorgestelde wijzigingen wordt beoogd de druk van administratieve lasten en regels voor bedrijven en burgers te verminderen.² De toelichting vermeldt: «De regering verwacht dat de voorgestelde wijzigingen een bijdrage kunnen leveren aan de versnelling van projecten en andere activiteiten in het ruimtelijke domein en aan de duurzame en innovatieve economie zonder daarbij de natuurdoelstellingen in gevaar te brengen. Indien ontwikkelingen daartoe aanleiding geven, kunnen door de inzet van een generieke of individuele aanschrijvingsbevoegdheid zo nodig beperkingen worden gesteld ten borging van de natuurbelangen.»³

De Afdeling maakt de volgende opmerkingen.

a.1. Lastenverlichting, nalevingskosten en procedurele versnelling

De voorgestelde (gedeeltelijke) afschaffing respectievelijk beperking van de vergunningplicht zou moeten betekenen dat er minder vergunningen worden verleend. In de toelichting wordt de verwachting geuit dat de voorgestelde regeling een administratieve lastenverlichting met zich brengt voor de burger en het bedrijfsleven, terwijl wat de bestuurlijke lasten betreft een licht positief tot neutraal effect wordt verwacht.⁴

Volgens de toelichting worden ondernemers en burgers niet meer belast met de werkzaamheden en kosten die nodig zijn voor het voorbereiden en indienen van een aanvraag voor een vergunning.

Anders dan bij de bestuurlijke lasten van de overheid, wordt in de toelichting niet ingegaan op de, voor de vergunning in de plaats komende, aanschrijvingsbevoegdheid en de daaraan verbonden nalevingskosten voor burgers en bedrijven. Daardoor is op voorhand niet duidelijk op grond waarvan de regering verminderde lasten voor hen verwacht, ondanks de vaststelling dat de bestuurlijke lasten grotendeels gelijk blijven. De burger of het bedrijf zal bij de uitvoering van de

¹ Artikel 16, artikel 19a respectievelijk artikel 19d van de Nbw 1998.

² Dit is in overeenstemming met het regeerakkoord. Zie de memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2. «Natura 2000 (artikel 2.1.3)», subparagraaf «Inleiding».

³ Zie de memorie van toelichting, paragraaf 3.1.2 «Natura 2000 (artikel 2.1.3)», subparagraaf «Inleiding».

⁴ Zie de memorie van toelichting, hoofdstuk I «Algemeen deel», paragraaf 4 «Effecten van het wetsvoorstel», subparagraaf «administratieve lasten» en «bestuurlijke lasten».

opgelegde aanschrijving kosten moeten maken, zoals het binnen een door het bevoegd gezag gestelde termijn verstrekken van informatie over de handeling. De duidelijkheid die een vergunning voor een ondernemer en burger meebrengt, wordt ingewisseld voor de onzekerheid die het gevolg is van de mogelijkheid dat een eenmaal gerealiseerd project moet worden gestaakt of aangepast, met alle kosten van dien.¹ Ook door het IPO wordt erop gewezen dat, mede gelet op de complexe materie, de preventieve beoordeling, behorende bij een vergunninginstrument, veel problemen voorafgaand aan het handelen ondervangt en zekerheid biedt aan de initiatiefnemers.²

De Afdeling merkt verder op dat in de toelichting inzake de bestuurlijke lasten niet expliciet wordt ingegaan op de repressieve toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid, terwijl deze een nog systematischer inzet van de bestuurlijke capaciteit voor monitoring en handhaving vergt dan een preventief vergunninginstrument.

Gelet hierop komt de vraag op of de kostenbesparing door het vervallen van het vergunninginstrument opweegt tegen de kosten gemoeid met de naleving van een aanschrijving, het uit eigen beweging monitoren van mogelijk natuurbelastende handelingen en het eventuele handhavend optreden. De Afdeling geeft in overweging het in het omgevingsrecht wel vaker gebruikte instrument van een meldingsverplichting te introduceren, ter voorkoming van hogekosten voor burgers, bedrijven en de overheid.

Het wetsvoorstel biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid invulling te geven aan de aanschrijvingsbevoegdheid door een generieke aanschrijving in de vorm van een provinciale verordening vast te stellen, maar ook kunnen passende maatregelen worden getroffen in de vorm van een beschikking. Gelet op het met de vergunning vergelijkbare rechtskarakter van de individuele aanschrijving mag ervan uit worden gegaan dat de door de regering beoogde kostenbesparing in dat geval beperkt zal zijn. Naast de kosten voor het uitvoeren van de aanschrijving, kunnen zowel de aanschrijving als de afwijzing van een verzoek daartoe aan de rechter worden voorgelegd. Natuurbeschermingsmaatregelen vormen vaak aanleiding voor conflicten en het betreft een sector met veel actieve derdenbelanghebbenden. De huidige procedures rond vergunningverlening zullen zich daardoor verplaatsen naar de uitoefening van de aanschrijvingsbevoegdheid. Ook kan de reikwijdte van de voorgestelde, beperkte vergunningplicht van artikel 19d van de Nbw 1998 geschillen opleveren.

Om de hiervoor genoemde redenen is tevens onzeker of de voorgestelde regeling de beoogde versnelling van de besluitvormingsprocedure zal opleveren, althans op de korte termijn.

a.2. Natuurdoelstellingen

Het vergunningregime voor de beschermde natuurmonumenten en – voor zover het niet de projecten met significante gevolgen betreft – de Natura 2000-gebieden is een nationale keuze. Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn schrijft voor dat de lidstaten passende maatregelen treffen om de in die bepaling genoemde natuurdoelstelling te realiseren (resultaatsverplichting), zij het dat het om een preventieve maatregel moet gaan (zie hierna). De in het wetsvoorstel opgenomen beperkingen van het vergunningenregime beogen de natuurdoelstelling van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn met voor de praktijk minder ingrijpende instrumenten te realiseren. In dat kader wordt ook wel gesproken over het schrappen van een zogeheten «nationale kop».

Bij de totstandkoming van de Nbw 1998 is door de regering als uitgangspunt genomen dat de komende jaren de reeds aanzienlijke

¹ Denk bijvoorbeeld aan drainage die is aangelegd, maar schadelijk blijkt te zijn. Een ander voorbeeld betreft een evenement dat niet door kan gaan omdat het in het broedseizoen is gepland.

² Zie de brief van het IPO van 14 maart 2011, kenmerk LOK 2011039137. Het IPO verwacht meer juridische procedures en hogere kosten voor burgers en overheid.

inspanningen op het gebied van veiligstelling, inrichting en beheer van natuur en landschap vergroot zullen moeten worden teneinde de duurzaamheid van natuur- en landschapswaarden te verzekeren.¹ Hiertoe is destijds het vergunninginstrument in de wet opgenomen. De Afdeling merkt op dat inherent aan de vergunning is dat deze voorafgaand aan het project of de handeling wordt verleend. Ook voor de aanschrijvingsbevoegdheid geldt dat deze voorafgaand aan een handeling kan worden uitgeoefend, maar meer voor de hand liggend, en kennelijk door de regering beoogd, is dat deze ten tijde of na afloop van een handeling wordt toegepast.² Een burger of bedrijf zal niet meer verzoeken om vergunningverlening, maar het bevoegd gezag zal zelf actief moeten optreden, al dan niet naar aanleiding van klachten. De preventieve toetsing behorende bij de vergunningverlening, heeft bijgedragen aan het huidige niveau van de kwaliteit van de natuurwaarden in Nederland. Het is denkbaar dat een veelal repressief toegepaste aanschrijvingsbevoegdheid de natuurdoelstellingen in gevaar zal brengen, mede gelet op het specifieke karakter van natuurwaarden. Er is een reëel risico dat aantasting door vergunningvrije handelingen onomkeerbare schade toebrengt aan het natuurschoon, de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een beschermd gebied. Het treffen van passende maatregelen ten tijde van of nadat de handeling heeft plaatsgevonden – en de schade is opgetreden – heeft dan geen of nauwelijks nut. De kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van de soorten is dan reeds verslechterd en de storende factoren met significant effect zijn dan reeds opgetreden. Voor de Natura 2000-gebieden betekent dit dat niet kan worden voldaan aan de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn.³ Daarbij is van belang dat deze bepaling hetzelfde beschermingsniveau beoogt te garanderen als het derde lid van artikel 6 en dat ook artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn een preventief instrumentarium vereist.⁴ Niet-naleving van deze Europeesrechtelijke verplichtingen kan de Europese Commissie aanleiding geven een inbreukprocedure te starten.⁵ Ook vanuit dit oogpunt kan de in de voorgaande paragraaf in overweging gegeven meldingsverplichting uitkomst bieden.

In de toelichting ontbreekt een analyse waaruit blijkt dat de natuurdoelstellingen niet in gevaar worden gebracht, mede gelet op het voorzorgsbeginsel. Evenmin worden dragende argumenten gegeven voor de stelling dat de voorgestelde maatregelen leiden tot de beoogde vermindering van de lasten voor burgers, bedrijven en overheid en versnelling van projecten en andere activiteiten, zonder daarbij de natuurdoelstellingen in gevaar te brengen.

Gelet op het gestelde onder a.1. en a.2., adviseert de Afdeling het wetsvoorstel nader te bezien.

b. Stikstofregime voor plannen

Het wetsvoorstel voorziet onder meer in uitbreiding van de regeling betreffende stikstofdepositie voor plannen als bedoeld in artikel 19j, derde lid,⁶ van de Nbw 1998, zodanig dat voor deze plannen eveneens de salderingsmogelijkheid gaat gelden als deze, voor zover hier van belang, van toepassing waren op de in artikel 19kd, derde lid, genoemde referentiedatum.⁷ In de toelichting wordt opgemerkt dat de praktijk laat zien dat voor plannen een met projecten vergelijkbare problematiek speelt en dat daarom de stikstofregeling op plannen van toepassing wordt verklaard.

De Raad van State heeft in het advies over de Chw⁸ opgemerkt dat een vorm van saldering in beginsel toelaatbaar kan worden geacht, maar

¹ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 1993/94, 23 580, nr. 3, blz. 3.

² Mede met het repressieve optreden wordt getracht de beoogde lastenvermindering te realiseren, zie memorie van toelichting, hoofdstuk 4 «Effecten van het wetsvoorstel», subparagraaf «Bestuurlijke lasten».

³ Richtlijn 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Habitatrichtlijn), Pb. 1992, L 206/7. In het advies van de commissie voor de m.e.r. wordt gesteld dat het (tijdig) halen van de instandhoudingsdoelstellingen van de Habitatrichtlijn in gevaar komt door de aanschrijvingsbevoegdheid ter vervanging van de vergunning.

⁴ Zie het arrest van het Hof van Justitie EG 4 maart 2010, nr. C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk) en het arrest van het Hof van Justitie EG van 13 december 2007, nr. C-418/04 (Commissie tegen Ierland), r.o. 208 en 217.

⁵ Zie artikel 258 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Zie de eerdere veroordelingen door het Hof van Justitie EG van andere lidstaten van de Europese Unie, arrest van het Hof van Justitie EG 4 maart 2010, nr. C-241/08 (Commissie tegen Frankrijk); arrest van het Hof van Justitie EG 20 september 2007, nr. C-383/05 (Commissie tegen Italië) en arrest van het Hof van Justitie EG van 13 december 2007, nr. C-418/04 (Commissie tegen Ierland).

⁶ Bedoeld zal zijn het tweede lid.

⁷ Artikel 19kd, derde lid, van de Nbw 1998 luidt: 3. Onder «referentiedatum» als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan: a. 7 december 2004, of b. de datum waarop het desbetreffende gebied is aangewezen ter uitvoering van richtlijn 79/409/EEG dan wel, ingeval dit eerder is, de datum waarop het desbetreffende gebied door de Europese Commissie tot een gebied van communautair belang is verklaard ter uitvoering van artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG, voor zover die aanwijzing, onderscheidenlijk verklaring plaatsvindt na 7 december 2004.

⁸ W01.09 0253.

alleen indien zeker is dat zich geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden kunnen voordoen. Enkel in gevallen waarbij met zekerheid is vast te stellen dat een project geen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden kan hebben, kan een individuele beoordeling achterwege blijven. Gelet op artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn gelden daarom in ieder geval als randvoorwaarden dat saldering slechts plaats heeft ten aanzien van een en het zelfde Natura 2000-gebied en een en dezelfde instandhoudingsdoelstelling. Een afname van depositie op het ene Natura 2000-gebied kan derhalve niet worden benut om een toename van depositie op een ander gebied mogelijk te maken. Ook kan een afname van depositie op het ene habitatype niet worden benut om een toename van depositie op een ander habitatype mogelijk te maken.¹ Deze randvoorwaarden van saldering gelden onverlet voor de in het voorliggende wetsvoorstel voorziene plannen. In de toelichting ontbreekt een analyse van de uitwerking van de voorgestelde regeling voor plannen en de wijze waarop saldering in een plan mag plaatsvinden. Een dergelijke uiteenzetting wordt gemist, mede gelet op grote diversiteit van de bedoelde plannen.

Voorts heeft de Raad in het advies over de Chw een opmerking gemaakt over de gevolgen van de gekozen referentiedatum voor Vogelrichtlijngebieden.² Het wetsvoorstel voorziet voor plannen in dezelfde referentiedatum, terwijl in de toelichting niet wordt ingegaan op de gevolgen hiervan voor deze gebieden, gelet op de naleving van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn. Ook voor deze aspecten geldt dat niet naleving van de Europeesrechtelijke verplichtingen als consequentie kan hebben dat de Europese Commissie een inbreukprocedure start.

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling de toelichting aan te vullen op deze punten en zo nodig de voorgestelde tekst van artikel 19kd aan te passen.

4.3 Delegatie bevoegdheid vaststelling bestemmingsplan, inpassingsplan en beheersverordening (artikel 2.2.5, onderdelen B en D)

In het voorgestelde artikel 2.1a van de Wro wordt bepaald dat de gemeenteraad ter uitvoering van het in een structuurvisie neergelegde beleid de bevoegdheid om bestemmingsplannen of beheersverordeningen vast te stellen kan delegeren aan burgemeester en wethouders. Het voorgestelde artikel 2.2a van de Wro voorziet in een overeenkomstige delegatiebevoegdheid voor provinciale staten.

Volgens de toelichting blijkt uit onderzoeken dat nog niet alle gemeenten voldoen aan de verplichting om een structuurvisie vast te stellen. Voorts blijkt uit de gemeentelijke praktijk van de ruimtelijke ordening dat bestemmingsplannen «in het algemeen en grotendeels primair» een beheersfunctie hebben en dat zij in een beperkt aantal gevallen een plannings- en sturingsfunctie vervullen.³

De toelichting stelt dat de structuurvisie steeds meer wordt gezien als het instrument voor het vervullen van de plannings- en sturingsfunctie in de ruimtelijke ordening. Gesteld wordt dat de structuurvisie een centrale rol kan vervullen bij de integrale gebiedsgerichte afwegingen die ten grondslag behoren te worden gelegd aan de concretisering die plaatsvindt via de vaststelling en uitvoering van het beleid via bestemmingsplannen en de verlening van omgevingsvergunningen. Voor goed functionerende duale verhoudingen is het van belang dat de gemeenteraad op hoofdlijnen sturing geeft aan de door burgemeester en wethouders uit te voeren taken. Met het oog hierop moet het vaststellen van structuurvisies aantrekkelijker worden gemaakt. Daarom wordt

¹ Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, no. 160, brief van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van 30 juni 2009 inzake Natura 2000 en de bijlage bij die brief, het rapport van de Adviesgroep Huys, Meer dynamiek bij de uitvoering van nationale en Europese wetgeving. Perspectief van een programmatische aanpak, 19 juni 2009, blz. 5.

² Zie tevens ABRS 7 september 2011, 201003301/1/R2.

³ Memorie van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.3.

voorgesteld aan de gemeenteraad de bevoegdheid toe te kennen om bij de vaststelling van een structuurvisie zijn bevoegdheid tot het vaststellen van bestemmingsplannen aan burgemeester en wethouders te delegeren. De gemeenteraad kan zich dan richten op de beleidsvorming, terwijl hij de beleidsuitvoering aan burgemeester en wethouders overlaat. Dit versterkt de duale verhoudingen tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders, aldus de toelichting. Volgens de toelichting brengt toepassing van de delegatiebevoegdheid voordelen mee in de vorm van een vereenvoudiging en versnelling van de procedure en kan deze leiden tot een afname van de plankosten.

De Afdeling merkt hierover het volgende op.

De toelichting doet voorkomen dat bestemmingsplannen veelal het karakter van uitvoeringsregelgeving hebben, omdat zij slechts geringe mate een sturings- of planningsfunctie zouden vervullen. Hierdoor blijft onbelicht dat bestemmingsplannen, ook wanneer zij primair een beheersfunctie vervullen, burgers rechtstreeks bindende voorschriften bevatten die bepalen voor welke doeleinden gronden en bouwwerken gebruikt mogen worden. Daarnaast gaat de toelichting er niet op in, dat de voorgestelde wijziging een breuk vormt met de van oudsher in het ruimtelijke ordeningsrecht verankerde gedachte dat het bestemmingsplan bij uitstek de centrale rechtsfiguur in de gemeentelijke planologie is.

Het algemeen verbindende karakter van bestemmingsplannen en de centrale positie die zij in de ruimtelijke ordening innemen, vergen een sterke democratische legitimatie van de vaststelling van deze plannen door middel van bespreking en vaststelling door de gemeentelijke volksvertegenwoordiging. Vaststelling door burgemeester en wethouders, die anders dan de gemeenteraad niet in openbaarheid vergaderen, kan die democratische legitimatie niet bieden. Evenmin doet vaststelling door burgemeester en wethouders recht aan het primaat dat de gemeenteraad als hoogste bestuursorgaan van de gemeente, ook na invoering van de dualisering, krachtens artikel 125, eerste lid, van de Grondwet toekomt.

Gelet hierop, ontraadt de Afdeling de delegatie van de vaststelling van bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen en beheersverordeningen mogelijk te maken. Zij adviseert de voorgestelde artikelen 2.1a en 2.2a van de Wro te schrappen.

4. Verbeteringen van het omgevingsrecht (hoofdstuk 2)

4.1 Houdbaarheid onderzoeksgegevens

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is besloten de reikwijdte van een regeling omtrent de houdbaarheid van onderzoeksgegevens te verbreden ten opzichte van de bestaande regelingen in de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet en de Wet luchtvaart (en de Wet ruimtelijke ordening¹), maar deze vooralsnog te beperken tot het ruimtelijk domein en het omgevingsrecht.

Daarvoor wordt aangehaakt bij de – ten opzichte van de generieke Awb-procedure – bijzondere procedurebepalingen in hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer en aanvullend worden bepalingen opgenomen in de Wabo en de Wro.

In het kader van het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb zal de wenselijkheid van het opnemen van een houdbaarheidsbepaling in de Awb worden gezien in samenhang met het permanent maken van de artikelen 1.3 en 1.10 van de Chw.

¹ Na inwerkingtreding van het bij wet van 1 december 2011, Stb. 595, ingevoegde artikel 3.27 Wro.

De Afdeling vraagt om een nadere onderbouwing in de memorie van toelichting van de stelling dat de bedoelde problematiek «breder speelt in het ruimtelijk domein». Met deze stelling wordt erop gewezen dat in het ruimtelijk domein veel breder en vaker onderzoeksverplichtingen gelden, dan enkel bij de genoemde wetten, waarin inmiddels een houdbaarheidsbepaling is opgenomen. Het rapport *Stroomlijnen Toetsen Ruimtelijke Planvorming* (Haskoning 2005) inventariseert de volgende verplichte onderzoeken bij ruimtelijke besluitvorming: strategische milieubeoordeling, milieueffectrapportage, watertoets, natuurbeschermingstoets, verstoringsonderzoeken Flora- en Faunawet en Ecologische Hoofdstructuur, archeologietoets, bodemsaneringstoets, externe veiligheid, mobiliteit (verkeersgegevens), luchtkwaliteit en akoestische beoordeling. Dit rijtje kan in voorkomende gevallen nog worden uitgebreid met andere aspecten, zoals geurhinder. De onderzoeksgegevens die moeten worden overlegd bij de aanvraag om een omgevingsvergunning (en ook de Natuurbeschermingswet 1998), staan vermeld in de Regeling omgevingsrecht als indieningsvereisten bij de aanvraag.

In de jurisprudentie zijn ook voorbeelden terug te vinden, waarin de actualiteit van gebruikte onderzoeksgegevens ter discussie wordt gesteld bij het vaststellen en goedkeuren van een bestemmingsplan (ABRvS, 12 januari 2011, zaaknummer 200901660/1/M3) en het verlenen van een milieuvergunning (ABRvS, 19 mei 2010, zaaknummer 200907231/1/M1 en 13 december 2006, zaaknummer 200601180/1).

Deze zaken hadden betrekking op verkeersgegevens en luchtkwaliteit, niet toevallig twee van de drie onderzoeksgegevens, die in de drie eerder genoemde wetten (Wet luchtvaart, Tracéwet, Spoedwet wegverbreding) specifiek zijn benoemd. Maar bij andere onderzoeksverplichtingen kunnen zich – vanwege het dynamische karakter van de gegevens – vergelijkbare problemen voordoen, bijvoorbeeld geluidsonderzoek. Paragraaf 3.1.1 van de memorie van toelichting is op dit punt aangevuld.

b. Afwijking van de vaststelling «ex nunc» als algemene regel

De voorgestelde houdbaarheidsregeling ziet het kabinet niet als een afwijzing van of inbreuk op de vaststelling ex nunc als algemene regel. Die algemene regel wordt met deze bepaling hooguit genuanceerd, waarbij als leidende gedachte geldt dat vermeden moet worden dat onnodige kosten worden gemaakt of besluitvorming onnodig wordt opgehouden. De enkele omstandigheid dat meer actuele gegevens beschikbaar zijn of gegenereerd kunnen worden, maakt het gebruikmaken van onder de aanvraag of het ontwerpbesluit liggende gegevens of onderzoeken niet onzorgvuldig. De voorgestelde houdbaarheidsbepaling legitimeert dan ook niet dat van verouderde gegevens wordt uitgegaan, enkel dat van gegevens mag worden uitgegaan, die voldoende actualiteitswaarde hebben om het besluit daarop te baseren, ook al zijn er inmiddels meer actuele gegevens voor handen of kunnen die gegenereerd worden door nieuw onderzoek te doen.

Uiteraard kan zo'n bepaling in de ene casus ten gunste van de ene partij uitpakken en in een andere casus ten gunste van een andere partij. Het bestuursorgaan zal hierin een keuze hebben te maken, op basis van de argumenten die de betrokken belanghebbenden aandragen en op basis van de hem toegedachte zorgvuldigheid in besluitvorming (afdeling 3.2 Awb). Ook voor deze nieuwe bevoegdheid geldt dat gebruik daarvan niet willekeurig kan zijn. In het (ontwerp-)besluit zal de keuze wel of geen aanvullend onderzoek te eisen (alleen) dienen te worden gemotiveerd, wanneer dit een geschilpunt tussen bij het besluit betrokken belanghebbenden betreft.

c. Toetsing door de rechter

Evenmin als bij de reeds bestaande houdbaarheidsbepalingen het geval is¹, hebben de nieuw voorgestelde houdbaarheidsbepalingen de bedoeling om de bestaande rechterlijke bevoegdheid om de beoordeling van aan een besluit ten grondslag gelegde gegevens te wijzigen of in te perken.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, zal in het kader van het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb de wenselijkheid van een generieke regeling in de Awb worden gezien, dit in samenhang met het permanent maken van artikel 1.10 van de Chw, welke bepaling ziet op de houdbaarheid van gegevens in de beroepsfase en na toetsing door de rechter.

4.2 Natuurbeschermingswet 1998

a. Effectiviteit

Het voorstel dat voorzag in wijzigingen in het vergunningenregime is komen te vervallen (zie boven onder B.3).

b. Stikstof regime voor plannen

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is in de toelichting nader ingegaan op de uitwerking van de voorgestelde regeling voor plannen en de wijze waarop saldering in een plan mag plaatsvinden. Onder meer is in de toelichting verduidelijkt dat een afname van stikstofdepositie in het ene gebied of op het ene habitatype niet mag worden benut om een toename van depositie in een ander gebied of op een ander habitatype mogelijk te maken. Voorts is in navolging van het advies van de Afdeling de tekst van artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 aangepast, zodat de gehanteerde referentiedatum ook betrekking heeft op Vogelrichtlijngebieden. Dit is in lijn met de toezegging van de Staatssecretaris van Economische zaken, Landbouw en Innovatie om artikel 19kd van de Natuurbeschermingswet 1998 aan te passen in zijn brieven van 23 september 2011 en 23 november 2011 aan de Tweede Kamer naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 7 september 2011. Ook de memorie van toelichting is hierop aangepast.

4.3 Delegatie bevoegdheid vaststelling bestemmingsplan, inpassingsplan en beheersverordening

Dit voorstel is naar aanleiding van het advies van de Afdeling komen te vervallen.

5. Slotbepalingen (Hoofdstuk 3)

5.1 Overgangsrecht

a. Verhouding tot de Chw

Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van het wetsvoorstel blijft de Chw van toepassing op besluiten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Chw, genomen voor het tijdstip van inwerkingtreding van de wet of waarvan het ontwerpbesluit voor dat tijdstip ter inzage is gelegd. Artikel 1.1, eerste lid, van de Chw bepaalt, voor zover hier van belang, dat afdeling 2 (wijzigingen bestuursprocesrecht) van toepassing is op «alle besluiten die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of

¹ Zie Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 4, blz. 4.

verwezenlijking van de in bijlage I en II genoemde projecten.» De eerbiedigende werking geldt dus niet voor besluiten die na intrekking van de Chw zijn genomen, tenzij voordien een ontwerpbesluit ter inzage was gelegd. Niet duidelijk is hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 5.10, tweede lid, van de Chw, dat – kort gezegd – erop neer komt dat indien het eerste besluit ter uitvoering van een project is genomen voor intrekking van de Chw, zij van toepassing blijft op alle latere besluiten of handelingen ter uitvoering van dat project. De Afdeling leest artikel 3.1, eerste lid, van het wetsvoorstel aldus, dat aan artikel 5.10, tweede lid, van de Chw geen betekenis meer toekomt, zodat het bestuursprocesrecht van de Chw alleen van toepassing blijft op 1) vóór intrekking van de Chw genomen besluiten en op 2) het (eerste) besluit dat na de terinzagelegging wordt genomen, mits het ontwerpbesluit voor intrekking van de Chw ter inzage is gelegd. De Afdeling adviseert het voorstel op dit punt te verduidelijken.

b. Milieueffectrapportage

Artikel 3.1, tweede lid, van het wetsvoorstel houdt in dat artikel 1.11 van de Chw ook na intrekking ervan van toepassing blijft op de projecten, bedoeld in bijlage II van de Chw en voor de krachtens artikel 2.18 van de Chw aangewezen projecten. Artikel 1.11 van de Chw bepaalt dat indien op grond van de Wm een milieueffectrapport wordt opgesteld, artikel 7.23 van die wet voor zover dat regels stelt over alternatieven van de voorgenomen activiteit, niet van toepassing is. De Afdeling wijst erop dat aldus, naast de reguliere, drie bijzondere systemen van milieueffectrapportage ontstaan, namelijk die voor projecten:

- uit de Speedwet wegverbreding (en de Tracéwet);
- van Bijlage II van de Chw, en
- die de systematiek van dit wetsvoorstel gaan volgen.

Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid geeft de Afdeling in overweging voor deze projecten een eenduidig systeem van milieueffectrapportage te laten gelden.

c. Omgevingsvergunning

Artikel 3.1, derde lid, van het wetsvoorstel bepaalt, samengevat, dat op aanvragen om een omgevingsvergunning die voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.2.1, onderdelen A en E, zijn ingediend en waarop op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is beslist, het oude recht van toepassing blijft. Onduidelijk is of het overgangsrecht alleen ziet op de procedure die moet worden gevolgd bij het nemen van besluiten, of ook op de mogelijkheid om bezwaar en beroep in te stellen en op het toepasselijke procesrecht. Uit de toelichting blijkt dat uitsluitend het eerste aspect regeling behoeft. Gelet hierop adviseert de Afdeling de bepaling aan te passen.

5.2 Evaluatie

Artikel 5.9a van de Chw bepaalt dat de effecten van hoofdstuk 1 (afwijkingen bestuursprocesrecht) binnen twee jaar na inwerkingtreding van de wet worden geëvalueerd. De resultaten van die evaluatie worden in de zomer van 2012 verwacht. Deze evaluatiebepaling keert terug in het voorgestelde artikel 3.3, eerste lid, zij het dat evaluatie binnen één jaar na inwerkingtreding van de wet dient plaats te vinden. De toelichting vermeldt hierover dat evaluatie van de doeltreffendheid en de effecten van de instrumenten in de praktijk ook na de inbedding in de reguliere wetgeving van belang blijft.

In artikel 3.3, tweede lid, van het wetsvoorstel wordt evaluatie van de artikelen 1.1.2 tot en met 1.1.6 voorgeschreven. Ook die evaluatie dient binnen één jaar na inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal te worden aangeboden.

De Afdeling wijst erop dat de in artikel 3.3, eerste lid, van het wetsvoorstel opgenomen afzonderlijke evaluatiebepaling voor artikel 1.1.1 van het wetsvoorstel niet nodig is, gelet op artikel 11:1 van de Awb. Dat artikel bepaalt dat de Awb iedere vijf jaar wordt geëvalueerd. Afgezien daarvan is een termijn van één jaar te kort voor een zinvolle beoordeling. In het algemeen ligt een evaluatietermijn van vijf jaar in de rede.¹ Dit geldt temeer nu het hier, in de artikelen 1.1.1 tot en met 1.1.6 van het wetsvoorstel, om belangrijke stelselwijzigingen gaat. Voor zover het de evaluatie van de bepalingen omtrent innovatie en gebiedsontwikkeling betreft, verwijst de Afdeling voorts naar hetgeen daarover is opgemerkt in 3.6, onder b, en 3.9, onder c, van dit advies.

De Afdeling adviseert het voorgestelde artikel 3.3 aan te passen.

5. Slotbepalingen (hoofdstuk 3)

5.1 Overgangsrecht

a. Verhouding tot de Chw

Vanwege de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel (zie de inleiding van dit nader rapport) is het oorspronkelijke artikel 3.1, eerste lid, waarop het advies betrekking had, geschrapt. De nieuwe tekst van artikel 3.1, eerste lid, is beperkt tot overgangsrecht voor gebiedsontwikkelingsplannen, waarvan de procedure is gestart op het moment dat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven en in werking is getreden.

b. Milieueffectrapportage

De Afdeling wijst erop dat naast de reguliere milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) van de Wet milieubeheer er verschillende afwijkende regiems voor de m.e.r. bestaan, waaraan het wetsvoorstel, zoals dat voor advies aan de Afdeling was voorgelegd, er nog één zou toevoegen. Uit een oogpunt van rechtsgelijkheid en rechtszekerheid geeft de Afdeling in overweging voor deze projecten een eenduidig systeem van milieueffectrapportage te laten gelden.

In schema samengevat betreft dit de volgende afwijkende m.e.r.-regiems:

	Kennisgeving	Advies Commissie voor de m.e.r.	Evaluatie	Onderzoek alternatieven
Tracéwet v.w.b. een aantal spoedprojecten	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	Rekening rijden blijft buiten beschouwing
Spoedwet wegverbreding	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Crisis- en herstelwet		n.v.t.		n.v.t.
Wetsvoorstel permanent maken Chw		als-dan- constructie		als-dan- constructie

¹ Zie de toelichting bij aanwijzing 164 Ar.

Van dit viertal verdwijnt een tweetal uit beeld, aangezien onder de Spoedwet wegverbreding en de afwijkende m.e.r.-bepalingen in de Tracéwet (de zogenaamde spoedaanpak) slechts een beperkt aantal projecten vallen, die op een enkel project na dat nog in procedure is, inmiddels zijn gerealiseerd. De bijzondere m.e.r.-regiems van de Spoedwet wegverbreding en de spoedaanpak uit de Tracéwet zijn dus feitelijk al uitgewerkt.

De als-dan-constructie, een nieuwe systematiek die oorspronkelijk in het wetsvoorstel was opgenomen, hield het volgende in: als ter zake van een activiteit in een vastgesteld plan een locatie of tracé is aangewezen en daarbij dus alternatieven zijn onderzocht en de Commissie voor de m.e.r. heeft geadviseerd, dan zouden het alternatievenonderzoek en het advies van de Commissie niet meer hoeven plaats te vinden op besluitniveau. Overigens is het vragen om advies aan de Commissie voor de m.e.r. op besluitniveau alleen verplicht ingeval van de uitgebreide m.e.r.-procedure, zoals beschreven in par. 7.9 van de Wet milieubeheer. Besloten is deze als-dan-constructie uit het wetsvoorstel te schrappen, gelet op het reeds in voorbereiding zijnde voorontwerp voor een Omgevingswet. Bezien zal worden of de als-dan-constructie een plaats kan krijgen in die nieuwe Omgevingswet, hetgeen er mede van afhangt voor welke (plan- en toestemmings)systematiek in die Omgevingswet zal worden gekozen. Teneinde niet tussentijds, voor een korte periode, een nieuw regiem te introduceren, dat mogelijk toch weer herzien wordt in het kader van het voorontwerp van de Omgevingswet, wordt de (huidige) Chw permanent gemaakt. De projecten uit bijlage II van de Chw, die pas na 1 januari 2014 worden opgestart, blijven onder het bijzondere m.e.r.-regiem vallen van de Chw; hetzelfde geldt voor de projecten met nationale betekenis die op grond van artikel 2.18 van de Chw bij amvb kunnen worden aangewezen. Een en ander betekent dus feitelijk dat er naast de reguliere m.e.r. van de Wet milieubeheer alleen nog afwijkende bepalingen over m.e.r. bestaan in de Chw.

c. Omgevingsvergunning

Het overgangsrecht heeft betrekking op de hele voorgeschreven procedure vanaf het moment waarop een aanvraag is ingediend tot het moment waarop het besluit onherroepelijk is, dus inclusief de bijbehorende inspraak en rechtsbescherming (bezwaar en beroep of zienswijze en beroep). De verschillende elementen van een procedure vormen in dat opzicht een onlosmakelijk geheel. In het advies is uit de toelichting de conclusie getrokken dat er slechts aanleiding zou zijn om een deel van de procedurevereisten onder het overgangsrecht te brengen. De toelichting is op dit punt verduidelijkt.

5.2 Evaluatie

De evaluatiebepalingen, opgenomen in het aanvankelijk voorgestelde artikel 3.3, zijn geschrapt. Dit houdt verband met de gewijzigde opzet van het wetsvoorstel, zoals toegelicht in de inleidende opmerkingen van dit nader rapport.

Zoals reeds is aangegeven bij onderdeel 3.6b van dit nader rapport, is besloten af te zien van een evaluatiebepaling, aanvullend of afwijkend van de reeds in de Chw opgenomen evaluatiebepalingen. De in de artikelen 2.2 en 2.4 Chw voorgeschreven evaluatieverslagen zullen niet eerder dan in de periode tussen 2020 en 2025 beschikbaar komen, gelet op de lange looptijd van deze experimenten (tien tot soms zelfs vijftien jaar). Hoewel de Afdeling in algemene zin kan worden toegegeven dat een evaluatie pas zinvol is, wanneer een experiment is afgerond, bestaat voor deze

experimenten al veel eerder behoefte aan (enig) zicht op de effectiviteit van de huidige bepalingen. Immers, op basis van de ervaringen in de eerste jaren na inwerkingtreding van de Chw kunnen lessen getrokken worden, die benut kunnen worden voor de verdere implementatie van de bepalingen in de nieuwe Omgevingswet. Gelet op het strakke tijdpad voor de totstandkoming van de Omgevingswet, waardoor zowel een tussentijdse als een eindevaluatie te laat komen om hiervoor van nut te kunnen zijn, wordt afgezien van een formeelwettelijke evaluatie. De evaluatiebepalingen uit de artikelen 2.2 en 2.4 worden geschrapt en niet vervangen door een ander evaluatiemoment. Benutting van lessen uit lopende experimenten zal herkenbaar in de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Omgevingswet worden verantwoord. Een eerste rapportage over de effectiviteit van deze experimenten is meegenomen in het wetsvoorstel.

6. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Redactionele kanttekeningen

Aan de redactionele kanttekeningen van de Afdeling is gevolg gegeven, uiteraard met uitzondering van de kanttekeningen:

- a. die betrekking hadden op hoofdstuk 1 (verankering Crisis- en herstelwet) van het oorspronkelijke wetsvoorstel, dat is komen te vervallen;
- b. die (abusievelijk) niet gebaseerd waren op de (tegen de tijd dat dit wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven) actuele tekst van de te wijzigen wetsartikelen.

7. Conclusie

De Afdeling onderschrijft het streven van de regering om de besluitvorming over ruimtelijke projecten te versnellen, verbeteren en vereenvoudigen. Zij ziet het belang hiervan in en wijst, juist om die reden, op effecten van het wetsvoorstel die aan het bereiken van dit doel in de weg staan. Daarnaast wijst zij op een aantal minder gewenste neveneffecten van het wetsvoorstel.

a. Ten aanzien van de verankering van de Chw

Anders dan de Chw, betreft dit voorstel geen tijdelijke nood- of crisiswetgeving, maar een permanente regeling voor de besluitvorming over vooral ruimtelijke projecten. Dit betekent dat de noodzaak van het wetsvoorstel niet wordt aangetoond door te verwijzen naar een vergelijkbare bepaling in de Chw of naar de mogelijk gunstige effecten van die wet. De permanente wijziging van het bestuurs(proces)recht en de aanvulling van de basiswetten op het terrein van het omgevingsrecht vergen een afzonderlijke motivering en een doordachte keuze waarvan aannemelijk is dat die voor de lange termijn stand zal houden. De Afdeling vindt in de toelichting daarvoor onvoldoende aanknopingspunten. Zij adviseert daarom het wetsvoorstel te heroverwegen.

Meer in het bijzonder adviseert de Afdeling tot heroverweging van de voorgestelde beperking van het beroepsrecht voor decentrale overheden (artikel 1.1.1, onderdeel D), de uitspraaktermijnen bij versnelde behandeling (artikel 1.1.1, onderdeel E), het beroep in één instantie (artikel 1.1.3, onderdeel G) en de verandering van het rechtskarakter van de structuurvisie bij projecten met nationale betekenis (art. 1.1.6, onderdeel D). Zij

adviseert voorts het voorstel nader te bezien voor zover het betreft het feitenonderzoek na vernietiging (artikel 1.1.1, onderdeel A), de omgevingsvergunning-plus (artikel 1.1.3, onderdelen A tot en met E) en de regeling voor gebiedsontwikkeling (artikel 1.1.6, onderdelen A en E). Daarnaast heeft de Afdeling (overige) opmerkingen gemaakt over de uitbreiding van de vergewisplicht (artikel 1.1.1, onderdeel B), de verplichte versnelde behandeling (artikel 1.1.1, onderdeel E), de regeling ten behoeve van innovatieve ontwikkelingen (artikel 1.1.3, onderdeel F), de regeling voor projecten met nationale betekenis (artikel 1.1.6, onderdelen B, C en D) en de regeling voor gebiedsontwikkeling (artikel 1.1.6, onderdelen A en E). Deze hebben geleid tot het advies bepalingen aan te passen en, waar nodig, de toelichting aan te vullen.

b. Ten aanzien van de verbeteringen in het omgevingsrecht («quick wins»)

De regering heeft zich voorgenomen de omgevings- en natuurwetgeving integraal te herzien. Moeilijk valt in te zien waarom daarop in het wetsvoorstel wordt vooruitgelopen. De Afdeling adviseert de voorgestelde verbeteringen van het omgevingsrecht uit het wetsvoorstel te lichten en te integreren in de Omgevingswet en de Wet Natuur, met inachtneming van de in het advies gemaakte opmerkingen over deze verbeteringen.

De Afdeling ontraadt de delegatie van de vaststelling van bestemmingsplannen, provinciale inpassingsplannen en beheersverordeningen mogelijk te maken (artikel 2.2.5, onderdelen B en D). Zij adviseert voorts de bepaling over de houdbaarheid van onderzoeksgegevens (artikel 2.1.1, onderdeel A) en de voorgestelde wijziging van de Nbw 1998 (artikel 2.1.3) nader te bezien. Tevens adviseert zij ten aanzien van het stikstofregime voor plannen (artikel 2.1.3, onderdeel P) de toelichting aan te vullen en het wetsvoorstel zo nodig aan te passen.

c. Ten aanzien van de slotbepalingen

De Afdeling maakt enkele opmerkingen over het overgangsrecht en de evaluatiebepaling. Zij adviseert bepalingen aan te passen en te verduidelijken.

d. Slotsom

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
H.D. Tjeenk Willink

7. (Overige) wijzigingen in het wetsvoorstel

De keuze om de Chw niet via het onderhavige wetsvoorstel te verankeren in de Awb en andere wetten (zie de inleidende opmerkingen van het nader rapport), heeft geleid tot een andere invulling van hoofdstuk I en van de artikelen 2.1.3 en 2.2.5 van dit wetsvoorstel. Voor een toelichting op de wijzigingen van de Chw wordt korthedshalve verwezen naar de artikels-gewijze toelichting in de memorie van toelichting.

Van de gelegenheid is gebruikgemaakt om, mede op verzoek van de VNG en de Unie van Waterschappen, de tekst van artikel 1.4 Chw te repareren, gelet op de uitleg die de bestuursrechter aan deze bepaling heeft gegeven (zie hoofdstuk I, onderdeel C).

Verder zijn wat (kleine, redactionele) verbeteringen en wetstechnische correcties aangebracht ten opzichte van het oorspronkelijke wetsvoorstel, met name in de artikelen 2.3.2 (wijziging Wet luchtvaart) en de overgangsrechtelijke bepaling (artikel 3.1). Tenslotte is een nieuwe paragraaf toegevoegd (§ 2.4) en is een tweetal samenloopbepalingen opgenomen.

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoten van Veiligheid en Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.11.0238/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

Wettekst

- In het opschrift de zinsnede «het permanent maken (...) omgevingsrecht» vervangen door: de intrekking van de Crisis- en herstelwet en de verankering van de daarin opgenomen bepalingen in reguliere wetgeving.
- In de aanhef de zinsnede «het permanent maken (...) omgevingsrecht» vervangen door: in te trekken en de daarin opgenomen bepalingen te verankeren in reguliere wetgeving alsmede het bestuursrecht en omgevingsrecht te verbeteren.
- Het voorgestelde artikel 3.2, tweede lid, van de Awb (artikel 1.1.1, onderdeel A) is opgenomen in afdeling 3.2 van de Awb, die betrekking heeft op de zorgvuldigheid en belangenafweging die acht moet worden genomen bij het nemen van besluiten. Het artikellid is evenwel van toepassing op de besluitvorming na vernietiging en op de omvang van het geding in geval van beroep tegen een nieuw besluit. Plaatsing in afdeling 8.2.6 ligt daarom meer voor de hand.
- In artikel 1.1.1, onderdeel A, in het nieuwe tweede lid «tussenuitspraak als bedoeld in artikel 8:51a» vervangen door: tussenuitspraak als bedoeld in art 8:80a.
- In het voorgestelde artikel 8:53a, derde lid, van de Awb (artikel 1.1.1, onderdeel E) «zo nodig» vervangen door: in zoverre. Daarmee wordt duidelijk dat artikel 6:6 van de Awb uitsluitend buiten toepassing blijft indien de gronden niet voor het einde van de beroepstermijn zijn ingediend.
- In artikel 1.1.1, onderdeel F, na «herstellen» toevoegen: of te laten herstellen.
- Artikel 1.1.1, onderdeel G, aanpassen. De daarin vermelde artikelen 3.16, 3.17 en 3.18 van de Wro zijn vervallen.
- In artikel 1.1.4, onderdeel A, de tweede wijzigingsopdracht schrappen omdat onderdeel h reeds is vervallen: in de derde wijzigingsopdracht specificeren welk onderdeel f vervalt; de verwijzing naar onderdeel g schrappen, nu dit onderdeel niet bestaat.
- In artikel 1.1.6, onderdeel E, aan het slot van artikel 3.6b, derde lid, onder g, toevoegen: , met dien verstande dat die afwijking niet leidt tot een geluidsbelasting binnen een woning met gesloten ramen, die hoger is dan 33 dB. Zie het wetsvoorstel tot wijziging van de Chw (Kamerstukken I 2010/11, 32 588, A).
- In artikel 1.1.6, onderdeel E, in artikel 3.6b, vierde lid, kan het gebruik van de woorden «is van overeenkomstige toepassing» tot misverstanden leiden. De bepaling herformuleren in die zin dat duidelijk wordt dat besluiten ter uitvoering van een bestemmingsplan als bedoeld in het derde lid, dat onherroepelijk is geworden, eveneens kunnen worden genomen in afwijking van de in het derde lid bedoelde bepalingen.
- In artikel 1.1.6, onderdeel E, in artikel 3.6b, vijfde lid, na «het plan» invoegen: bedoeld in het tweede lid.
- In artikel 1.1.6, onderdeel E, in artikel 3.6b, zesde lid, onder a, «het eerste lid» vervangen door: het tweede lid.
- In het voorgestelde artikel 16, eerste lid, van de Nbw 1998 is niet voorzien in een beperking van de reikwijdte van deze bepaling tot handelingen in een beschermd natuurmonument. Gelet op het voorgestelde vierde lid van artikel 16, waar in een beperkte externe werking wordt voorzien, is dit kennelijk wel beoogd. Het eerste lid in overeenstemming brengen met het vierde lid.

- In het voorgestelde vierde lid van artikel 16 van de Nbw 1998 «dat lid» vervangen door: die leden.
- In het wetsvoorstel voorzien in aanpassing van artikel 65 van de Nbw 1998 aan de voorgestelde tekst van artikel 16, vierde lid.
- In het voorgestelde artikel 19 kd, eerste lid, aanhef, van de Nbw 1998 «artikel 19j, derde lid,» vervangen door: artikel 19j, tweede lid.
- In het voorgestelde artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder a, van de Nbw 1998 voor projecten bepalen dat zij voor of op de referentiedatum werden gerealiseerd. Slechts een zeer beperkt aantal projecten is op exact die datum gerealiseerd.
- In artikel 19kd, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Nbw 1998 zodanig aanpassen dat de activiteiten waarin het plan voorziet per saldo geen toename van stikstofdepositie wordt veroorzaakt. Thans volgt uit de voorgestelde redactie dat het plan geen toename van stikstofdepositie heeft veroorzaakt. Het is echter niet het plan, maar de in het plan voorziene activiteiten die de stikstofdepositie kunnen wijzigen.
- In artikel 2.1.3, onderdeel F, onder 4, specificeren waar «dat lid» op betrekking heeft.
- Artikel 2.1.3, onderdeel I, onder 6 laten vervallen.
- In de in artikel 2.1.3, onderdeel V, voorgestelde wijziging van artikel 47, de verwijzing naar «deze titel» laten vervallen (Hoofdstuk IX kent geen verdeling in titels meer).
- Aan artikel 2.1.9, onderdeel A, toevoegen dat in artikel 1.1, eerste lid, (van de Wet milieubeheer) «RIVM» vervalt en in artikel 4.3, derde lid, (van de Wet milieubeheer) «RVIM» vervangen wordt door «Planbureau voor de leefomgeving».
- In artikel 2.2.3, onderdeel B vernummeren, nu er geen artikel 8a.50a is.
- Artikel 2.2.4 splitsen in twee wijzigingsopdrachten, waarvan de eerste luidt: in artikel 5.16, tweede lid, van de Wet milieubeheer de tweede f vernummeren tot g.
- In artikel 2.3.4 (Stb. 561) vervangen door: (Stb. 2008, 561).
- Artikel 3.2 aanpassen. Het daarin vermelde artikel 2.5 van de Wro biedt in het wetsvoorstel geen grondslag voor een amvb. De daarin vermelde artikelen 3.16 en 3.17 van de Wro zijn vervallen.

Memorie van toelichting

- De beschrijving in de toelichting van de uitzonderingen op artikel 1.1.1, onderdeel A, aanpassen aan de tekst van dat artikel.
- In de toelichting bij artikel 2.3.2, onderdeel D, motiveren waarom het gewenst is de experimenteerregeling uit de Wet luchtvaart voor Schiphol van overeenkomstige toepassing te verklaren op de overige burgerluchthavens van nationale betekenis.