

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. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 juni 2012

Met belangstelling hebben de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en ik kennisgenomen van het uitgebreide verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Wij zijn de commissie erkentelijk voor de gemaakte (waarderende en kritische) opmerkingen en de gestelde vragen. Hieronder ga ik, mede namens de Staatssecretaris, in op deze opmerkingen en vragen, waarbij ik de hoofdingeling van het verslag zal aanhouden. Waar in het verslag op verscheidene plaatsen identieke, elkaar aanvullende of overlappende vragen worden gesteld, zijn deze zoveel mogelijk in één keer op één plaats in de nota beantwoord. Dit leidt tot de volgende onderverdeling:

A. Algemeen	2
B. Permanent maken	3
B1. Timing en onderbouwing van het wetsvoorstel	3
B2. Verlengingstermijn en relatie met aangekondigde wetsvoorstellen	4
B3. Effecten van het wetsvoorstel	9
B4. Betrokkenheid belanghebbenden en rechtsbescherming	12
B5. Verbetering besluitvorming en ondersteuning van de praktijk	14
B6. Milieueffectrapportage en Bijlage II van de Chw	15
B7. Wijziging Natuurbeschermingswet 1998 (algemeen)	18
B8. Overige vragen inzake het permanent maken van de Chw	19
C. De Crisis- en herstelwet actualiseren	21
D. Quick wins omgevingsrecht	24
D1. Het verlaten van de grondslag van de aanvraag	24
D2. De houdbaarheid van (onderzoeks)gegevens	28
D3. Wijziging Natuurbeschermingswet 1998 (specifiek)	33
D4. Overige vragen met betrekking tot de quick wins	39
E. Advies Raad van State	50
F. Effecten van het wetsvoorstel	54
G. Consultatie	58
H. Overig	59

Van de gelegenheid maak ik gebruik een nota van wijziging aan te kondigen. Deze nota van wijziging ligt thans voor advies voor bij de Afdeling advisering van de Raad van State en wordt na ontvangst van het advies met een nader rapport aan Uw Kamer toegezonden.

Ik ben me ervan bewust dat de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag en later ook de aangekondigde nota van wijziging aan Uw Kamer worden aangeboden door een kabinet in demissionaire status. Naar mijn mening blijft onverlet dat het wetsvoorstel (mede door de «quick wins») een meerwaarde heeft voor de uitvoeringspraktijk om projecten van de grond te krijgen, hetgeen voldoende reden is om door te gaan op de ingeslagen weg.

A. Algemeen

Ik constateer dat het voorstel van wet door de leden van de verschillende fracties met verschillende graden van waardering is ontvangen. Van het wetsvoorstel is met (grote) belangstelling kennisgenomen, maar ook met verbazing, teleurstelling, zorg en op onderdelen zelfs met onbegrip. Gelet op de behandeling eind 2009 van het voorstel van wet houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet, 23 127; hierna: Chw), behoeft de ontvangst van dit daarop voortbouwende wetsvoorstel met een dergelijk palet aan gemengde gevoelens geen bevreemding te wekken. Getracht is de gestelde vragen afdoende te beantwoorden en de in het verslag geuite kritiek zoveel mogelijk weg te nemen. Ik hoop dat daarmee de waardering voor het voorliggende wetsvoorstel bij de leden van de diverse fracties wordt vergroot.

B. Permanent maken

B1. Timing en onderbouwing van het wetsvoorstel

De leden van de CDA-fractie geven een duidelijke samenvatting van de argumentatielijn, die is gekozen in het Nader rapport naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Ik kan mij geheel vinden in deze samenvatting en de typering daarvan als solide.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom de regering heeft gekozen voor deze wijze van het permanent maken van de Chw en de invulling ervan. Ook de leden van de fractie van de Partij van de Dieren stellen een dergelijke vraag onder verwijzing naar de aanstaande Omgevingswet (hierna: OW) en de nieuwe Wet natuur. Daarnaast vragen laatstgenoemde leden om een nadere argumentatie voor het wetsvoorstel nu de Chw nog niet afloopt en de evaluatie niet wordt afgewacht.

De regering acht het wenselijk om de huidige mogelijkheden van de Chw ook na 1 januari 2014 voor de praktijk beschikbaar te houden en tegelijk enkele verbeteringen van het omgevingsrecht («quick wins») te realiseren. Daarnaast is naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State besloten om de voorgeschreven evaluatie van hoofdstuk 1 van de Chw af te wachten en mede op basis daarvan een (afzonderlijk) wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) voor te bereiden. Parallel daaraan wordt een fundamentele herziening van het omgevingsrecht uitgewerkt die zal resulteren in een wetsvoorstel voor een OW.

Om deze redenen is gekozen voor het voorliggende wetsvoorstel waarmee de Chw voor onbepaalde tijd wordt verlengd. Met deze verlenging wordt geregeld dat de Chw niet van rechtswege op 1 januari 2014 komt te vervallen en dat toepassing van de Chw kan worden voortgezet tot het moment dat de OW en de wijzigingen van de Awb in werking treden (ongeacht de datum van inwerkingtreding daarvan).

De leden van de SP-fractie vragen of de regering bereid is om het voorliggende wetsvoorstel minimaal op te schorten tot de evaluaties zijn afgerond dan wel of er zaken zijn, en zo ja welke, die opschorten in de weg staan. Een vergelijkbare vraag van deze leden, onder verwijzing naar het omvangrijke advies van de Raad van State, is waarom juist nu wordt gekozen voor de voorgestelde wetswijziging.

Zoals is verwoord in het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel is de regering van mening dat de ten tijde van de indiening van het wetsvoorstel beschikbare evaluatierapporten, samen met informatie die op andere manieren is verzameld, voldoende onderbouwing vormen voor het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij is tevens aangegeven dat zal worden gewacht op de resultaten van de in artikel 5.9a van de Chw voorgeschreven evaluatie van hoofdstuk 1, alvorens wordt overgegaan tot het opstellen van een wetsvoorstel om deze onderdelen uit de Chw definitief te verankeren van in de Awb. Dit is dan met uitzondering van de artikelen 1.5 (passeren gebreken) en 1.9 (relativiteitsvereiste), die reeds in de Awb hun definitieve beslag zullen krijgen via het op 27 maart jl. door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht.¹

Het evaluatieonderzoek, bedoeld in artikel 5.9a van de Chw, is in de periode mei 2011 tot en met maart 2012 uitgevoerd door een consortium van onderzoekers, verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Universiteit van Tilburg, onder leiding van prof. mr. dr. A.T. Marseille. Dit evaluatieonderzoek is afgerond en is bij brief van ondergetekende en de minister van Veiligheid en Justitie van 15 mei 2012 aan Uw Kamer aangeboden.²

¹ Kamerstukken I 2011/12, 32 450, A.

² Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 160.

Met de toezending van dit evaluatieonderzoek zijn tevens de vergelijkbare vragen van de fractie van de Partij voor de Dieren over planning, opzet en inhoud van deze evaluatie beantwoord.

Zoals hiervoor aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de VVD-fractie, ziet het onderhavige wetsvoorstel slechts op het verlengen van de Chw tot het tijdstip waarop de nieuwe OW en de wijzigingen van de Awb hun beslag hebben gekregen. De regering ziet thans geen aanleiding om te kiezen voor een andere aanpak; de behoefte aan continuering van de Chw met inbegrip van het regelen van enkele «quick wins» staat een opschorting van het wetsvoorstel tot de evaluaties van lopende experimenten zijn afgerond in de weg. Dat laat onverlet dat praktische informatie over de toepassing van de Chw zinvol blijft. Deze zal via de jaarlijkse voortgangs-rapportage worden verzameld en worden gebruikt bij het opstellen van de OW. In de voortgangs-rapportage 2011–2012, die eveneens bij bovengenoemde brief van 15 mei 2012 aan Uw Kamer is aangeboden, wordt ook uitdrukkelijk op een enkel punt lering getrokken voor de OW.

Door de leden van de D66-fractie wordt gevraagd om bij deze nota naar aanleiding van het verslag een probleemanalyse voor deze wetswijziging te voegen. Het zo snel mogelijk bieden van rechtszekerheid na 2014 aan de uitvoeringspraktijk vinden deze leden een zwak argument. Zij achten een goed wetsvoorstel en een zorgvuldig wetgevingsproces meer in het belang van de uitvoeringspraktijk. Een vergelijkbare vraag is gesteld door de leden van de ChristenUnie-fractie.

Naar de mening van de regering zou een nieuwe dan wel uitgebreidere probleemanalyse zinvol kunnen zijn indien een ander wetsvoorstel zou zijn opgesteld dan thans aan de orde. Het voorliggende wetsvoorstel houdt een verlenging in van de huidige Chw en bevat enkele «quick wins» die voortkomen uit de praktijk. Daarmee is de wetswijziging als zodanig beperkt en is de onderbouwing die ten grondslag ligt aan de huidige Chw volgens de regering nog valide. Voor de uitvoeringspraktijk biedt deze aanpak juist voordelen omdat de reeds opgedane kennis en ervaring actueel blijft en verder kan worden uitgebouwd.

B2. Verlengingstermijn en relatie met aangekondigde wetsvoorstellen

De leden van de D66-fractie vragen waarom niet gekozen is voor een tijdelijke verlenging van de Chw tot 2015 of 2016. Ook door de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren wordt een verlenging tot 2015 als suggestie genoemd. Een vrijwel identieke vraag is gesteld door de leden van de ChristenUnie-fractie, die het meer voor de hand vinden liggen om te kiezen voor het verlengen met een vastgesteld beperkt aantal jaren, gezien de komst van de nieuwe OW.

De regering heeft gekozen voor de meest flexibele methode van verlenging: het laten vervallen van de Chw op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Het vervangen van de huidige expiratiedatum door een andere harde deadline, heeft als risico (en dus als nadeel) dat bij onvoorziene omstandigheden die gewijzigde deadline opnieuw opgeschoven moet worden, hetgeen dan slechts mogelijk zou zijn door wetswijziging. Aan een wetgevingsoperatie zoals het concipiëren van de OW is nu eenmaal eigen dat het vooraf garanderen van een exacte datum van inwerkingtreding niet goed mogelijk is vanwege de complexiteit en het benodigde draagvlak. Daarbij moet tevens bedacht worden dat de OW eerst in werking zal kunnen treden, wanneer ook de onderliggende regelgeving (algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen) is aangepast aan het nieuwe wettelijke regiem en de uitvoeringspraktijk voldoende op de nieuwe wetgeving is voorbereid. De gekozen methode van verlenging voor onbepaalde tijd biedt de mogelijkheid met al deze omstandigheden rekening te houden.

De leden van de SP-fractie vragen om een toelichting op de opmerking dat het voorliggende wetsvoorstel voorkomt «dat het oude regiem boven de markt blijft zweven».

Met deze opmerking wordt bedoeld dat zonder enige vorm van verlenging van de huidige Chw de Chw per 1 januari 2014 komt te vervallen en derhalve de met hoofdstuk 1 en 2 uit de Chw geboden mogelijkheden, afwijkingen en experimentele vernieuwingen van het voorheen geldende regiem van de diverse omgevingswetten. Dat oude regiem herleeft zogezegd op 1 januari 2014, wanneer niet door de wetgever wordt ingegrepen. Voor langlopende projecten, die vaak ook een lange voorbereidingsduur kennen, geeft het vooruitzicht dat op relatief korte termijn het Chw-regiem afloopt onzekerheid. Die onzekerheid wordt versterkt wanneer nieuwe wetgeving in voorbereiding is, maar waarvan op voorhand niet een exacte datum van inwerkingtreding kan worden gegeven. De uitvoeringspraktijk loopt dus zonder verlenging van de Chw het risico dat vooruitlopend op de aangekondigde wijziging van de Awb en het inwerkingtreden van de Ow tijdelijk weer teruggevallen moet worden op de vóór de Chw gangbare procedures en regelgeving. Juist door de expiratiedatum te schrappen en de Chw voor onbepaalde termijn te verlengen wordt voorkomen dat teruggevallen moet worden op de vóór het Chw-regiem gangbare besluitvormingsprocedures. Die verlenging voorkomt – om een typering van de leden van deze fractie over te nemen – dat er een «juridisch niemandsland ontstaat» en dat de binnen het Chw-regiem opgebouwde jurisprudentie (tijdelijk) niet relevant zal zijn. Beoogd wordt dus juist een soepele overgang van het Chw-regiem naar de OW en gewijzigde Awb, zonder tussentijdse terugval op het oude regiem van vóór de Chw en met continuering van de succesvolle vernieuwingen en experimenten. In antwoord op een vraag van de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren kan hieraan worden toegevoegd dat als het aangekondigde wetsvoorstel voor een OW te zijner tijd:

- 1°. wordt aangenomen en tot wet verheven, dat alsdan de Chw bij koninklijk besluit zal worden ingetrokken;
- 2°. onverhoopt niet door het parlement zou worden aangenomen, dankzij de gekozen verlengingsconstructie voor de Chw er geen juridische onduidelijkheid zal ontstaan, waarna uiteraard de gevolgen hiervan voor de Chw zullen moeten worden bezien.

De leden van de VVD-fractie hebben gevraagd naar de relatie van het wetsvoorstel met andere regelgeving die in voorbereiding is, in het bijzonder de OW.

Dit wetsvoorstel biedt een verzameling wijzigingen («quick wins») die reeds op korte termijn kan zorgen voor verbetering van besluitvorming of vermindering van lasten. Gezien de economische situatie is het nodig om snel te zorgen voor adequate herstelmaatregelen, ook in het domein van de leefomgeving. Deze wijzigingen kunnen daaraan bijdragen. De wijzigingen lopen vooruit op grotere wetgevingstrajecten als de Wet natuur en de OW. Die trajecten gaan niet uit van verbeteringen in de bestaande regelgeving maar beogen een nieuw fundament te leggen voor een bestendig omgevingsrecht. De aard van die trajecten is dan ook verschillend. Wel zorgt dit wetsvoorstel voor een goede aansluiting op die trajecten.

In antwoord op andere vragen van de leden van de VVD-fractie over de verhouding van dit wetsvoorstel tot de wetsvoorstellen voor de nieuwe OW en tot wijziging van de Awb wordt het volgende opgemerkt. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het om een verlenging voor onbepaalde tijd, zodat voorkomen wordt dat er een gat valt tussen de totstandkoming en inwerkingtreding van de aangekondigde OW en de voorgenomen wijziging van de Awb enerzijds en de geldingsduur van de Chw anderzijds. Bij het concipiëren van de wetsvoorstellen voor de OW en

Awb wordt mede in het licht van de op grond van artikel 5.9a van de Chw verrichte evaluatie gezien welke onderdelen uit de Chw worden opgenomen in de OW en welke onderdelen worden opgenomen in de Awb. Bij de Awb gaat het dan in het bijzonder om de incorporatie van de artikelen 1.3 (uitbreiding zogenaamde «vergewisplicht»), 1.4 (beperking beroepsrecht decentrale overheden), 1.6 tot en met 1.8 (versnelde behandeling; beperking pro forma beroepen) en 1.10 (nuancering ex nunc-regel bij opnieuw beslissen na vernietiging). In de memorie van toelichting bij de aangekondigde wetsvoorstellen zal worden verantwoord of de regeling van de huidige Chw in zijn geheel of op onderdelen wordt gecontinueerd door deze in die nieuwe wetgeving over te nemen. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen of ook de regering verwacht dat de planning van de nieuwe OW niet haalbaar zal zijn en of dat de werkelijke reden is van het nu al permanent maken van de Chw.

De reden om nu al (ruim voor 1 januari 2014) de Chw permanent te willen maken, is niet ingegeven door de verwachting dat de eerder aangegeven planning van de OW niet haalbaar zal zijn. Beide wetgevingsprojecten geven afzonderlijk uitvoering aan het regeerakkoord. Het onderscheid naar verbeteringen van het bestaande stelsel op korte termijn en een fundamentele herziening van het stelsel is van het begin af aan gemaakt. Ik verwijs naar de aankondiging van deze wetgevingsprojecten in de beleidsbrief infrastructuur en milieu van 26 november 2010.¹ Wel is de systematiek van het permanent maken zodanig flexibel dat er geen nieuwe wijziging van de Chw nodig is om te voorkomen dat de Chw van rechtswege – door het verstrijken van een datum – komt te vervallen. Daarmee wordt rechtszekerheid geboden aan de uitvoeringspraktijk voor het regiem dat geldt totdat de nieuwe OW tot wet zal zijn verheven en – tegelijkertijd met de benodigde in- en uitvoeringsregelgeving – in werking zal kunnen treden.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het, gezien de komende OW, verstandig dat het wetsvoorstel fors is aangepast na het advies van de Raad van State. Een groot aantal nieuwe wijzigingen zou een onverantwoord grote druk leggen op de uitvoering bij gemeenten en op de rechtspraktijk. Vanuit dat kader komt het voorstel om de Chw, die nog geldig is tot en met 1 januari 2014, voor onbepaalde tijd te verlengen wat betreft deze leden daarom erg vroeg.

Zoals eerder aangegeven vindt de regering het wenselijk om de huidige mogelijkheden van de Chw ook na 1 januari 2014 voor de praktijk beschikbaar te houden. De positieve ervaringen met de Chw, ook al zijn die nog jong, vormen daarvoor voldoende basis. Daarnaast zorgt het voorliggende wetsvoorstel met name voor een bestendiging van de mogelijkheden van de huidige Chw waardoor duidelijkheid aan de praktijk wordt geboden. De evaluatie van de procesrechtelijke bepalingen zal worden gezien alvorens ook op dat punt nadere stappen zullen worden gezet. De aanwijzingen voor de regelgeving, die door de leden van de ChristenUnie-fractie worden aangehaald, worden met dit wetsvoorstel naar de mening van de regering in acht genomen. Het uiteindelijke oordeel over de noodzaak en duidelijkheid van een wetsvoorstel is aan het parlement.

De leden van de PvdA-fractie attenderen op het advies van enkele wetenschappers dat het nog meer regelen via tijdelijke wetgeving, getypeerd als «noodwet», onwenselijk is en tot ondeugdelijke wetgeving en uitvoeringsproblemen leidt. Geadviseerd wordt om de voorgenomen wetswijzigingen mee te nemen in de aangekondigde wetgevingstrajecten inzake de Awb, de OW en de Wet natuur.

De regering streeft met dit wetsvoorstel juist naar deugdelijke en uitvoerbare wetgeving door de uitvoeringspraktijk een aantal nieuwe

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500, XII, nr. 55, blz. 6.

mogelijkheden te bieden, waarom ook via een consultatie gevraagd is, vooruitlopend op de op stapel staande aanpassing van de Awb en de concipiëring van de OW. Naar verwachting zullen de voorgestelde verbeteringen worden meegenomen in die wetgevingstrajecten, maar kan door opneming in dit wetsvoorstel de uitvoeringspraktijk daar alvast mee uit de voeten. De typering van «noodwet» is dan ook niet juist; sprake is van «overbruggen» en «anticiperen». Het permanent maken van de Chw biedt de wetgever gelegenheid om die grotere herzieningen voor te bereiden, waarbij aan de uitvoeringspraktijk de zekerheid wordt geboden dat de nieuwe instrumenten niet binnen afzienbare termijn komen te vervallen.

De leden van de SP-fractie merken op dat sprake is van een «bijna politiek semantische discussie» over de vraag of met het voorliggende wetsvoorstel nu sprake is van het permanent maken van de Chw of het verlengen van de Chw voor onbepaalde duur.

De regering heeft met de inleidende opmerking van de memorie van toelichting niet beoogd een dergelijke semantische discussie te starten. Met de term «permanent maken» in het opschrift en de aanhef van het wetsvoorstel was oorspronkelijk bedoeld om aan te geven dat hoofdstuk 1 van de Chw zou worden verankerd in de Awb. Thans is het de bedoeling om met benutting van de resultaten van de evaluatie van hoofdstuk 1 en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Awb opnieuw te bezien of en zo ja, op welke wijze, dit hoofdstuk van de Chw kan worden verankerd in de Awb. De term «permanent maken» is in het opschrift en de aanhef van het voorliggende wetsvoorstel gehandhaafd, omdat dit wetsvoorstel voorziet in verlenging van de Chw voor onbepaalde tijd, totdat de Chw kan worden ingetrokken. De relevante, zich in de uitvoeringspraktijk bewezen hebbende, onderdelen van de Chw worden overgeheveld naar de Awb of de OW. Bepalingen die in de Chw oorspronkelijk als tijdelijk experiment waren opgenomen, zullen als deze in de uitvoeringspraktijk goed blijken te werken langs deze weg worden verankerd en daarmee een permanent karakter krijgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om, aansluitend bij het gedachtegoed van de Commissie Elverding, niet alleen het «sneller» maar vooral ook het «beter» in de nieuwe OW naar voren te brengen. Ze vragen ruimte te bieden voor flexibiliteit, resilience, redundantie en optiewaarde, waarbij een maatschappelijke kosten-batenanalyse ondersteunend kan zijn.

De regering streeft met de herziening van het omgevingsrecht zowel naar vereenvoudiging als naar verbetering. Dat geldt zowel voor de regelgeving als de achterliggende doelen. De regering zet in op een flexibel en vereenvoudigd stelsel dat optimaal is toegerust voor de aanpak van maatschappelijke opgaven en met een verbeterd gebruiksgemak. Doel van het nieuwe efficiëntere stelsel is maatschappelijke winst, die zich niet alleen vertaalt in kostenbesparing maar ook in kwaliteit.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen naar het oordeel van de regering over de bescherming van een veilige leefomgeving in samenhang met het permanent maken van de Chw en de stelselwijziging omgevingsrecht. Zij vragen of daarin een goede basiskwaliteit voor de leefomgeving wordt vastgelegd, die ten minste gelijk is aan het huidige niveau.

Uitgangspunt van dit voorliggende wetsvoorstel is een goede basiskwaliteit, waarbij in specifieke gevallen (regeling voor ontwikkelingsgebieden en innovatieve experimenten) onder voorwaarden een tijdelijke afwijking mogelijk is. In de kabinetsnotitie stelselherziening omgevingsrecht¹ is aangegeven dat de voorziene Omgevingswet een veilige en gezonde

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 118, nr. 3.

leefomgeving tot doel zal hebben. Ter uitwerking daarvan kunnen, bijvoorbeeld ter implementatie van Europese regelgeving, regels worden gesteld over de kwaliteit van de essentiële onderdelen van de leefomgeving, zoals luchtkwaliteit.

Genoemde leden vragen voorts naar de verhouding tussen het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte, de basiskwaliteit en inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden.

Het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte heeft te maken met een integrale benadering van de leefomgeving. De huidige sectorale regels staan soms in de weg aan innovatieve projecten die voor de leefomgeving als geheel niet belemmerend behoeven te zijn of zelfs voordelig hadden kunnen zijn. In bepaalde gevallen kan het wenselijk zijn dat het bestuur maatwerk kan leveren of een afweging op een hoger schaalniveau maakt. De bestuurlijke afwegingsruimte is echter niet onbegrensd. Aan harde normen, bijvoorbeeld kwaliteitseisen ter uitvoering van Europese regelgeving, zal ook onder de OW moeten worden voldaan. Het bieden van afwegingsruimte betekent ook dat er adequate inspraak- en rechtsbeschermingsmogelijkheden moeten zijn. Ook daarin beoogt de OW te voorzien. Om te zorgen voor brede inspraak in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces zal de toepassing van de Elverding-benadering worden verbreed naar andere dan infrastructurele projecten en verder worden gestimuleerd.

Daarnaast beoogt de regering, zoals de leden van de GroenLinks-fractie vragen, om de beschikbare kennis en onderzoeksgegevens over bijvoorbeeld de kwaliteit of gevolgen voor de leefomgeving breder te ontsluiten. Op die manier kan daar al bij de voorbereiding van projecten gebruik van worden gemaakt. Dat maakt dat eerder duidelijk wordt of initiatieven op een bepaalde plek kansrijk zijn. Ook kan dan een betere inschatting worden gemaakt welke nadere onderzoeksgegevens nodig zijn, waardoor gericht onderzoek mogelijk is. Dat maakt onderzoek efficiënter, zonder dat aan zorgvuldigheid wordt ingeboet. Ook wordt daarmee voorkomen dat besluitvormingsprocedures onnodig lang of duur zijn door stapeling van onderzoek of door inschakeling van diverse onderzoeksbureaus. Het versoberen van onderzoeksverplichtingen is geen doel op zich; wel beoogt de regering onderzoekslasten te verminderen en te bevorderen dat onderzoek efficiënt en nuttig is voor de fase waarin een project zich bevindt. Het gaat erom dat het doen van onderzoek daadwerkelijk bijdraagt aan een zorgvuldige besluitvorming. Voorkomen moet worden dat het doen van onderzoek uitsluitend dient om procesrisico's te verminderen of tot schijnzekerheid leidt. Daar is niemand bij gebaat.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het van belang dat de OW kan rekenen op een groot maatschappelijk draagvlak en roepen de regering op om bij de opstelling daarvan rekening te houden met het advies van de Raad van State over onderdelen die nu niet in het wetsvoorstel permanent maken van de Chw zijn opgenomen.

Het is, ook na de komende verkiezingen, van belang dat de nieuwe OW op een breed draagvlak kan rekenen. Zoals gezegd beoogt de OW een nieuw fundament te leggen voor een toekomstbestendig omgevingsrecht. Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met eerdere adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State. Mede hierom is al in een vroeg stadium aan de Afdeling om voorlichting gevraagd over de stelselherziening. Uiteraard zal ook het voorziene voorstel voor de OW voor advies aan de Afdeling advisering moeten worden voorgelegd. Vervolgens kunnen de (nieuw gekozen) Tweede Kamer en vervolgens de Eerste Kamer beoordelen of de nieuwe wet voldoende in balans is.

B3. Effecten van het wetsvoorstel

De voorgestelde verlenging van de Chw heeft tot gevolg dat de winst van de Chw, waarnaar door de leden van de VVD-fractie wordt gevraagd en waarbij door de leden van de SGP-fractie kanttekeningen worden geplaatst, kan worden bestendig en uitgebouwd. Zoals blijkt uit de bij brief van 9 december 2011¹ aan de Tweede Kamer toegezonden «Rapportage praktijkervaringen Chw, evaluatie 2010–2011» slaan de regels voor versnelling en vereenvoudiging van het procesrecht aan. De doorlooptijd van beroepsprocedures is fors teruggebracht en projectleiders zijn positief over de versnelling. Een toenemend aantal gemeenten doet gunstige ervaringen op met de bijzondere voorzieningen zoals de regeling voor ontwikkelingsgebieden, innovatieve experimenten en versnelde uitvoering van bouwprojecten. Het eerste gebiedsontwikkelingsplan (Nuland Oost in de gemeente Maasdonk) is vastgesteld en in onder meer Stadshavens Rotterdam en Zaanstad-Midden fungeert de Chw als hefboom voor de gebiedsontwikkeling. Diverse experimenten leiden tot innovatie. Voorbeelden zijn de Warmte-Koude-Opslag en gebiedsgerichte bodemsanering in onder meer het Utrecht Centrum Project, het tijdelijk gebruik als motor voor ontwikkeling in Strijp-S in Eindhoven en duurzaam omgaan met energie in de nieuwbouwwijk Nieuwveense Landen in Meppel. Met het projectuitvoeringsbesluit blijken besluiten snel tot stand te komen.

Tijdens het ronde tafelgesprek van de vaste Kamercommissie voor Infrastructuur en Milieu op 29 februari 2012 werden deze positieve ervaringen ondersteund door de inbreng van VNO/NCW en MKB-Nederland en Bouwend Nederland. Van de zijde van Bouwend Nederland is nadien en gebaseerd op een inventarisatie naar de effecten van de wet nog feitelijke informatie aan de Tweede Kamer toegezonden. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat minimaal 580 woningen zijn gebouwd of binnenkort worden gebouwd na het nemen van een projectuitvoeringsbesluit, hetgeen ruwweg 1200 manjaren werk oplevert. Voorts laat de inventarisatie zien dat de ervaring die gemeenten opdoen met de nieuwe instrumenten ertoe leidt dat instrumenten vaker worden toegepast. Ik verwacht dat deze positieve ontwikkeling zich zal voortzetten en het voorliggende wetsvoorstel daaraan zal bijdragen.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de zorgen over de effecten op natuur en milieu die bij de vaststelling van de Chw bij diverse partijen speelden op basis van de huidige ervaringen terecht waren. Ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen naar deze effecten.

Uit de hiervoor gememoreerde evaluatierapportage over de Chw blijkt niet dat de belangen van natuur en milieu door de Chw opzij worden gezet. De mogelijkheden die de wet biedt leiden met name tot een versnelling van procedures en projecten zonder afbreuk te doen aan een zorgvuldige belangenafweging. Daarnaast wordt in de genoemde rapportage bevestigd dat de Chw ook instrumenten bevat die juist kunnen bijdragen aan de belangen van natuur en milieu, zoals de regeling voor de ontwikkelingsgebieden die een optimalisering van de milieugebruiksruimte ondersteunt of de regeling voor innovatieve experimenten. Als voorbeeld van dit laatste kan worden gewezen op de experimenten inzake mini-windturbines op bedrijventerreinen of duurzaam energiegebruik in Zutphen en Meppel. Op basis van de praktijkervaringen met de Chw concludeert de regering dat de zorgen over de effecten van de wet op natuur en milieu die destijds werden geuit niet bewaarheid zijn.

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

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het permanent maken van de Chw geen oplossing is voor het vast zitten van de economie. Hiervoor is een hervorming van de woningmarkt noodzakelijk.

De regering onderschrijft de opvatting van de PvdA-fractie in die zin dat het permanent maken van de Chw niet *de* oplossing is voor de problematiek van de economische crisis. Dat is ook niet het uitgangspunt geweest van het voorliggende wetsvoorstel. Meerdere maatregelen zijn uiteraard nodig. Tegelijk concludeert de regering, onder meer met verwijzing naar de eerder aangehaalde inventarisatie van Bouwend Nederland, dat de Chw een positief effect heeft gehad op de woningbouwproductie en daarmee een bijdrage heeft geleverd aan het oplossen van de economische crisis. Verwacht wordt dat die ontwikkeling zich zal voortzetten.

De leden van de D66-fractie stellen een aantal vragen die in wezen betrekking hebben op de vraag of en op welke wijze de Chw een bijdrage levert aan de economische structuurversterking, die volgens deze leden vooral ligt in onderwijs, innovatie en groene economie. Voorts willen zij graag een reactie op de ex ante evaluatie van de Wro door het Planbureau voor de Leefomgeving waarin wordt gesteld dat de Chw op gemeentelijk niveau weinig effect heeft gesorteerd.

Zoals hiervoor aangegeven, en met verwijzing naar de evaluatierapportage over de Chw en de inventarisatie van Bouwend Nederland die deels kwantitatief zijn, is de regering van mening dat toepassing van de Chw een positieve bijdrage heeft geleverd aan het bestrijden van de (effecten van de) economische crisis. De Chw biedt overigens geen alomvattend pakket dat is gericht op structuurversterking in brede zin maar bevat mogelijkheden om via projecten en concrete maatregelen (onder meer) economische effecten te bereiken. Daarbij worden ook mogelijkheden geboden voor innovatie en «groene economie» door de regeling voor innovatieve experimenten. Voorbeelden in dit kader zijn de experimenten inzake duurzaam omgaan met energie in Zutphen en Meppel.

Het Planbureau voor de Leefomgeving constateert dat gemiddeld genomen de invloed van de Chw vooralsnog beperkt is en de nieuwe instrumenten weinig worden gebruikt. Als zodanig klopt die constatering op dit moment, maar ik zie in de uitvoeringspraktijk dat steeds meer gebruik wordt gemaakt van de Chw en dat ook de belangstelling voor de Chw nog steeds groeiende is. Dit laatste bleek bijvoorbeeld tijdens een vijftal druk bezochte regionale informatiebijeenkomsten over de Chw in februari en maart van dit jaar. Voor de regering vormt dit voldoende basis om positief te zijn over de toepassing van de Chw en over de effecten van het onderhavige wetsvoorstel. Het permanent maken van de Chw levert dus een bijdrage aan de bestrijding van de economische crisis zonder de pretentie dat daarmee *de* oplossing wordt geboden. Zoals eerder is aangegeven in antwoord op vragen van de PvdA-fractie is daarvoor een breder pakket van maatregelen noodzakelijk.

Door de leden van de D66-fractie wordt voorts gevraagd of de regering kan aangeven welke effecten de Chw op de middellange termijn zal hebben. De doelstelling was immers om de uitvoering van bouwprojecten naar voren te halen, wat impliceert dat op middellange tot lange termijn een luwte in de uitvoering van projecten zal ontstaan. Een andere vraag van de leden van de D66-fractie of het nog steeds een doelstelling is om projecten naar voren te halen, hangt hiermee samen.

Voor zover de regering nu kan inschatten leidt de Chw op termijn niet tot een luwte van projecten. Dat heeft onder meer te maken met het feit dat door de economische crisis in algemene zin projecten worden vertraagd of niet gerealiseerd. Onverlet blijft naar de mening van de regering dat de Chw kan bijdragen aan een versnelde uitvoering van projecten.

Deze leden vragen of de regering voor alle projecten uit de eerste drie tranches kan aangeven welke bijdrage zij hebben geleverd aan de werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur.

Zoals onder meer uit de eerder genoemde inventarisatie van Bouwend Nederland blijkt, levert de Chw een substantiële bijdrage aan het beperken van de gevolgen van de crisis en dragen de projecten bij aan de werkgelegenheid. Ten aanzien van duurzaamheid is het doel achter de regeling over de ontwikkelingsgebieden dat deze duurzame ontwikkelingen bevordert. De aanwijzing als ontwikkelingsgebied dient ertoe om herstructurering van bijvoorbeeld verouderde bedrijventerreinen mogelijk te maken en meer milieukwaliteit en ruimtelijke kwaliteit aan deze gebieden toe te voegen. Voorbeelden hiervan zijn de kanaalzone in Amersfoort en Zaanstad Midden. Bij de aanmelding van innovatieve experimenten wordt per project bekeken hoe zij bijdragen aan duurzaamheid. Dankzij de experimenten met de miniwindturbines en het project Nieuwveense landen in Meppel worden innovaties bijvoorbeeld mogelijk gemaakt die bijdragen aan een duurzame energievoorziening. De regering heeft geen kwantitatieve monitor opgezet om dergelijke bijdragen te meten. Wel wordt in de evaluaties en jaarlijkse voortgangsrapportages aandacht besteed aan aspecten als werkgelegenheid, duurzaamheid en versterking van de economische structuur. De lessen en conclusies die hieruit naar voren komen, worden meegenomen in het wetsvoorstel voor de OW.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie hoeveel sneller de projecten binnen de Chw zijn uitgevoerd, wil ik er ten eerste op wijzen dat de uitvoering een verantwoordelijkheid is van de desbetreffende overheid die het project trekt. De Chw biedt aan deze overheid alleen mogelijkheden tot versnelling in de besluitvormings- en beroepsprocedure, voorafgaand aan de feitelijke uitvoering. Uit het op 15 mei 2012 aan de Tweede Kamer toegezonden evaluatieonderzoek inzake de procesrechtelijke bepalingen van de Chw blijkt dat de afhandeling van Chw-zaken gemiddeld 8 maanden in beslag neemt, wat ongeveer 25% sneller is dan de afhandelingstermijn van de gemiddelde bestuursrechtelijke beroepszaak. Op het punt van de relatie tussen de snelheid waarmee een beroep onder de Chw wordt afgedaan en de snelheid waarmee het project gerealiseerd is, is het beeld divers. Van de 20 projecten in het kader waarvan een beroepsprocedure is gevoerd waarop de bepalingen van hoofdstuk 1 Chw van toepassing waren en waarvan voor het evaluatieonderzoek het besluitvormingstraject in kaart is gebracht, geldt voor 6 van de 20 dat aannemelijk is dat ze hebben geprofiteerd van de relatief snelle afhandeling van het beroep, zij dat het dat voor al die 6 projecten geldt dat de tijdswinst gezien de looptijd van het project als geheel, relatief beperkt is. Voor de andere 14 projecten geldt dat die om allerlei verschillende redenen niet hebben geprofiteerd van de toepasselijkheid op het beroep van de zesmaandentermijn. Voorts geldt dat bepaalde projecten zonder de Chw überhaupt niet van de grond zouden zijn gekomen. Uit de Voortgangsrapportage 2011–2012 blijkt namelijk dat van de aanwijzing als ontwikkelingsgebied een hefboomwerking uitgaat.

Genoemde leden vragen of de generieke bepalingen van de Chw evenveel meerwaarde hebben voor alle projecten van verschillende omvang en zo nee, of de regering kan reflecteren op nut en noodzaak van de diverse projectvormen.

Er is geen verband verondersteld of bewezen tussen de meerwaarde van de generieke bepalingen van de Chw en de omvang van projecten. De generieke bepalingen zijn bedoeld voor grote en kleine projecten. Met de wijziging van de Chw en enkele andere wetten (verbeteringen en aanvullingen) is de ondergrens van het aantal woningen dat onder hoofdstuk 1 van de Chw valt overigens naar beneden bijgesteld van twintig naar twaalf. De aanleiding hiervoor was dat veel gemeenten de

Chw niet bleken te kunnen gebruiken omdat veel bestemmingsplanwijzigingen minder dan twintig woningen omvatten. De leden van de D66-fractie vragen tenslotte naar de effecten van de Chw op projecten die niet in de wet zijn opgenomen. Verondersteld wordt dat wordt gedoeld op de projecten waarop de bestuursrechtelijke bepalingen van hoofdstuk 1 Chw niet van toepassing zijn. In het evaluatieonderzoek naar hoofdstuk 1 van de Chw is onderzocht of het zogenaamde verdringingseffect zich voordoet bij deze projecten. Onder de in het kader van het evaluatieonderzoek geïnterviewden bestond een grote mate van consensus dat de zaken waarop de procesrechtelijke bepalingen van de Chw van toepassing zijn, leiden tot een verzwaring van de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak en dat de verplichting om zaken binnen zes maanden af te doen er toe leidt dat de afhandeling van andere zaken langer duurt. De onderzoekers konden een dergelijk effect echter niet vaststellen, omdat de verplichting Chw-zaken versneld af te doen slechts een factor is van vele mogelijke factoren die van invloed zijn op de snelheid waarmee beroepszaken worden afgedaan. Wel verwachten de onderzoekers dat het aantal besluiten waarop de Chw van toepassing is, in de komende tijd sterk zal toenemen. Hoe vaker zich de situatie voordoet dat de bestuursrechter een zaak binnen zes maanden moet afdoen, des te kleiner de kans dat hij die termijn haalt en des te groter de kans dat de behandeling van andere zaken extra lang duurt, aldus de onderzoekers. Wat de werklast van de Afdeling bestuursrechtspraak betreft, blijkt overigens wel een zeker verdringingseffect. In de Ruimtelijke-ordeningskamer, alwaar het grootste aantal Chw-zaken instroomt, is de gemiddelde doorlooptijd van alle zaken (dus inclusief de Chw-zaken) met zitting toegenomen van 48 weken in 2010 naar 53 weken in 2011. In de Algemene kamer is deze gemiddelde doorlooptijd toegenomen van 32 weken naar 35 weken. Overigens merk ik op dat wat de werklast van de Raad van State betreft compensatie aan de Raad van State is overeengekomen. Hierop wordt nader ingegaan in onderdeel F van deze nota.

B4. Betrokkenheid belanghebbenden en rechtsbescherming

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen over de betrokkenheid van burgers bij de ontwikkeling van hun leefomgeving vanuit de invalshoek dat de Chw-aanpak eenzijdig vanuit de overheid of de initiatiefnemer is gekozen en stellen de rechtspositie van burgers aan de orde. De evaluatie richt zich volgens deze leden met name op de voordelen die de bouwende sector ondervindt van de snellere procedures. De leden van de PvdA-fractie zouden graag ook een evaluatie zien van de ervaring van burgers en andere belanghebbenden bij de versnelde procedures. Deze leden krijgen signalen dat burgers en andere belanghebbenden zich niet gehoord voelen, bijvoorbeeld in het geval van Noord-Nederland waar men zich overvallen zou voelen door een invasie van windmolens. Het draagvlak voor windenergie dreigt hierdoor af te kalven in de ogen van deze leden. Genoemde leden zouden de door hen voorgestelde evaluatie graag afwachten alvorens te besluiten tot verlenging of permanent maken van de Chw. Ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren geven aan dat zij zich zorgen maken over de effecten van de Chw op de rechtspositie van burgers, de rechtszekerheid en de rechtsgelijkheid alsmede over de effecten van de Chw op de bescherming van natuur en milieu. Zij vragen hoe deze elementen worden geëvalueerd. De huidige ervaringen met de Chw of signalen vanuit de praktijk geven geen aanleiding tot zorgen over de betrokkenheid van burgers bij de besluitvorming. Per individueel project kan een integrale belangenafweging worden gemaakt en kunnen betrokken partijen daarop reageren. De Chw doet, ook al kan de besluitvorming worden versneld, geen

afbreuk aan mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming. Of burgers en belanghebbenden zich gehoord voelen, wordt bovendien mede bepaald door de manier waarop zij benaderd worden door de verantwoordelijke bestuurorganen.

Zoals eerder is aangegeven zal het definitief permanent maken van regels uit hoofdstuk 1 van de Chw mede worden gezien op basis van de evaluatie van dit hoofdstuk. Ik wijs er overigens op dat een van de onderzoeksvragen uit deze evaluatie ook is geweest in hoeverre de instrumenten van hoofdstuk 1 Chw en hun toepassing effect hebben op de juridische kwaliteit van besluiten.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben de indruk dat de regering de Chw gebruikt om «eigen hobby's» er snel doorheen te drukken en niet te investeren in draagvlak, waarbij wordt verwezen naar de CO₂-opslag en naar de opname van de IJzeren Rijn in het wetsvoorstel.

Ik deel de opvatting van de leden van de GroenLinks-fractie dat investeren in draagvlak bij dergelijke omvangrijke projecten belangrijk is, al laat ik de kwalificatie van dergelijke projecten als «eigen hobby's» graag voor rekening van deze leden. Zoals eerder aangegeven in reactie op een vraag van de leden van de PvdA-fractie doet de Chw geen afbreuk aan mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming. In de praktijk blijkt dat ook niet.

Specifiek voor de IJzeren Rijn kan het volgende worden opgemerkt. Voor de reactivering van de IJzeren Rijn op Nederlands grondgebied is een tracébesluit nodig. De bestuursrechtelijke versnellingen van de Chw zijn van rechtswege al op dit project van toepassing, omdat het valt binnen de categorieën van bijlage I van de Chw. Dit laat de toegang tot de rechter voor belanghebbenden onverlet, mits zij op tijd hun beroepsgronden aanleveren. De Tracéwet voorziet in participatie van bestuursorganen en bewoners bij de totstandkoming van het tracébesluit. Met de voorgenomen opname van het project in Bijlage II van de Chw werd uitsluitend beoogd om (bij de project-m.e.r.) niet onnodig tracé-alternatieven te hoeven onderzoeken, die per definitie niet realiseerbaar zijn omdat België daarvoor niet kiest. Vanwege de aangenomen motie Koopmans c.s.¹ zal het project IJzeren Rijn niet worden opgenomen in bijlage II van de Chw.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hebben er tijdens de parlementaire behandeling van het Chw-wetsvoorstel voor gewaarschuwd dat de fundamentele van de rechtsstaat in het geding zouden zijn en dat grote delen van de wet niet in overeenstemming zouden zijn met het geldende Europese recht. Zij menen hierin ten dele gelijk te hebben gekregen, en zij verwachten dat er, wanneer de wet langer van kracht is, meer uitspraken van de Raad van State en het Europese Hof zullen komen die dit bevestigen, waardoor er steeds meer onderdelen van deze wet gewijzigd zullen moeten worden.

Het is mij niet duidelijk op welke rechterlijke uitspraken de leden van deze fractie doelen. Uit bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State komt juist naar voren dat van vermeende strijd van de Chw, en dan met name afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw, met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), Verdrag van Aarhus en het vastgestelde recht van de Europese Unie geen sprake is. De afdelingsjurisprudentie wijst in dat verband uit dat de uitsluiting van lagere overheden van beroep, de inperking van pro-forma-beroepen, het passeren van materiële gebreken en de invoering van het relativiteitsvereiste niet in strijd zijn met het EVRM of het Verdrag van Aarhus. Wellicht wordt bedoeld op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (nr. 201003301/1/R2) van 7 september 2011, over de referentiedatum in artikel 19kd, derde lid, van de Natuurbeschermingswet 1998. Hiervoor geldt dat het onderhavige

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 127, nr. 156.

wetsvoorstel dit repareert. De verwachting dat meer uitspraken zullen aantonen dat de Chw in strijd is met Europees recht, deel ik derhalve niet.

B5. Verbetering besluitvorming en ondersteuning van de praktijk

Het bevreemdt de leden van de D66-fractie dat de doelen van de Chw worden gewijzigd zonder dat de inhoudelijke invulling van de Chw wordt gewijzigd; namelijk van «versnelde uitvoering van infrastructurale en andere grote bouwprojecten mogelijk maken» naar «besluitvormingsprocessen verbeteren en de kennis en kunde bij de voorbereiding en uitvoering van de besluitvorming over ruimtelijke projecten vergroten». Zij vragen de regering om uitleg en om uitsluitel aan welk doel het voorliggende wetsvoorstel het meest bijdraagt.

Voor de regering blijft van belang dat de Chw een impuls kan geven aan de besluitvorming over en uitvoering van allerlei projecten. Dit doel van de Chw blijft dus voorop staan. Tegelijk kan worden geconstateerd dat werken met de Chw-instrumenten tevens effect heeft op de wijze waarop de besluitvorming wordt georganiseerd, al is die bijdrage beperkt zoals in het algemeen deel van de toelichting bij het wetsvoorstel wordt opgemerkt. Verspreiding van de opgedane kennis en ervaring blijft dus ook in dit opzicht zinvol. Daarmee is overigens geen nieuw of ander Chw-doel geïntroduceerd. Ook bij de huidige Chw geldt dit, met de aantekening dat sprake is van een ondergeschikte doelstelling.

Deze leden lezen voorts dat door de regering geen nieuwe maatregelen zullen worden getroffen om de bestuurlijke trajecten en kennis en kunde bij de organisatie ervan te verbeteren, en tegelijkertijd dat wel initiatieven worden ondernomen om de kennis en kunde over inhoud en uitvoerbaarheid van de Chw te vergroten. Daarom vragen deze leden of wet- en regelgeving en bestuurlijke trajecten volledig los van elkaar moeten worden gezien.

Met de betreffende passage in het nader rapport (en in het algemeen deel van de memorie van toelichting) heb ik beoogd aan te geven dat de ervaring die is en wordt opgedaan met de uitvoering van de Chw door het ministerie van Infrastructuur en Milieu actief wordt verzameld en breder toegankelijk gemaakt. Die kennis heeft deels betrekking op de (juridische) toepassing van de Chw zelf maar ook op de wijze waarop (bestuurlijk) de besluitvorming wordt georganiseerd en ingevuld. Daartussen zit vaak een wisselwerking. Voor deze inventarisatie van ervaringen en verspreiding van kennis worden alle projecten van elke nieuwe Chw-tranche gevolgd. Ook ervaringen met nieuwe mogelijkheden, die in het voorliggende wetsvoorstel zijn opgenomen, zullen te zijner tijd met belangstelling worden gevolgd, zodat bestuursorganen van elkaars ervaringen kunnen leren en koudwatervrees wordt overwonnen. Nieuwe of andere maatregelen dan de geschetste zijn niet nodig, ook omdat de primaire verantwoordelijkheid voor de besluitvorming bij het lokale en provinciale bestuur ligt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vinden het jammer dat opnieuw alleen de nadruk ligt op wetgeving, terwijl verdragen vaak juist wordt veroorzaakt door problemen die meer liggen in de uitvoering, zoals onvoldoende kennis.

Door de leden van de fractie van de Partij van de Dieren wordt gesteld dat bestuurlijk en politiek onvermogen de belangrijkste oorzaak is van trage en slordige besluitvorming. Volgens deze leden wordt dit probleem niet aangepakt en zelfs vergroot door taken te verschuiven naar decentrale overheden en tegelijk van hen grote bezuinigingen te eisen. Op geen enkele wijze wordt aangegeven hoe de verbetering van de besluitvorming over ruimtelijke projecten, waaraan het wetsvoorstel een bijdrage beoogt te leveren, moet worden bereikt.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen tevens op basis van welk (wetenschappelijk) onderzoek de regering tot de conclusie komt dat geen aanvullende acties nodig zijn om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren en welke verbeteringen de afgelopen jaren in dit kader dan zijn aangebracht.

De regering onderschrijft dat er meer oorzaken voor vertraging zijn en dat bijvoorbeeld ook de bestuurlijke of politieke organisatie van projecten relevant is, zonder deze daarmee als belangrijkste oorzaak te kwalificeren. Om die reden wordt ook aandacht besteed aan het breed inventariseren en verspreiden van kennis en ervaring, die bijvoorbeeld door toepassing van de Chw wordt opgedaan. Daarmee worden decentrale overheden ondersteund en wordt de besluitvorming over ruimtelijke projecten gefaciliteerd. Voor zover de indruk is gewekt dat het wetsvoorstel met name is gericht op een betere besluitvorming, wil de regering die indruk graag wegnemen. Zoals eerder is opgemerkt naar aanleiding van een vraag van de leden van de D66-fractie, is de Chw en ook het voorliggende wetsvoorstel vooral gericht op een versnelling van de besluitvorming over projecten, en dus niet zozeer op de verbetering ervan. Dat laat onverlet dat dit wel een bijkomend effect kan zijn. Voorts wordt herhaald dat de primaire verantwoordelijkheid voor de besluitvorming bij het lokale en provinciale bestuur ligt. De rol van wetgeving is daarbij beperkt, evenals de mogelijkheden voor het rijk om daar invloed op uit te oefenen. Dat laatste past ook bij het uitgangspunt van decentralisatie. Er ligt geen (wetenschappelijk) onderzoek ten grondslag aan de conclusie dat op dit moment geen aanvullende acties nodig zijn om de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. Wel kan worden geconstateerd dat uit de overleggen met de VNG en het IPO niet de behoefte aan nieuwe of extra acties naar voren komt.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren constateren dat de mantra van de Chw nog steeds luidt dat de besluitvorming over projecten te traag verloopt en dat dit moet veranderen. Zij benadrukken dat een verbeterde besluitvorming niet bereikt wordt met het veranderen van wetten. Verder missen deze leden, net als eerder bij de totstandkoming van de Chw, een economische onderbouwing van het wetsvoorstel. Voor wat betreft de (economische) onderbouwing van het wetsvoorstel verwijs ik naar eerdere passages in deze nota. Ik ben het verder met de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren eens dat noch de oplossing van de economische crisis, noch een verbetering van de besluitvorming over projecten, alleen gelegen is in het aanpassen van wet- en regelgeving. Wel kan op basis van de ervaringen met de Chw worden geconstateerd dat deze wet een bijdrage levert aan de versnelling van procedures. Ook werkt de Chw als een hefboom bij het aanpakken van projecten die tot op heden niet van de grond kwamen. Daarnaast kunnen bepaalde innovatieve ontwikkelingen daadwerkelijk worden gerealiseerd door gebruik te maken van de mogelijkheid een innovatief duurzaam experiment aan te wijzen in het kader van de Chw.

B6 Milieueffectrapportage en bijlage II

De leden van de PvdA-fractie stellen dat het lichte regime voor de milieueffectrapportage uitzondering op de regel moet blijven en voorkomen moet worden dat te kleine projecten, waarvan het nationaal belang niet is aangetoond, hier gebruik van kunnen maken. Door de leden van de ChristenUnie-fractie zijn vergelijkbare opmerkingen gemaakt en wordt voorgesteld om de werking van bijlage II voor wat betreft dit onderwerp te sluiten per 1 januari 2014. Daarnaast wordt door deze leden gevraagd waarom het opschrift van bijlage II wordt veranderd in «overige ruimtelijke projecten» waarbij «het nationale belang» wordt geschrapt. De regering onderschrijft als zodanig de stellingname dat selectiviteit ten aanzien van het toestaan van een soepeler regime voor milieueffectrap-

portage en dus het toevoegen van projecten aan bijlage II, die overigens ook kan voortkomen uit de behoefte aan andere versnellingsmogelijkheden van de Chw, voor de hand ligt. Tot op heden is ook geen sprake van een forse toename van bijlage II-projecten en deze wordt ook niet verwacht. Voorts biedt het feit dat projecten bij algemene maatregel van bestuur moeten worden toegevoegd, met inbreng van het parlement door middel van de voorhang, waarborgen voor een zorgvuldige procedure. Wellicht ten overvloede kan nog worden opgemerkt dat het lichtere regime alleen geldt voor de project-m.e.r. en dus niet voor de plan-m.e.r., en er bovendien sprake is van een «nee, tenzij» constructie. De initiatiefnemer kan in voorkomende gevallen dus toch kiezen voor een alternatievenonderzoek en het bevoegd gezag voor een advies van de Commissie voor de m.e.r. In de praktijk gebeurt dat soms ook om eventuele risico's te voorkomen. Gelet op het voorgaande ziet de regering geen noodzaak om de werking van bijlage II te sluiten per 1 januari 2014 en op dit punt een uitzondering te maken in het voorliggende wetsvoorstel. Gewezen zij nog op het Evaluatieonderzoek procesrechtelijke bepalingen Crisis- en herstelwet, dat op 15 mei j.l. naar uw Kamer is gestuurd. In dit evaluatierapport worden voor- en nadelen genoemd van het lichte regime voor de milieueffectrapportage. Geconstateerd wordt onder andere in het rapport dat het op grond van de verzamelde informatie niet mogelijk is uitspraken te doen over enig verband tussen het gebruik van artikel 1.11 Chw (het lichte regime) en versnelling van projecten. Ook wordt in het onderzoeksrapport geconcludeerd dat vaker onverplicht van toepassing van artikel 1.11 Chw werd afgezien (7 gevallen) dan dat artikel 1.11 Chw werd toegepast (2 gevallen). Maar voor de 13 projecten waarbij nog een beslissing moet worden genomen over artikel 1.11 zal in 8 gevallen waarschijnlijk artikel 1.11 worden toegepast. Hieruit kan dus worden afgeleid dat er nog betrekkelijk weinig ervaring is met de voor- en nadelen van art. 1.11 Chw, maar dat het artikel waarschijnlijk in de toekomst vaker zal worden toegepast. De regering vindt het van belang dat meer ervaring wordt opgedaan met de voor- en nadelen van het artikel. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de initiatiefnemer en het bevoegd gezag tot een overwogen oordeel moeten kunnen komen over het al dan niet onderzoeken van alternatieven respectievelijk het inschakelen van de Commissie voor de m.e.r. De voor- en nadelen zullen vervolgens grondig worden afgewogen bij het opstellen van de Omgevingswet. De voorgestelde aanpassing van het opschrift van bijlage II sluit aan bij de huidige praktijk, waarbij de ruimtelijke ordening conform de onlangs vastgestelde Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte meer wordt overgelaten aan gemeenten en provincies.

De leden van de D66-fractie merken op dat er zeer ingrijpende projecten aan bijlage II zijn toegevoegd en vinden dit geen gewenste ontwikkeling. Zij vragen of de criteria voor het toevoegen van projecten aan bijlage II zijn gewijzigd en of de regering het eens is dat bij zeer grote projecten met grote effecten op omwonenden, natuur en milieu een zorgvuldige MER moet worden opgesteld.

De criteria voor toevoeging van projecten aan bijlage II zijn niet gewijzigd. Projecten op bijlage II moeten aansluiten op het doel van de wet: bestrijding crisis en bevordering goed en duurzaam herstel van de economische structuur. Met de leden van de D66-fractie onderschrijft de regering nut en noodzaak van een zorgvuldige MER. Voor bepaalde projecten acht de regering het echter van belang om de mogelijkheid te bieden van een verlichte procedure bij de project-m.e.r. De verlichte procedure ontslaat partijen overigens niet van de verplichtingen tot een zorgvuldige belangenafweging en MER. Herhaald kan worden dat voor wat betreft de plan-m.e.r. niets verandert.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen om een reactie op de kritiek van de Commissie voor de m.e.r. dat alleen een schets van de voornaamste alternatieven die de initiatiefnemer heeft onderzocht nog steeds in strijd is met (de gedachte van) de Europese Milieueffectrapportage-richtlijn omdat hiermee reële alternatieven waarop inspraak mogelijk is buiten beeld kunnen blijven. Zij wijzen daarbij op het project IJsseldelta waar juist op grond van de milieueffectrapportage nader onderzoek naar alternatieven nodig bleek. Bij de gebiedsontwikkeling luchthaven Twente gaat het juist om het onderzoek naar alternatieven. Hier biedt de milieueffectrapportage de borging voor de Elverdingaanpak maar is door toepassing van artikel 1.11 deze brede milieueffectrapportage niet meer verplicht.

Ten aanzien van het project IJsseldelta wordt opgemerkt dat naar aanleiding van de MER geen nader alternatievenonderzoek nodig is geweest voor de bypass. Al voor het project onder de Chw is gebracht, waren in het besluit MER alternatieven onderzocht, leidend tot het voorkeursalternatief (najaar 2009) dat is vertaald in een voorontwerp bestemmingsplan. Daarnaast was de MER voor de zomerbedverlaging over 22 km in voorbereiding, in welk kader in augustus 2011 heroverweging is geadviseerd, leidend tot het door de regio voorgestelde alternatief van een verkorte zomerbedverlaging en versnelde inzet van de bypass. Dus hier was een alternatief nodig ter voorkoming van ongewenste effecten. Wellicht wordt door de leden van de Christen Unie-fractie hierop bedoeld.

Inzake de luchthaven Twente wordt momenteel gewerkt aan het project-m.e.r.; het plan-m.e.r. is al eerder afgerond. Ik interpreteer de opmerking van de leden van de Christen Unie-fractie als een oproep om in een vroegtijdig stadium allerlei alternatieven te onderzoeken en daar bestuurlijk een voorkeur in af te spreken. Dat is nu juist gedaan de afgelopen jaren rond de luchthaven Twente. In een uitgebreid traject met gemeente, provincie en rijk zijn structuurvisies opgesteld voor verschillende ontwikkelplannen rond de luchthaven Twente. In dat kader is ook een plan-m.e.r. opgesteld. Aan het einde van de rit hebben alle overheden een voorkeur uitgesproken voor een alternatief van de gebiedsontwikkeling met een luchthaven. Dat alternatief wordt nu concreet uitgewerkt, waarbij onder andere een project-m.e.r. wordt opgesteld. In dat kader hoeven dus niet opnieuw alternatieven te worden onderzocht.

Ook wijzen de leden van de Christen Unie-fractie op de IJzeren Rijn. Door dit project op Bijlage II te plaatsen wordt er volgens deze leden bij voorbaat van uitgegaan dat de verouderde informatie uit de milieueffectrapportage van 2001 nog steeds actueel is, wat een te snelle conclusie is, alleen al gezien de veranderde bescherming van Natura2000-gebieden sinds 2001. Onafhankelijke toetsing bij de actualiteitstoets van dit project is noodzakelijk, juist omdat het bij uitstek een complex project betreft als bedoeld in de modernisering van de milieueffectrapportage.

Om elk misverstand te voorkomen: er blijft altijd een m.e.r.-plicht voor de projecten in Bijlage II waar dat vóór de inwerkingtreding van de Chw ook het geval was. De Chw schrapt of wijzigt de m.e.r.-plicht niet. In het geval van de reactivering van IJzeren Rijn zal – indien en nadat overeenstemming met België is bereikt over de financiering – bij het voorbereiden van een Ontwerp Tracé Besluit (OTB) actuele en adequate milieueffectinformatie beschikbaar moeten zijn. Daarvoor staan procedureel twee opties open: (a) actualiseren van de relevante onderdelen van het MER van 2001, of (b) maken van een geheel nieuw MER. De keuze is mede afhankelijk van het risicoprofiel van beide opties, en is daarom onderwerp van overleg met België als vragende partij voor dit project. Welke procedure dan ook gekozen wordt: in beide gevallen zal een deugdelijke beoordeling van de actuele milieu-effecten worden gemaakt, inclusief een actuele toetsing aan de Natura 2000 regels. En vanzelfsprekend zal in beide procedures het

MER (geactualiseerd dan wel geheel nieuw) voor advies worden voorgelegd aan de Commissie voor de m.e.r.

Zoals reeds eerder is opgemerkt wordt vanwege de motie Koopmans c.s. (32 127, nr. 156) het project IJzeren Rijn niet opgenomen in bijlage II van de Chw. Dat verandert overigens niets aan de hierboven geschetste vervolprocedure.

Genoemde leden van de Christen Unie-fractie vinden voorts dat er niet vooruitgelopen moet worden op een integrale herziening ten aanzien van de milieueffectrapportage binnen de nieuwe OW. Zij wijzen er ook op dat de Richtlijn inzake industriële emissies die de IPPC-richtlijn vervangt juist een gedegen alternatievenonderzoek verlangt en vragen of hier niet een innerlijke tegenstrijdigheid in het wetsvoorstel zit.

Naar de mening van de regering is er geen sprake van vooruitlopen op de nieuwe OW, maar van een verlenging van de Chw. De richtlijn Industriële emissies bevat ten aanzien van het alternatievenonderzoek geen andere (of meer gedegen) verplichting dan de IPPC-richtlijn; alleen de redactie van de desbetreffende bepaling is iets gewijzigd. De in dit wetsvoorstel (33 135) voorgestelde regeling inzake alternatievenonderzoek in het kader van de project-m.e.r. laat onverlet dat op grond van andere wettelijke voorschriften alternatievenonderzoek aan de orde kan zijn bij de aanvraag om een omgevingsvergunning. Denk bijvoorbeeld aan de Habitatrictlijn (passende beoordeling) en aan de Richtlijn inzake industriële emissies (voorheen de IPPC-richtlijn). Zo vraagt artikel 4.1 van de Regeling omgevingsrecht, voor zover het betreft inrichtingen waartoe gpbv-installaties behoren, dus de IPPC-bedrijven, een beknopte omschrijving van de belangrijkste alternatieven, voor zover deze bestaan, die de aanvrager heeft bestudeerd. In zo'n geval moet dus ook het project-m.e.r. conform het gestelde in artikel 1.11, tweede lid, van de Chw, altijd een schets bevatten van de voornaamste onderzochte alternatieven. Er is naar mijn mening geen sprake van innerlijke tegenstrijdigheid in het wetsvoorstel, maar veeleer sprake van elkaar aanvullende regelgeving, waarbij er ruimte is voor weloverwogen uitzonderingen. Overigens zijn de industriële installaties, waarop genoemde richtlijn betrekking heeft, in het kader van de Chw niet of nauwelijks relevant.

B7. Wijziging van de Nbwet 1998 (algemeen)

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen een reeks van vragen naar aanleiding van de in het wetsvoorstel opgenomen wijziging van de Natuurbeschermingswet (hierna: Nbwet 1998). De voorgenomen wijziging volgt op enkele recente en vergaande wijzigingen van dezelfde wet. Graag zien deze leden een analyse tegemoet over de mate waarin al die recente versoepelingen in de Nbwet 1998 daadwerkelijk de kwaliteit van de besluitvorming hebben bevorderd, zeker nu zij van vele kanten signalen ontvangen van het tegendeel. De leden van deze fractie maken zich zorgen over de uitvoerbaarheid van deze wetgeving door de decentrale overheden vanwege de kort op elkaar doorgevoerde wijzigingen en de daarin meekomende discontinuïteit en onduidelijkheid. Voorts vragen deze leden, onder verwijzing naar het rapport «Natura 2000 – juridische ruimte, natuurdoelen en beheerplanprocessen» van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), of met al deze wijzigingen de Vogel- en Habitatrictlijn nog wel adequaat worden geïmplementeerd. Tenslotte vragen deze leden naar een aantal cijfers en feiten omtrent de uitvoering van de in 2010 in de Chw doorgevoerde wijzigingen.

De op 1 oktober 2005 in werking getreden wetgeving ter bescherming van Natura 2000-gebieden is in 2010 via de Chw op enkele punten bijgesteld met het oog op de hanteerbaarheid van de regels in de praktijk, zonder afbreuk te doen aan de doelen van die wet en de Vogel- en Habitatrictlijn. Aanleiding hiervoor vormden de problemen die bedrijven als gevolg van

een overmatige stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden ondervonden bij de vergunningverlening voor projecten die geen belasting voor het milieu meebrachten of zelfs een verbetering betekenden. Door de introductie van een wettelijke voorziening voor de vaststelling van een programma ter vermindering van de stikstofdepositie – de programmatische aanpak stikstof – wordt er gewerkt aan een verbetering van de kwaliteit van Natura 2000-gebieden. Daarnaast zijn de regels verduidelijkt, waardoor projecten die gunstig zijn voor milieu en natuur toch kunnen worden verwezenlijkt. Gewezen wordt in dit verband op de zogenoemde stikstofvoorziening op grond waarvan nieuwe projecten die nergens leiden tot een toename van stikstofdepositie voor dat aspect niet aan een passende beoordeling hoeven te worden onderworpen. Deze maatregelen hebben dus niets te maken met de kwaliteit van de besluitvorming, noch met een versoepeling van voorschriften, zoals de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren lijken te veronderstellen.

De eerste ervaringen met de toepassing van de nieuwe voorzieningen zijn positief. Zo oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (nr. 201003301/1/R2) dat de nieuwe stikstofvoorziening (artikel 19kd van de Nbwet 1998), waar het gaat om Natura 2000-gebieden die ter uitvoering van de Habitatrichtlijn worden beschermd, een correcte implementatie van die richtlijn vormt. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in enkele technische verbeteringen voor de praktijk. Ik heb begrip voor het standpunt dat de Nbwet 1998 als gevolg van de invoering van nieuwe voorzieningen minder toegankelijk is geworden. Voor de korte termijn weegt dit op zich onwenselijke gevolg evenwel niet op tegen de voordelen van de nieuwe voorzieningen voor de hanteerbaarheid van de regelgeving in de praktijk.

De door de leden van deze fractie gevraagde gegevens over het aantal sinds de wijzigingen in 2010 afgegeven vergunningen en beroepszaken zijn bij het Rijk niet beschikbaar. Het bevoegd gezag voor de vergunningverlening is overwegend de provincie. In het kader van de Programmatische aanpak stikstof en de implementatie hiervan in de praktijk worden effecten omtrent tijdswinst en administratieve lasten inzichtelijk. De regering zet in op vergroten van zekerheid, duidelijkheid en vermindering van onderzoeks- en administratieve lasten.

B8. Overige vragen inzake het permanent maken van de Chw

Op de vraag van de leden van de D66-fractie of de voorhangprocedure bij de AMvB tranches wordt voortgezet, is het antwoord bevestigend. Het wetsvoorstel verandert niets aan de procedure voor de vaststelling van de uitvoeringsbesluiten van de Chw.

Genoemde leden vragen, evenals de leden van de GroenLinks-fractie, of de regering ervan uitgaat dat ons land zich in een permanente crisis bevindt nu de tijdelijke Chw permanent wordt gemaakt.

Door de leden van de D66-fractie wordt voorts gevraagd of «economische crisis» kan worden gedefinieerd en kan worden aangegeven wanneer deze voorbij is, bijvoorbeeld in percentage of achtereenvolgende kwartalen economische groei. Daarnaast wordt gevraagd of de Chw zal vervallen wanneer de crisis voorbij is en zo nee waarom dan geen andere naam is gekozen voor het wetsvoorstel.

De regering gaat er niet vanuit dat de economische crisis permanent zal zijn. Voorts zij opgemerkt dat er geen eenduidige definitie bestaat van een economische crisis. Het CPB definieert een recessie als twee of meer opeenvolgende kwartalen met economische krimp. Echter, een langere periode van herstel met hervormingen is nodig om terug te keren op het oorspronkelijke groeipad. Naast de bijdrage van de Chw aan het bestrijden van de economische crisis is de wet ook van belang voor het versnellen van de besluitvorming over projecten, meer afwegingsruimte

voor het lokaal bestuur en het stimuleren van innovatie. Een wijziging van de naamgeving, die overigens niets zal afdoen aan de voorgestelde inhoud van het wetsvoorstel, is daarom niet nodig en zou ook verwarrend zijn (mede voor de uitvoeringspraktijk), gelet op de inhoud van dit wetsvoorstel: de bestaande Chw wordt gewijzigd en aangevuld met enkele nieuwe «quick wins», maar vooral ook gecontinueerd na 1 januari 2014.

Op verzoek van de leden van de ChristenUnie-fractie is nagegaan of in het voorliggende wetsvoorstel via amendementen in de Chw opgenomen (delen van) artikelen worden gewijzigd of komen te vervallen. Uit het Overzicht van stemmingen d.d. 18 november 2009 blijkt welke amendementen betreffende het wetsvoorstel 32 127 (Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten, Crisis- en herstelwet) zijn aan- of overgenomen. Een drietal bij amendement in de Chw opgenomen bepalingen ondergaat in het voorliggende wetsvoorstel een redactionele wijziging:

Amendementnummer	Artikel Chw of andere wet	Onderdeel wetsvoorstel 31 135
32 127 nr. 32 (Samsom en Wiegman-van Meppelen Scheppink)	Artikel 5.9a Chw	Hoofdstuk 1, onderdeel K
32 127 nr. 126 (Wiegman-van Meppelen Scheppink)	Artikel 125 Onteigeningswet	Hoofdstuk 2, § 2.4, artikel 2.4.2
32 127 nr. 131 (Wiegman-van Meppelen Scheppink)	Artikel 2.3a Chw	Hoofdstuk 1, onderdeel G

De bij amendement 32 127 nr. 40 (Samsom en Wiegman-van Meppelen Scheppink) in de artikelen 2.2 en 2.3 van de Chw ingevoegde onderdelen worden als volgt door het voorliggende wetsvoorstel gewijzigd:

- 1°. Voorgesteld wordt in Hoofdstuk 1, onderdeel E, sub 1, de bij dit amendement in artikel 2.2, eerste lid, Chw ingevoegde zinsnede «, zijnde bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein,» te laten vervallen.
- 2°. Door de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 2.3, eerste lid, Chw in Hoofdstuk 1, onderdeel F, sub 1, komt de bij dit amendement in artikel 2.3, eerste lid, Chw toegevoegde tweede volzin te vervallen.
- 3°. De in dit amendement voorgestelde derde volzin van artikel 2.3, eerste lid, Chw wordt verplaatst naar het derde lid (Hoofdstuk 1, onderdeel F, sub 3).
- 4°. Voorgesteld wordt in Hoofdstuk 1, onderdeel F, sub 4, het in dit amendement geformuleerde vierde lid van artikel 2.3 Chw te laten vervallen.
- 5°. Door de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 2.3, vierde lid, Chw in Hoofdstuk 1, onderdeel F, sub 6, komt de bij dit amendement in artikel 2.3, vijfde lid, Chw ingevoegde zinsnede «mits het gebiedsontwikkelingsplan waarin de maatregel of de werken zijn opgenomen onherroepelijk is geworden en» te vervallen.

Door de voorgestelde nieuwe redactie van artikel 2.3 Chw vervalt dus een aantal destijds bij amendement voorgestelde formuleringen en onderdelen van dit artikel. De voorgestelde wijzigingen zijn toegelicht in het artikelsgewijze deel van de memorie van toelichting, hoofdstuk 1, de onderdelen E en F (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 21 e.v.), waarbij is aangegeven dat de meeste wijzigingen een gevolg zijn van de inbedding van het gebiedsontwikkelingsplan in het bestemmingsplan. Aanvullend hierop zij opgemerkt dat de in het wetsvoorstel voorgestelde gewijzigde redactie van artikel 2.3 geen inbreuk maakt op de intenties van de destijds aangenomen amendementen. De bedoeling van de Tweede Kamer wordt volledig gerespecteerd. Voor de meeste onderdelen spreekt dit voor zich, voor het boven onder 1° genoemde voorstel (Hoofdstuk 1,

onderdeel E, sub 1) vergt dit een nadere toelichting, omdat met de voorgestelde wijziging teruggegrepen lijkt te worden naar de oorspronkelijke tekst van wetsvoorstel 32 127.

In de toelichting bij dit amendement was destijds aangegeven dat de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden beperkt kon blijven tot bestaand stedelijk gebied en bestaande bedrijventerreinen, omdat de Chw voor het buitengebied (de natuurgebieden) immers (al) andere oplossingen bood. In het voorliggende wetsvoorstel wordt deze beperking van de toepassing van afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de Chw tot bestaand stedelijk gebied of bestaand bedrijventerrein evenwel weer geschrapt, met als toelichting dat de voordelen die deze bepaling biedt ook mogen gelden voor het landelijk gebied, onder verwijzing naar het advies van de VROM-raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid». Daarmee wordt, tevens voortbouwend op de positieve ervaringen die zijn opgedaan met de regeling voor de ontwikkelingsgebieden, voor het buitengebied eenzelfde regiem (een gelijk speelveld) geboden als voor stedelijk gebied en industrieterreinen. Deze wijziging hangt samen met de feitelijke constatering dat het vraagstuk van de optimalisering van de milieugebruiksruimte en de rol van bedrijven daarbij zich ook kan voordoen in het landelijk gebied. De procedurele versnellingen en afwijkingen van bestaande regelgeving kunnen in voorkomende gevallen dus ook benut worden voor de ontwikkeling van het buitengebied. Hierbij zou de suggestie van de leden van de GroenLinks-fractie om onnodige bureaucratische belemmeringen weg te nemen voor specifiek «groene» ondernemers of «groene» experimenten aan de orde kunnen komen. Het schrappen van de eerder bij amendement opgenomen beperking biedt daartoe wellicht gelegenheid.

C. De Crisis- en herstelwet actualiseren

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven te vrezen dat door het wegnemen van de beroepsmogelijkheid een initiatiefnemende overheid bezwaren van andere overheden onvoldoende in zijn afweging zal betrekken. Deze leden zijn blij met de voorgestelde aanpassing waarbij de mogelijkheid tot het instellen van beroep tussen decentrale overheden wordt hersteld en vragen of dit ook geldt voor de waterschappen.

Er kan onderscheid worden gemaakt tussen beroep in het kader van interbestuurlijk toezicht en beroep in verband met een door de beroep instellende overheid zelf te behartigen publiek belang.

Wat de eerstgenoemde vorm van beroep betreft, het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht)¹ voorziet in een herziening en revitalisering van het instrumentarium in het kader van interbestuurlijk toezicht. Dit betreft onder andere revitalisering van de mogelijkheid tot vernietiging door de Kroon. Deze mogelijkheid vervangt in deze gevallen de mogelijkheid om beroep in te stellen bij de bestuursrechter.

Wat de tweede vorm van beroep betreft, voor deze gevallen voorziet het voorliggende wetsvoorstel in herstel van de beroepsmogelijkheid tussen decentrale overheden. Dit geldt ook voor de waterschappen. Zij kunnen na het van kracht worden van de wijziging beroep instellen tegen besluiten van andere overheden met negatieve consequenties voor de waterveiligheid of andere waterbelangen. Dit blijft een belangrijke waarborg voor een toereikende doorwerking van deze belangen in besluiten van andere overheden die effect hebben op het watersysteem. Op rijksniveau is doorwerking van waterbelangen geborgd door de betrokkenheid van Rijkswaterstaat bij infrastructurele en natuurprojecten.

¹ Kamerstukken I 2011/12, 32 389, A.

De leden van de PvdA-fractie en de leden van de SP-fractie vragen waarom de evaluatieplicht voor experimentele projecten komt te vervallen (artikel 2.2, tweede lid, en artikel 2.4, vierde lid, Chw). Formeel komen de genoemde evaluatieverplichtingen te *vervallen*, maar beoogd is de evaluatie van lopende experimenten zodanig te *vervroegen* dat de lering die uit die experimenten getrokken kan worden nog effect kan hebben voor het voorstel van wet voor de nieuwe OW. Betwijfeld kan worden of, wanneer de OW eenmaal in werking is getreden en daarin het regiem van de Chw (al dan niet in gewijzigde vorm) wordt bestendig, nog behoefte bestaat aan evaluatie van alle experimenten, die onder het Chw-regiem zijn gestart en nog geruime tijd doorlopen. Dan is het experiment immers tot regel verheven en het leereffect reeds benut; een aanvullende evaluatie na afloop van de experimenten komt voor de OW in dat geval als mosterd na de maaltijd. Die twijfel omtrent het nut van een evaluatie rijst ook, wanneer in de OW nadrukkelijk voor een ander regiem gekozen wordt. Om die reden wordt voorgesteld de wettelijke evaluatieverplichting voor alle onder het Chw-regiem gestarte experimenten te laten vervallen. Het schrappen van de wettelijke verplichting laat uiteraard onverlet dat zo'n experiment ook onverplicht geëvalueerd kan worden, indien daaruit een leereffect voor de wetgever of voor de uitvoeringspraktijk mag worden verwacht.

De leden van de fractie van de ChristenUnie en ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren onderschrijven het nut van een vroegtijdige evaluatie, maar achten een eindevaluatie toch zinvol, omdat op die wijze geborgd wordt dat (publiekelijk) vastgesteld en gerapporteerd wordt of, indien tijdens het experiment is afgeweken van milieukwaliteitsnormen, na afloop van de voor het experiment geldende termijn alsnog aan die normen wordt voldaan.

Uiteraard vind ik het van belang dat aan het einde van de looptijd van een experiment (en wellicht ook tussentijds) gemonitord wordt of de milieukwaliteitseisen gehaald (gaan) worden, maar dat is niet de primaire insteek van de evaluatie. De experimenten zouden ingevolge artikel 2.2, tweede lid, en artikel 2.4, vierde lid, Chw worden geëvalueerd met een «verslag over de doeltreffendheid en de effecten ervan, alsmede een standpunt inzake de voortzetting ervan anders dan als experiment». De scope van de evaluatie is dus breder dan het controleren of na afloop van het experiment aan de milieukwaliteitseisen wordt voldaan. Die controle daarop wordt (impliciet) geregeld in artikel 2.3, vijfde lid, Chw: «Indien er na deze periode niet wordt voldaan aan een milieukwaliteitsnorm geven burgemeester en wethouders aan op welke wijze alsnog aan die norm zal worden voldaan.» Burgemeester en wethouders zien als opstellers van het plan voor een ontwikkelingsgebied zelf toe op de naleving van de milieukwaliteitseisen na afloop van de termijn, waarvoor het plan is opgesteld (met als uiterste termijn tien jaar). Toezicht, handhaving en rapportage daarover zijn dus primair een aangelegenheid voor de lokale democratie.

Het beoordelen van het succes van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen experimenten door de minister van Infrastructuur en Milieu en de toezending van de evaluatie aan het parlement hebben als oogmerk of gelet op het succes van zo'n experiment de gekozen systematiek zich leent voor een bredere toepassing («anders dan als experiment»). Die toets wordt via een vervroegde evaluatie naar voren gehaald, opdat experimentele regelgeving die succesvol blijkt nog als regulier regiem kan worden meegenomen in het ontwerp van de OW.

Het wetsvoorstel heft de beperking op dat alleen bestaand stedelijke gebieden en industrieterreinen kunnen worden aangewezen als ontwikkelingsgebied. De leden van de SP-fractie en de fractie van de Partij voor de

Dieren staan hier kritisch tegenover. Laatstgenoemde leden vragen voorts naar de reden en aanleiding om de beperking te schrappen.

Argument is onder meer dat door deze wijziging ook andere projecten kunnen worden geselecteerd, die eveneens aansluiten op het doel dat de Chw met ontwikkelingsgebieden nastreeft. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de (her)ontwikkeling van een woonwijk gelegen nabij agrarisch georiënteerde bedrijvigheid die op termijn zal verminderen of weggaan of de herontwikkeling van een terrein met een agrarische bestemming. Met het schrappen van de beperking wordt bovendien beter aangesloten op het advies van de VROM-Raad «Dynamiek in gebiedsgericht milieubeleid» waarin ook toepassingsmogelijkheden in het landelijk gebied worden aangehaald voor agrarische bedrijven nabij natuurgebieden. Dit advies vormde destijds de basis voor het instrument van het ontwikkelingsgebied in de Chw.

De beperking naar de stedelijke gebieden heeft de Kamer inderdaad toegevoegd tijdens de parlementaire behandeling van de oorspronkelijke Chw, zoals de fractie van de Partij voor de Dieren stelt. Verwezen wordt hiervoor ook naar de laatste pagina van onderdeel B.

Deze beperking leek destijds logisch. De twee jaar praktijkervaring leidt echter tot het voortschrijdende inzicht dat het doelbereik van de bepaling wordt vergroot wanneer de beperking tot stedelijk gebied wordt geschrapt. Ook in het landelijk gebied kan de bepaling over de ontwikkelingsgebieden bijdragen aan de verbetering van het milieu.

Het schrappen van de bepaling zal dan ook geen concurrentie tussen gebieden in de hand werken, zoals de leden van de SP-fractie stellen, aangezien het doel van de bepaling voor de ontwikkelingsgebieden niet verandert. Ook voor niet-stedelijke gebieden moet het (bestemmings)plan gericht zijn op een optimalisering van de milieugebruiksruimte en na uiterlijk tien jaar aan de normen worden voldaan.

Hiermee is tevens antwoord gegeven op de vraag van de fractie van de Partij van de Dieren naar de effecten van de wijziging op natuur en milieu. Het verbreden van het toepassingsbereik naar landelijke gebieden betekent dat ook daar de milieukwaliteit kan worden geoptimaliseerd met de Chw. Het is dus niet beoogd dat met het schrappen van de bepaling mogelijkheden voor nieuwe landbouwontwikkelingsgebieden worden gecreëerd. Het gegeven dat de ontwikkelingsgebieden bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen vormt hierbij nog een extra borg, aangezien de regering (en via de voorhang ook het parlement) op deze manier de regie houdt op de aanwijzing van de ontwikkelingsgebieden. In de memorie van toelichting is summier aandacht besteed aan deze wijziging, omdat de regeling voor de ontwikkelingsgebieden en het doel ervan als zodanig niet veranderen.

Door de leden van de SP-fractie wordt gevraagd op welke wijze de regering denkt dat bestemmingsplannen met dit wetsvoorstel nu wel de ruimte gaan bieden om nieuwe ontwikkelingen mogelijk te maken, en op welke wijze gegarandeerd wordt dat de uitzondering geen regel wordt. De mogelijkheid die de huidige Chw via de regeling van de gebiedsontwikkelingsplannen biedt om zo nodig flexibeler met milieueisen om te gaan, wordt met het wetsvoorstel geïntegreerd in het bestemmingsplan dat met toepassing van de reguliere bestemmingsplanprocedure dient te worden opgesteld. Daardoor vervalt het gebiedsontwikkelingsplan als aparte planfiguur. Een dergelijk «bestemmingsplan-plus» is dus in essentie gelijk aan het eerdere gebiedsontwikkelingsplan. Garanties dat de uitzondering geen regel wordt liggen onder meer in de aanwijzing van ontwikkelingsgebieden bij algemene maatregel van bestuur, die wordt voorgehangen bij het parlement. Alleen in die gebieden kan een «bestemmingsplan-plus» worden opgesteld, waarin de mogelijkheden van afdeling 1 van hoofdstuk 2 van de Chw worden toegepast. De Chw stelt vervolgens in artikel 2.3 eisen waaraan een dergelijk bestem-

mingsplan moet voldoen. Tenslotte bepaalt de wet dat tien jaar na vaststelling van het bestemmingsplan in ieder geval aan de milieueisen voldaan moet worden.

D. Quick wins omgevingsrecht

D1. Het verlaten van de grondslag van de vergunningsaanvraag

De leden van de PvdA-fractie stellen enkele vragen over het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Genoemde leden zouden willen voorkomen dat hierbij niet de best beschikbare maar minder goede technieken worden toegepast.

Bij implementatie van de richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334) wordt de actualiseringsplicht van vergunnings-voorschriften, indien voor de desbetreffende inrichting relevante nieuwe best beschikbare technieken zijn vastgesteld, aangescherpt. Zo wordt in het op 12 maart j.l. aanhangig gemaakte implementatiewetsvoorstel (met Kamerstuknummer 33 197) de tekst van artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aangevuld. In de concept-*algemene maatregel van bestuur* strekkende tot implementatie van de genoemde richtlijn in het *Activiteitenbesluit* en het *Besluit omgevingsrecht* (hierna: Bor), die recent voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State is aangeboden, wordt een aanvulling van hoofdstuk 5 van het Bor voorzien waarin het bevoegd gezag uitdrukkelijk wordt opgedragen vergunningsvoorschriften te toetsen aan nieuwe BBT-conclusies, deze voorschriften zo nodig te actualiseren en te controleren of de inrichting na actualisatie van de vergunningvoorschriften aan die voorschriften voldoet.

Het zo nodig wijzigen van een vergunning en het daarbij verlaten van de grondslag om deze nieuwe BBT te kunnen voorschrijven, volgt de uitgebreide procedure tot ambtshalve wijziging van een omgevingsvergunning zoals geregeld in § 3.4 (en met name artikel 3.15, derde lid) van de Wabo. Concreet betekent dit dat een ontwerpbesluit tot wijziging ter inzage wordt gelegd en dat eenieder daarover zienswijzen kenbaar kan maken bij het bevoegd gezag. In die procedure gelden dus de gangbare (Wabo-)criteria om te bepalen wie – naast uiteraard de vergunninghouder zelf – belanghebbend is bij de voorgenomen wijziging.

De voorgestelde nieuwe bevoegdheid tot het verlaten van de grondslag leent zich niet voor afwijking van de ontvankelijke aanvraag in een casus, zoals geschetst door de leden van de PvdA-fractie, waarbij uit oogpunt van kostenbesparing of uitvoerbaarheid in de aanvraag opgenomen duurzaamheidsaspecten (groenaanleg, energieopwekking, energieopslag) uiteindelijk tijdens de procedure sneuvelen. Alleen al niet omdat de bevoegdheid ziet op wijziging van een eerder verleende vergunning, niet op de aanvraag van een vergunning voor een nieuwe inrichting. Wanneer in laatstbedoelde situatie een aanvraag is ingediend die voldoet aan de ontvankelijkheids-eisen, wordt in beginsel op basis daarvan besloten of de voorgenomen activiteit – het oprichten en in werking hebben van een bepaald type inrichting – op de in de aanvraag voorgeschreven wijze kan plaatsvinden. Alleen de initiatiefnemer (aanvrager) kan tot dergelijke wijzigingen in de aanvraag besluiten, niet het bevoegd gezag. Wanneer de initiatiefnemer vanwege kosten of uitvoeringsproblemen van bepaalde elementen uit de aanvraag afziet, leidt dit tot het wijzigen van de ingediende aanvraag. Dat kan formeel alleen door het indienen van een nieuwe aanvraag. Indien de aanvraag en het conceptbesluit reeds ter inzage hebben gelegen en gelegenheid tot het indienen van zienswijzen is geboden, zal deze procedurestap herhaald dienen te worden.

Genoemde leden vragen voorts naar de positie van belanghebbenden in gevallen waarin het bevoegd gezag de grondslag van de aanvraag verlaat. Ik stel voorop dat noch dit wetsvoorstel noch het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb het belanghebbende-begrip zal beperken. Voor de ontvankelijkheid van een beroep is onder meer bepalend of men belanghebbende is in de zin van de Awb bij het besluit dat op dat moment voorligt. Artikel 6:13 Awb sluit beroep bij de bestuursrechter uit voor een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij in een bestuurlijke voorprocedure geen zienswijzen naar voren heeft gebracht of bezwaar heeft gemaakt. Ingeval bij een belanghebbende pas bezwaren ontstaan als gevolg van een wijziging ten opzichte van het in de bestuurlijke voorprocedure voorliggende besluit, staat dit ingevolge artikel 6:13 niet in de weg aan een beroep bij de bestuursrechter, aangezien in zo'n geval de belanghebbende niet redelijkerwijs kan worden verweten dat hij eerder geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. Voor de relativiteitseis heeft het verlaten van de grondslag van de aanvraag geen gevolgen. De relativiteitseis betreft immers louter de vraag of de beweerdelijk geschonden rechtsregel of het beweerdelijk geschonden rechtsbeginsel strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Verder merk ik op dat de procedurele rechten van belanghebbenden zijn gewaarborgd. In de meeste gevallen zal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing zijn. De wijzigingen die het bevoegd gezag ten opzichte van de oorspronkelijke vergunningaanvraag aanbrengt, zijn dan verwerkt in het ontwerpbesluit dat ter inzage wordt gelegd en waarover een ieder zienswijzen naar voren kan brengen. Van het ontwerpbesluit wordt kennisgegeven op de wijze voorgeschreven in afdeling 3.4 van de Awb. Na de inspraakfase kan ook in beroep worden opgekomen tegen de betreffende aanpassingen, uiteraard wel met inachtneming van het bepaalde in artikel 6:13 van de Awb (onderdelentrecht).

Volgens de leden van de PvdA-fractie zou er ook oog moeten zijn voor eventuele nieuwe belanghebbenden. Ik neem aan dat deze leden hiermee doelen op personen die uitgaande van de oorspronkelijke aanvraag (waarschijnlijk) niet als belanghebbenden zouden zijn aangemerkt, maar dat wel worden door de aanpassingen die het bevoegd gezag in de vergunning beoogt aan te brengen in het kader van het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Ook voor deze categorie belanghebbenden bestaat het recht van inspraak en beroep zoals hiervoor geschetst.

De leden van de CDA-fractie zien in de voorgestelde mogelijkheid om de grondslag van de aanvraag te verlaten (artikel 2.31a, eerste lid, van de Wabo) een onwenselijke inmenging met en inperking van het ondernemerschap van bovenaf. Naar de mening van deze leden behoeft de huidige jurisprudentie op dit punt geen correctie en dient het bevoegd gezag bij toetsing gebonden te zijn aan de ingediende aanvraag. Als voorbeeld noemen deze leden het voorschrijven van een ander type stal: het toepassen van luchtventilatiesystemen in plaats van in de aanvraag opgenomen natuurlijke ventilatie via roosters.

Naar mijn mening gaat het bevoegd gezag door met gebruikmaking van de voorgestelde bevoegdheid de grondslag van de aanvraag te verlaten, niet op de stoel van de ondernemer zitten. De bevoegdheid ziet op het stimuleren van de toepassing van nieuwe, schonere ontwikkelingen bij bedrijven, waarbij de investeringen in milieuvoorzieningen achterblijven bij wat maatschappelijk gebruikelijk en dus haalbaar en betaalbaar en voor de omgeving van de inrichting wenselijk is. De bevoegdheid heeft betrekking op het wijzigen van een vergunning voor een bestaande

inrichting en op het verlaten van de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag. Betreft het de toetsing van een aanvraag voor een nieuwe inrichting of zoals in het voorbeeld een nieuwe stal, dan komt artikel 2.31a niet in beeld; die bepaling is uitdrukkelijk gekoppeld aan artikel 2.30, eerste lid, aanhef en onder b, Wabo. Bij een aanvraag van een nieuwe stal zal in het vooroverleg worden gesproken over mogelijke staltypen en de gewenste mate van emissie vanuit de nieuwe stal. Vraagt de initiatiefnemer een verouderd staltype aan, terwijl hij weet of kan weten dat het bevoegd gezag in het desbetreffende gebied omwille van de ter plaatse nagestreefde milieukwaliteit een milieuvriendelijker staltype voorstaat, dan koerst hij aan op een weigering van de gevraagde vergunning. Uit de jurisprudentie blijkt namelijk – en daar wijzigt dit wetsvoorstel niets aan – dat het bevoegd gezag niet door het stellen van voorschriften verkapt maar feitelijk de aanvraag mag weigeren: een aanvraag moet expliciet geweigerd worden, niet impliciet door het stellen van onhaalbare of onbetaalbare voorschriften.

De jurisprudentie wordt met dit wetsvoorstel alleen «bijgestuurd» waar het een wijziging van de vergunning betreft, wanneer het technisch mogelijk is en vanuit milieubescherming wenselijk is dat binnen de inrichting nieuwere technieken worden toegepast, bijvoorbeeld met betrekking tot de ventilatie van een stal. Toepassing van het voorgestelde artikel 2.31a vindt overigens plaats binnen de grenzen van wat economisch haalbaar is: dat volgt uit de definitie van beste beschikbare technieken in artikel 1, eerste lid, van de Wabo. Dit betekent dat het bevoegd gezag alleen redelijke eisen kan stellen. Degene die de inrichting drijft en met een ontwerpbesluit tot wijziging van zijn vergunning wordt geconfronteerd, kan in het kader van de wijzigingsprocedure zijn bezwaren tegen de aanscherping van de vergunning naar voren brengen, bezwaren die uiteraard mede samen zullen hangen met zijn kijk op goed ondernemerschap en op de eigen investeringsmogelijkheden en -plannen. Indien naar de mening van de vergunninghouder de wijziging van de vergunning neerkomt op het (verkapt) sluiten van de inrichting, staan hem uiteraard de gebruikelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden ter beschikking. De rechter zal toetsen of het bevoegd gezag in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik maakt en de belangenafweging tussen milieubelang en bedrijfsbelang adequaat is geweest.

Ook de leden van de PVV-fractie stellen enkele vragen bij artikel 2.3.1 van het wetsvoorstel. Allereerst vragen zij hoe de regering gaat voorkomen dat het bevoegd gezag door middel van het voorgestelde artikel voorschriften aan de omgevingsvergunning zal gaan stellen. De strekking van deze vraag is onduidelijk omdat het betreffende artikel nu juist beoogt dat met behulp van dit artikel zo nodig vergunningsvoorschriften gewijzigd kunnen worden. Bovendien is het bevoegd gezag reeds op grond van de huidige wet (Wabo) verplicht om vergunningvoorschriften te wijzigen als blijkt dat de nadelige milieugevolgen van de inrichting, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen worden beperkt. De bedoeling van het voorgestelde artikel 2.31a, eerste lid, Wabo is alleen om de daarbij in de jurisprudentie gelegde strikte koppeling aan de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag los te laten.

Deze leden vragen verder of de toepassing van de nieuwe bevoegdheid de vergunningaanvrager niet kan confronteren met fundamentele veranderingen of nodeloze duurzaamheidseisen.

De bestaande vergunningvoorschriften worden getoetst aan de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu (beste beschikbare technieken) en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (onderzoeksplicht, zie het huidige artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo). De actualiseringsplicht van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo bouwt daarop

voort. Het is het bevoegd gezag derhalve niet toegestaan nodeloze duurzaamheidseisen te stellen. Onder de voorgestelde regeling kan de aanvrager inderdaad worden geconfronteerd met veranderingen ten opzichte van zijn oorspronkelijke aanvraag. Deze wijzigingen zullen door het bevoegd gezag echter onderbouwd moeten worden vanuit het milieubelang met oog voor economische haalbaarheid. De uitkomst van deze afweging kan aan de rechter ter toetsing worden voorgelegd. Naar mijn mening is de vrijheid van het ondernemerschap hier niet in het geding. Ik verwijs deze leden voorts naar het bovenstaande antwoord op een gelijklopende vraag van de leden van de CDA-fractie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of in alle gevallen duidelijk is of de ambtshalve wijziging van de vergunning, waarbij de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, al dan niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor die vergunning oorspronkelijk was en verleend. Uit de memorie van toelichting blijkt immers dat die uitkomst – wel of geen andere inrichting – bepalend zou zijn voor de te volgen procedure, hetzij de reguliere voorbereidingsprocedure van de Wabo, hetzij afdeling 3.4 van de Awb.

Wanneer met toepassing van het nieuwe artikel 2.31a Wabo voor een inrichting andere technieken worden voorgeschreven dan die welke volgens de vigerende vergunning – die is gebaseerd op de oorspronkelijke aanvraag – in de inrichting worden toegepast, wordt in de regel de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag verlaten en is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Dat is alleen anders indien de voorgestelde technische wijziging van een zodanig beperkte aard en omvang is, dat deze past binnen de inrichting zoals deze is aangevraagd. Of daarvan sprake is, is mede afhankelijk van het detailniveau van de vergunningaanvraag. Het bevoegd gezag zal tevoren moeten beoordelen of het voorschrijven van een andere of nieuwe techniek zodanig ingrijpend is, dat dit zal leiden tot een andere inrichting dan waarvoor oorspronkelijk vergunning was verleend. Op basis van dat oordeel dient het bevoegd gezag te kiezen voor de te volgen procedure tot ambtshalve wijziging van de vergunning. Het criterium «andere inrichting dan waarvoor vergunning is verleend» is overigens niet afkomstig uit dit wetsvoorstel, maar vormt reeds een criterium in de huidige Wabo (artikel 3.10, derde lid) en stond al in de Wet milieubeheer (hierna: Wm, artikel 8.19, tweede lid). Het bevoegd gezag is dus reeds bekend met dit beoordelingscriterium. Bij twijfel of toepassing van artikel 2.31a leidt tot een andere inrichting dan waar vergunning voor is verleend, kan het bevoegd gezag zekerheidshalve kiezen voor de meest uitgebreide procedure.

Het doet mij genoegen dat de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren positief staan tegenover dit onderdeel van het wetsvoorstel. Volgens deze leden zou dit onderwerp echter in een ander wetsvoorstel geregeld moeten worden. Zoals deze leden terecht opmerken, wordt dit punt mede doorgevoerd ter implementatie van de nieuwe EU-richtlijn industriële emissies.

Er is voor gekozen dit onderwerp vooruitlopend op het implementatiewetsvoorstel – dat overigens inmiddels (op 12 maart 2012) ook bij het parlement is ingediend¹ – in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen omdat het tevens als een «quick win» is aan te merken, waarmee in de praktijk bestaande knelpunten kunnen worden weggenomen. Die knelpunten kunnen immers ook optreden bij vergunningplichtige inrichtingen, die niet onder de genoemde richtlijn vallen (type C). Voor de verdere vragen van deze leden met betrekking tot de implementatie van genoemde richtlijn verwijs ik kortheidshalve naar de memorie van toelichting bij bedoeld wetsvoorstel.²

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 197, nr. 1.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 197, nr. 3.

Genoemde leden vragen voorts of het bevoegd gezag in overeenstemming met artikel 2.30 van de Wabo regelmatig beziet of vergunningvoorschriften nog toereikend zijn. Recente onderzoeken van de Inspectie laten zien dat dit niet altijd het geval is: de Inspectie stelt op basis van diverse thematische toezichtsacties vast dat de actualiseringsplicht met betrekking tot de Wabo-vergunning door het bevoegd gezag onvoldoende wordt ingevuld.¹ Interventies van de Inspectie zijn tot nu toe noodzakelijk om dit te realiseren. Ik verwacht op dit punt verbetering in de nabije toekomst: de Richtlijn industriële emissies verduidelijkt vanaf 2013 het startmoment van en de termijn waarbinnen het bevoegd gezag de vergunning moet toetsen en zo nodig actualiseren.² Voor zover de uitvoering van de Wabo op dit punt kan worden verbeterd door versterking van de expertise bij het bevoegd gezag, verwacht ik een positief effect van de vorming van RUD's.³

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen tenslotte of het mogen verlaten van de grondslag van de vergunningaanvraag het bevoegd gezag de mogelijkheid geeft bijvoorbeeld een geplande veehouderij wel toe te staan, wanneer minder dieren gehouden worden dan de aanvrager oorspronkelijk wil.

Dit is niet het geval. Allereerst ziet de bevoegdheid niet op *geplande* activiteiten, maar op *lopende* activiteiten: het wijzigen van vigerende vergunningen. Bovendien heeft de bevoegdheid tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag betrekking op het voorschrijven van een techniek, meer specifiek op het voorschrijven van een andere techniek dan die welke in de oorspronkelijke aanvraag zijn opgenomen. Het voorschrijven van een andere techniek (bijvoorbeeld een staltype of bepaalde voorzieningen in of aan een stal) kan in een concrete casus uiteraard wel effect hebben op het aantal dieren dat fysiek binnen zo'n stal gehouden kan worden. Het voorgestelde artikel 2.31a van de Wabo strekt echter niet zo ver dat de door de aanvrager in de oorspronkelijke vergunningaanvraag opgenomen capaciteit van de inrichting door het bevoegd gezag eenzijdig kan worden gewijzigd, los van het voorschrijven van een bepaalde techniek of emissiebeperking.

D2. De houdbaarheid van (onderzoeks)gegevens

De leden van de CDA-fractie onderschrijven het belang van een effectieve regeling met betrekking tot de houdbaarheid van onderzoeksgegevens. Zij vragen met betrekking tot de in het wetsvoorstel opgenomen houdbaarheidsbepalingen wie beslist over de vraag of de bij de aanvraag om een besluit overgelegde gegevens voldoende actualiteitswaarde hebben. Die beslissing is voorbehouden aan het met betrekking tot het desbetreffende besluit bevoegde gezag. Dat bestuursorgaan is verplicht om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten (artikel 3:2 van de Awb). Wat «nodige kennis» is, hangt af van het gevraagde besluit en de feitelijke omstandigheden, waarop de aanvraag om het besluit betrekking heeft. Bij de beoordeling daarvan heeft het bestuursorgaan een zekere discretionaire bevoegdheid. Het oordeel of de aangeleverde of langs andere weg beschikbare gegevens voldoende actualiteitswaarde hebben voor het onderhavige (concept)besluit, kan een belanghebbende in een zienswijze of bezwaarschrift gemotiveerd bestrijden en kan ook door de bestuursrechter in een beroepsprocedure worden getoetst.

Vervolgens vragen deze leden waar de grens ligt met betrekking tot de voortdurende behoefte aan actualisering van de beschikbare gegevens. Met het wetsvoorstel wordt beoogd daarvoor een heldere grens te trekken bij een termijn van twee jaar. Gegevens van twee jaar of jonger worden beschouwd als voldoende actuele kennis om een besluit op te baseren. Het gebruik van die gegevens behoeft het bevoegd gezag dan ook niet te

¹ Kamerstukken II 2010/11, 22 343, nr. 260.

² Kamerstukken II, 2011/12, 33 197, nrs. 1 tot en met 4.

³ Zie onder meer de Kamerstukken II 2011/12, 26 956, nr. 118 en 31 953 nr. 51.

motiveren, tenzij in een zienswijze wordt aangegeven dat voor het besluit relevante, nieuwere gegevens beschikbaar zijn, die tot een ander besluit zouden (moeten) leiden. Naar mijn mening voldoet de voorgestelde regeling dus aan de door deze leden gevraagde helderheid. Ik zie derhalve geen aanleiding de voorgestelde regeling te veranderen. Onduidelijk is overigens wat deze leden in dit verband verstaan onder «een maximalisering van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens».

Voortbouwend op dit voorliggende wetsvoorstel wordt in het kader van het aangekondigde voorstel van wet tot wijziging van de Awb gezien of een regeling inzake de houdbaarheid van onderzoeksgegevens een zodanig brede strekking en reikwijdte zou kunnen krijgen, dat deze voor opname in de Awb in aanmerking komt. Mocht dat oordeel positief uitvallen, dan zal de formulering daarvan binnen de context van de Awb mogelijk iets wijzigen ten opzichte van de in dit wetsvoorstel opgenomen redactie. Maar de strekking zal identiek zijn en geheel conform het in het verslag verwoorde standpunt van de leden van de CDA-fractie: het voorkomen van «eindeloze onderzoeksreeksen» en «het eindeloze wachten op het mogelijke gebruik van nieuwe gegevens» en het bevorderen van «een vlot, duidelijk en efficiënt besluit».

In dat wetsvoorstel zal in elk geval ook gezien worden of de huidige bepaling van artikel 1.10 Chw in de Awb een plek krijgt. Dit betreft een bepaling omtrent de houdbaarheid van de feitelijke gegevens, waarop een door de rechter vernietigd besluit is gebaseerd, voor het na vernietiging te nemen nieuwe besluit.

Ook de leden van de ChristenUnie-fractie steunen het onder de voorgestelde houdbaarheidsbepalingen liggende principe, maar hebben wel een aantal vragen bij de concrete uitwerking daarvan. De formule «kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar» biedt het bevoegd gezag een keuzemogelijkheid; zo'n keuzemogelijkheid leidt, aldus deze leden, tot vragen omtrent de motiveringsplicht, die vermoedelijk in nieuwe jurisprudentie van de bestuursrechter beantwoord moeten gaan worden.

Bewust is gekozen voor deze formulering als kan-bepaling om van de tweejaarstermijn geen Wet van Meden en Perzen te maken. Of gegevens en onderzoeken ouder dan twee jaar nog voldoende actueel zijn om bij een besluit te betrekken, hangt af van de concrete aanvraag of aanleiding tot een besluit, de aard van die gegevens en onderzoeken, en – zoals deze leden terecht aangeven – van de concrete feitelijke omstandigheden, die immers ook in de loop van die twee jaar (ingrijpend) gewijzigd kunnen zijn. Juist omdat de dagelijkse uitvoeringspraktijk zo divers is, is gekozen voor een algemene formule die enerzijds houvast biedt door een termijn te stellen en anderzijds voldoende flexibiliteit biedt om in voorkomende gevallen – ambtshalve of bijvoorbeeld naar aanleiding van een gemotiveerd verzoek in een zienswijze – van deze termijn af te wijken.

Bij het invoeren van een wetswijziging als de onderhavige is het inderdaad voorzienbaar – en bovendien onvermijdelijk – dat via de bestuursrechter de randen en reikwijdte van (een juiste toepassing van) een dergelijke nieuwe bepaling verkend zal gaan worden. Dat wordt naar mijn mening niet voorkomen door een algemene formule in lagere regelgeving te concretiseren door het stellen van allerlei criteria. De beweging die met dit wetsvoorstel wordt gemaakt is juist omgekeerd: de bestaande houdbaarheidsbepalingen in de Wet luchtvaart, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding hadden concreet betrekking op verkeers-, luchtkwaliteits- en flora- en faunagegevens, maar worden in dit wetsvoorstel op gelijke leest geschoeid met de nieuwe houdbaarheidsbepalingen in de Wabo, Wm en Wro. Bovendien zal, zoals gezegd, worden verkend of een (nog) breder geldende houdbaarheidsbepaling kan worden opgenomen in de Awb. Het verduidelijken en inkaderen van de strekking en reikwijdte van deze identiek en algemeen geformuleerde houdbaar-

heidsbepalingen in de diverse omgevingswetten in nadere, lagere regelgeving leidt tot verdichting van regelgeving zonder dat daarmee nieuwe jurisprudentie op voorhand kan worden voorkomen (hetgeen ook blijkt uit de in het nader rapport genoemde jurisprudentie met betrekking tot de reeds bestaande houdbaarheidsbepalingen). Ook van die nieuw op te stellen nadere criteria zullen immers de randen en reikwijdte en de toepassing daarvan via de jurisprudentie worden verkend, zelfs als die criteria concreet bepaalde typen of categorieën (verkeers)modellen en datasets zouden aanwijzen. Overigens is het, gelet op de mogelijke aard van de gegevens en onderzoeken die bij de voorbereiding van de diverse besluiten op tafel kunnen komen, wellicht een illusie te denken dat de wetgever de uitvoeringspraktijk op dit punt volstreekte duidelijkheid en zekerheid kan geven door een en ander tot op de punt en komma te willen regelen. Voorgesteld wordt daarom op dit punt te volstaan met een algemene formulering ter inkleuring van het algemeen geldende en (in de Awb) geformuleerde motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel bij de voorbereiding van een besluit, en de toekomstige uitvoeringspraktijk te vrijwaren van onnodige herhalingsonderzoeken en vertraging door het wachten op net weer iets meer actuele gegevens. Die keuze leidt onvermijdelijk tot een fase van aftasten, zeker in een praktijkgeval waarin het op de actualiteit van onderzoeken of gegevens aankomt, maar zal in veel gevallen waarin die actualiteitsvraag niet (op)speelt de uitvoeringslasten verminderen en de besluitvorming kunnen bespoedigen.

Genoemde leden en overigens ook de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen om een nadere onderbouwing van de noodzaak van het invoeren van deze houdbaarheidsbepalingen, onder verwijzing naar het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. In het nader rapport en in de memorie van toelichting is overeenkomstig dit advies verwezen naar jurisprudentie om zo meer inzicht te geven in de mate waarin deze problematiek zich in de uitvoeringspraktijk binnen het omgevingsrecht daadwerkelijk voordoet. Voorts is in het nader rapport en de memorie van toelichting onder verwijzing naar het rapport «*Stroomlijnen Toetsen Ruimtelijke Planvorming*» (Haskoning 2005) geattendeerd op het enorme potentieel aan gegevens en onderzoeken, dat bij besluitvorming in het ruimtelijke domein of het omgevingsrecht kan worden betrokken en waarbij deze problematiek zich dus kan voordoen. De voorgestelde bredere toepasbaarheid van houdbaarheidsbepalingen in het omgevingsrecht is dus vooral ingegeven door het te verwachten nut daarvan buiten de specifieke en beperkte huidige regelingen in met name de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Het voorstel is primair ingegeven door de gedachte dat het principe dat thans in bestaande houdbaarheidsbepalingen in die twee wetten is verwoord, en in de uitvoeringspraktijk zijn nut heeft bewezen, een ruimere toepassing verdient. Recent heeft een eerste uitbreiding plaatsgevonden in het kader van de Wet luchtvaart en in de Wro (met betrekking tot provinciale asfaltplannen). Vooruitlopend op de OW wordt dit wetsvoorstel benut om dit principe breder binnen het omgevingsrecht in te voeren als een «quick win», die behulpzaam kan zijn om onnodig optredende vertraging bij besluitvorming te vermijden.

De verruimde toepassing van houdbaarheidsbepalingen in het omgevingsrecht was opgenomen in de consultatieversie van dit wetsvoorstel om via die weg nut en noodzaak van deze regeling aan de uitvoeringspraktijk voor te leggen. Bij de consultatie heeft de voorgestelde regeling (expliciet of stilzwijgend) brede instemming gekregen en is niet gewaarschuwd voor ongewenste effecten of uitvoeringsproblemen. VNO/NCW en MKB-Nederland reageerden positief. De Commissie voor de m.e.r. en het IPO eveneens (benevens enkele verduidelijkende vragen). De VNG heeft op dit punt niet inhoudelijk gereageerd. De Dienst Ruimtelijke Ordening van de gemeente Amsterdam reageerde ronduit enthousiast en

verzocht om een nog ruimere toepassing van de houdbaarheidsbepaling. Loyens & Loeff Aannemersfederatie verzocht om een verruiming van de voorgestelde houdbaarheidstermijn. Vanuit de natuur- en milieubeweging (Vogelbescherming) kwam er alleen kritiek voor zover de houdbaarheidsbepalingen ook zouden gaan gelden voor de Natuurbeschermingswet 1998; daarvan is evenwel in dit wetsvoorstel geen sprake. De consultatie voedde derhalve niet de idee dat aan een dergelijke regeling geen enkele behoefte zou bestaan, integendeel.

Met de genoemde voorbeelden uit de jurisprudentie en de positieve respons in de consultatie acht ik nut en noodzaak van deze «quick win» voldoende onderbouwd; naar redelijke verwachting kan in de uitvoeringspraktijk met de voorgestelde bepaling winst geboekt worden met betrekking tot administratieve en bestuurlijke lasten en besluitvormingstermijnen.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen voorts nog enkele concrete vragen bij de toepassing van de voorgestelde houdbaarheidsbepalingen. Terecht constateren zij dat bij de voorbereiding van besluitvorming altijd «de relevante en actuele onderzoeksgegevens» betrokken moeten worden. Daarbij past wel de kanttekening dat met deze houdbaarheidsbepalingen wordt beoogd te markeren dat actualisering van dergelijke gegevens alleen nodig is, wanneer deze actualisering relevant is voor de besluitvorming, dus wanneer die nieuwe gegevens tot een ander besluit kunnen leiden.

De tweejaarstermijn is ontleend aan de bestaande houdbaarheidsbepalingen. Er bestaat geen aanleiding om bij deze verbreding in toepassingsbereik voor een andere termijn te kiezen: elke keuze voor een bepaalde termijn is immers arbitrair. De termijn van twee jaar is bij de totstandkoming van de eerste houdbaarheidsbepalingen als volgt gemotiveerd: *«Hiermee wordt weliswaar afgeweken van het algemene beginsel dat een besluit wordt genomen met inachtneming van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nemen ervan, maar dit wordt aanvaardbaar geacht gezien de beperking in de «houdbaarheidsduur» tot twee jaar.»*¹

Van het verlengen van de houdbaarheid van onderzoeksgegevens is dus geen sprake. Ook kan van de voorgestelde verbreding van het toepassingsbereik niet worden gezegd dat sprake is van «bevooroordeeld handelen». In de memorie van toelichting is wel aangegeven dat sprake is van een rechtspolitieke keuze, die in de ene casus ten gunste van de ene partij kan uitpakken en in een andere casus ten gunste van een andere partij. Het is geen regeling die bedoeld of onbedoeld de bewijslast voor appellanten verzwaart. Het beoordelen van de actualiteit van bij een aanvraag aangeleverde (onderzoeks)gegevens gebeurt immers in elk geval ambtshalve uit hoofde van artikel 3:2 Awb. Zijn die gegevens recent in de zin van twee jaar of jonger, dan mag het bevoegd gezag van de actualiteit daarvan uitgaan, tenzij het dit bestuursorgaan ambtshalve bekend is dat er relevante nieuwere gegevens beschikbaar zijn of moeten komen, gelet op het concrete gevraagde besluit en de daarvoor relevante feiten en omstandigheden. Zijn de gegevens twee jaar of ouder en niet van een statische aard (anders dan bijvoorbeeld in geval van een bodemonderzoek), dan zal het bestuursorgaan ambtshalve toetsen of de beschikbare gegevens toereikend zijn. De aanvrager kan geen verouderde gegevens overleggen; het zal altijd moeten gaan om voor het gevraagde besluit voldoende actuele gegevens. Die ambtshalve toets van de bij een ontwerpbesluit gebruikte onderzoeken en gegevens kan door belanghebbenden ter discussie worden gesteld in een zienswijze en een eventueel verdere beroepsprocedure. Daartoe volstaat het om aannemelijk te maken dat de in de aanvraag opgenomen of voor het ontwerpbesluit gebruikte (onderzoeks)gegevens niet toereikend zijn om het voorgenomen besluit te schragen vanwege zich voordoende relevante nieuwe feiten en omstandigheden. De enkele omstandigheid dat een nieuwe meetmethode

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 3, blz. 4.

beschikbaar is of dat nieuwe jaargegevens beschikbaar zijn gekomen of zullen komen is daartoe niet toereikend. Gemotiveerd zal moeten worden waarom die nieuwe methode of gegevens relevant zijn bij de voorliggende casus. Het bevoegd gezag zal op een dergelijke zienswijze of zo'n verzoek gemotiveerd dienen te reageren, maar hoeft niet op voorhand – zonder een zienswijze of verzoek van belanghebbenden – te motiveren waarom het van bepaalde gegevens gebruik maakt. Gaat het bevoegd gezag uit van evident verouderde gegevens, dan maakt dat het genomen besluit (terecht) kwetsbaar bij de toetsing door de bestuursrechter: oudere gegevens dan twee jaar zijn en blijven bruikbaar, tenzij deze verouderd zijn. Naar mijn mening is hiermee een evenwichtige keuze gemaakt tussen de bij besluitvorming te betrachten zorgvuldigheid en te vergaren kennis en de administratieve en uitvoeringslasten van aanvragers, bestuursorganen en belanghebbenden. De termijn van twee jaar is daarbij voor alle betrokkenen een richtsnoer, waarbij in een concrete casus aanleiding kan bestaan daarvan af te wijken. Die flexibiliteit typeren als «schijnzekerheid», zoals deze leden doen, is mijns inziens een onjuiste kwalificatie. Deze leden vragen voorts of het voorbehoud dat gelet op het voorzorgbeginsel gemaakt wordt ten aanzien van het opnemen van een houdbaarheidsbepaling in de natuurwetgeving niet ook van toepassing zou moeten zijn op de milieuwetgeving. Het voorzorgbeginsel is uiteraard ook van toepassing op milieugebied.¹ De in de memorie van toelichting bedoelde terughoudendheid met het opnemen van een houdbaarheidsbepaling met betrekking tot de Natura2000-gebieden hangt samen met (de jurisprudentie omtrent) de wijze van uitwerking van het voorzorgbeginsel als toetsingskader voor vergunningverlening, die specifiek voortvloeit uit de habitatrichtlijn. Dit heeft gevolgen voor de aard en actualiteit van de (onderzoeks)gegevens (de gewenste mate van wetenschappelijke zekerheid omtrent de beschikbare kennis), die beschikbaar moeten zijn bij besluitvorming omtrent projecten die de instandhouding van Natura2000-gebieden in gevaar zouden kunnen brengen. Eenzelfde terughoudendheid is ook betracht met betrekking tot de Wet bescherming Antarctica², waar het voorzorgsbeginsel een even belangrijke plaats inneemt in het kader van de beoordeling van vergunningsaanvragen. Binnen de milieuregeling kan ruimhartiger toepassing gegeven worden aan houdbaarheidsbepalingen, althans voor de milieuwetten waarop dit wetsvoorstel betrekking heeft, omdat het voorzorgsbeginsel daar op een andere, minder stringente, manier is uitgewerkt en de aard van de benodigde gegevens in een aantal gevallen een hogere ouderdom van twee jaar of meer billijken.

Genoemde leden vragen in dat kader ook of, wanneer een besluit tot het toestaan van een activiteit ertoe leidt dat bijvoorbeeld de (Europeesrechtelijk bepaalde) aanvaardbare normen zullen worden overschreden of wanneer een besluit ertoe leidt dat bijvoorbeeld de habitat van een Europeesrechtelijk beschermde soort wordt aangetast, het er toe doet of dit nieuwe gegevens zijn.

Of er al dan niet sprake is van een verslechtering of een significante verstoring dient aan de hand van de instandhoudingsdoelstellingen voor het betrokken Natura 2000-gebied te worden vastgesteld en aan de hand van actuele gegevens over de aanwezige habitats en soorten. Het gaat daarbij overigens om alle habitats en soorten, die zijn genoemd op het zogenoemde standaardgegevensformulier waarmee het gebied overeenkomstig artikel 4, tweede lid, ten behoeve van plaatsing op de lijst van gebieden van communautair belang is aangemeld. Op dat formulier dienen alle ten tijde van de aanmelding van het gebied aanwezige habitats en soorten te worden vermeld. Vanwege de gewenste actuele gegevens is de houdbaarheidsbepaling niet opgenomen in de Nbwet 1998.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren informeren tenslotte naar de introductie van vergelijkbare houdbaarheidsbepalingen buiten het

¹ Zie: Kamerstukken II 2000/01, 27 664, nr. 2 (Nota «Met recht verantwoordelijk!»).

² Zie artikel 2.1.9, onderdeel K, van het wetsvoorstel (het voorgestelde artikel 13.5, tweede lid, Wet milieubeheer).

ruimtelijk domein en noemen als voorbeeld de Wet gewasbeschermingsmiddelen.

Vooralsnog wordt de houdbaarheidsbepaling alleen breder uitgezet binnen het omgevingsrecht: de Wro en de in artikel 13.1 van de Wm genoemde milieuwetten, met uitzondering van de Wet bescherming Antarctica. De regeling is dus niet van toepassing op alle milieuwetten. Van een toepassing op de Wet gewasbeschermingsmiddelen is derhalve ook geen sprake. In het kader van de Europese verordening zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop gewasbeschermingsmiddelen worden beoordeeld en de wijze waarop de beoordelingsmodellen moeten worden aangepast. Deze beoordelingsmethoden worden op Europees niveau vastgesteld.

In principe worden nieuwe wetenschappelijke inzichten eerst getoetst op hun relevantie en toegevoegde waarde voor de beoordeling. Pas na een dergelijke toetsing kunnen deze nieuwe inzichten worden verwerkt in de wijze van beoordeling. Dit Europese proces vergt de nodige zorgvuldigheid en dus ook de nodige tijd. Als er op basis van nieuwe wetenschappelijke inzichten over een werkzame stof acuut een schadelijk effect dreigt voor mens en dier of een niet-acceptabel effect op het milieu, dan kan direct («without further delay») een aanpassing van een goedkeuring worden geregeld in de hele EU. Of worden de lidstaten door de Commissie erop gewezen dat zij maatregelen kunnen treffen.

Of het onderliggende principe verder kan worden uitgebreid binnen het omgevingsrecht en eventueel ook buiten het omgevingsrecht, al dan niet op de wijze die was voorzien in het aan de Afdeling advisering voorgedragen ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel, wordt nader bezien bij de voorbereiding van de aangekondigde wetsvoorstellen tot wijziging van de Awb en tot vaststelling van de nieuwe OW. Overigens zij opgemerkt dat, anders dan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren veronderstellen, de houdbaarheidsbepalingen die het voorliggende wetsvoorstel herformuleert of invoert, zijn gerubriceerd in de paragraaf *Vermindering van lasten*.

D3. Wijzigingen in de Natuurbeschermingswet 1998 (specifiek)

De leden van de PvdA-fractie vragen hoe het niet significant verklaren van een toename van stikstofdepositie zich verhoudt tot de Habitatrichtlijn. Een bepaling waarin een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied als gevolg van een project op voorhand is uitgesloten als significant gevolg, zou in strijd zijn met de Habitatrichtlijn. Daarom is in artikel 19kd van de Nbwet 1998 geregeld dat de stikstofvoorziening voor projecten opgenomen dat zij uitsluitend van toepassing is wanneer de stikstofdepositie als gevolg van het desbetreffende project op geen enkel voor stikstof gevoelige habitatype toeneemt.

Deze leden vragen voorts hoe kan worden vastgesteld of er sprake is van een daling van de stikstofdepositie op landelijk en op gebiedsniveau, zolang de Programmatische Aanpak Stikstof (hierna: PAS) er nog niet is. En zij vragen hoe de omvang van een project waarvoor de saldo-nulbenadering geldt zal worden bepaald. Ook zijn deze leden benieuwd naar het oordeel van de Raad van State over de PAS en of eventuele benodigde reparaties daarvan een plaats krijgen in dit voorliggende wetsvoorstel. Sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw is een tendens van daling van de stikstofdepositie in Nederland waar te nemen. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelde in zijn rapport «Realisatie Milieudoelen, Voortgangsrapport 2009» vast dat de landelijk gemiddelde stikstofdepositie op natuur halverwege de jaren negentig circa 3000 mol stikstof per hectare per jaar bedroeg. Vanaf 1994 nam de stikstofdepositie geleidelijk af tot circa 2200 mol per hectare per jaar in 2002. Een verdere daling is nodig en wordt onder meer verwezenlijkt door de in de memorie van toelichting bij

het voorstel voor de Chw opgesomde maatregelen.¹ De PAS zal duidelijk in beeld brengen hoe alle maatregelen samen bijdragen aan de terugdringing van de stikstofbelasting, waarbij de realisatie van die maatregelen is zeker gesteld door een dwingende werking ten opzichte van de betrokken bestuursorganen en door een systeem van monitoring en bijsturing. Ook zullen hierin handreikingen worden opgenomen om in een concreet geval de gevolgen voor de stikstofbelasting van een project op een gebied.

Het kabinet heeft op 12 april 2012 de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State omtrent de PAS ontvangen. De Tweede Kamer wordt binnenkort geïnformeerd omtrent de (voorlopige) kabinetsreactie op de voorlichting. In deze reactie wordt aangegeven of, en zo ja, welke aanvullende maatregelen naar het oordeel van dit kabinet nodig zijn.

Genoemde leden ontvangen verder graag een reactie op de stelling van de natuur- en milieuorganisaties dat reparatie noodzakelijk zou zijn in artikel 19kd van de Nbwet 1998 om te voorkomen dat de wet in strijd is met de Habitatrictlijn.

Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van artikel 19kd van de Nbwet 1998 naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (nr. 201003301/1/R2). De Afdeling heeft in die uitspraak bepaald dat de referentiedatum in artikel 19kd, derde lid, van de Nbwet 1998, voor zover deze ziet op Vogelrichtlijngebieden, geen correcte implementatie is van de Vogel- en Habitatrictlijn. Om dit gebrek op te heffen, wordt voorgesteld de referentiedatum voor Vogelrichtlijngebieden aan te passen in die zin dat voor Vogelrichtlijngebieden die zijn aangewezen voor afloop van de omzettingstermijn van de Habitatrictlijn de referentiedatum 10 juni 1994 geldt, en voor gebieden die zijn aangewezen na afloop van de omzettingstermijn van de Habitatrictlijn de referentiedatum de datum van aanwijzing van het desbetreffende gebied is.

De leden van de SP-fractie wijzen op het advies van de Raad van State om de voorgestelde «quick wins» mee te nemen in de aangekondigde OW en de Wet Natuur, omdat de uitvoeringspraktijk het grote aantal wijzigingen – genoemd wordt een getal van 166 – in wet- en regelgeving inzake het omgevingsrecht niet kan bijbenen.

De stapeling van voortdurende wijzigingen kan niet worden ontkend en evenmin dat het voorliggende wetsvoorstel daaraan een aantal nieuwe wijzigingen toevoegt. De Chw is van recente datum en een algehele herziening (OW) en de Wet natuurbescherming zijn in voorbereiding. Derhalve dienen de «quick wins» op korte termijn («quick») gunstige effecten («wins») te sorteren, anders kunnen de voorstellen inderdaad beter wachten op de OW. Nut en noodzaak van deze «quick wins» zijn getoetst, alvorens deze op te nemen in dit wetsvoorstel, mede gelet op het door deze leden terecht genoemde stapelingseffect. Deze «quick wins» komen voor een belangrijk deel voort uit de gehouden consultatie en zijn er juist op gericht de uitvoeringspraktijk te ontlasten, hetzij door de administratieve lasten te verminderen, hetzij door de besluitvormingsprocedures te verbeteren of knelpunten in de praktijk weg te nemen. Dat elke nieuwe wijziging (tijdelijk) door andere betrokkenen bij de uitvoering van de wetgeving – zoals de advocatuur en de rechterlijke macht, niet zijnde de primaire gebruikers – wordt ervaren als het minder overzichtelijk maken van de bestaande wet- en regelgeving, is (helaas) onvermijdelijk. Het overgangsrecht is met het oog op dergelijke uitvoeringslasten overigens bewust zo eenvoudig mogelijk gehouden.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 26–27.

Deze leden begrijpen niet dat de regelgeving rond de stikstofdepositie in Natura2000-gebieden wordt versoepeld en hoe kan worden bepaald of

activiteiten (per saldo) niet leiden tot een toename van op vaste ondergrond neerslaand stikstof, wanneer een passende beoordeling geen onderdeel uitmaakt van vergunningverlening ten behoeve van diezelfde activiteit.

Anders dan de leden van de SP-fractie veronderstellen voorziet het voorliggende wetsvoorstel alleen in een technische aanpassing van de in de Nbwet 1998 opgenomen stikstofvoorziening, naar aanleiding van de eerder in deze nota aangehaalde uitspraak van de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State. Van een versoepeling van de regelgeving is derhalve geen sprake. Voor zover de leden van de aangehaalde fractie in hun vraag verwijzen naar de sinds 31 maart 2010 van kracht zijnde stikstofvoorziening, wijst het kabinet erop dat hiermee de regelgeving is verduidelijkt door expliciet te regelen dat wanneer een project in geen enkel Natura 2000-gebied leidt tot een toename van de stikstofdepositie, er geen sprake kan zijn van een significant gevolg.

Anders dan de leden van de D66-fractie veronderstellen wordt met het onderhavige wetsvoorstel inzake het wijzigen van de Nbwet 1998 geen decentralisatie van keuzes over het natuurbeleid beoogd.

In antwoord op een vraag van deze leden kan ik meedelen dat over de voorgenomen wijzigingen van de natuurwetgeving, zoals in 2009 over de in de Chw opgenomen voorzieningen, op ambtelijk niveau contact is geweest met diensten van de Europese Commissie. Uiteraard zijn deze contacten informeel van aard, aangezien de Commissie in een voorbereidingsstadium van wetgeving geen formeel oordeel geeft over de verenigbaarheid van wetsvoorstellen met het EU-recht. Ook over thans in voorbereiding zijnde voorstellen, zoals het aangekondigde Wetsvoorstel natuurbescherming, is er informeel contact met de diensten van de Commissie. Voor de overige onderdelen van dit wetsvoorstel, die niet raken aan implementatie van EU-recht, is dat contact niet nodig. Op ambtelijk niveau is wel contact geweest met de Europese Commissie over de ontwikkelingen in het Nederlandse omgevingsrecht in bredere zin.

Verder vragen deze leden toe te lichten hoe de verschillende wetsvoorstellen die nu in voorbereiding dan wel behandeling zijn, op elkaar aansluiten op het punt van de stikstofbepalingen en naar de mogelijke consequenties van de verwachte uitspraken van de Raad van State over de PAS.

In aansluiting bij eerdere beantwoording van vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie zij opgemerkt dat met het in werking treden van de Chw op 31 maart 2010 de stikstofvoorziening van kracht is geworden als onderdeel van de Nbwet 1998. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een technische reparatie van één van deze bepalingen en staat los van de voorlichting van de Afdeling advisering van de Raad van State over de PAS. Het thans voorliggende voorstel voor een technische reparatie van de stikstofvoorziening is nodig om zo snel mogelijk te voorzien in een optimale toepassing ervan in de praktijk.

De leden van de D66-fractie vragen de regering om in te gaan op de keuze om een PAS te verankeren in de wet, maar niet dezelfde aanpak te kiezen voor andere vormen van milieudruk voor Natura 2000-gebieden, zoals de hydrologische knelpunten die kunnen leiden tot een even significante achteruitgang in de biodiversiteit.

Aanleiding voor de voorziening, die in de Chw is opgenomen bij amendement van de leden Samsom en Koopmans¹, was enerzijds de constatering dat voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen in veel Natura 2000-gebieden de overbelasting door stikstof een groot probleem is en anderzijds de constatering dat het hier gaat om een problematiek die niet op gebiedsniveau is aan te pakken. Een belangrijk deel van de stikstofbelasting wordt veroorzaakt door bronnen die ver

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 135.

buiten het gebied zijn gelegen, vaak in heel andere delen van het land. Het succes van de aanpak van de stikstofbelasting is daarom mede afhankelijk van de inzet van instrumenten door andere overheden, in andere gebieden en provincies en deels op het niveau van het Rijk. De problematiek rond de stikstofbelasting in Natura 2000-gebieden was ten tijde van de parlementaire behandeling van de Chw actueel, mede naar aanleiding van uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de verlening van vergunningen voor stikstofbelasting veroorzakende projecten in en rondom Natura 2000-gebieden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat plannen, die met de aanpassing van artikel 19kd buiten de passende beoordeling zullen blijven, daarmee ook niet onderhevig zijn aan een strategische milieueffectrapportage. Hiermee zullen ook plannen buiten het normale milieueffectrapportagestelsel blijven die bij uitstek onder complexe projecten zijn te scharen. Genoemde leden hebben de indruk dat hiermee projecten denkbaar zijn die geen strategisch milieueffectrapportage doorlopen en waarvoor op projectniveau geen alternatievenonderzoek plaatsvindt en ook geen toetsing door de Commissie voor de milieueffectrapportage. Zij vragen, aangezien in deze gevallen er dus ook geen onderbouwing meer zal zijn dat geen aantasting van Natura 2000-gebieden plaatsvindt, of dit wel past binnen Europees recht. Volgens genoemde leden kan dit tot extra problemen leiden omdat bij plannen in tegenstelling tot een concreet project (veehouderij B neemt depositie over van veehouderij A) nog lang niet bekend is of voor alle ontwikkelingen die mogelijk worden gemaakt saldering mogelijk is.

De voorgestelde aanpassing van artikel 19kd van de Nbwet 1998 heeft uitsluitend tot gevolg dat een plan dat niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie, voor het element stikstof niet aan een passende beoordeling hoeft te worden onderworpen. Omdat er op planniveau op geen enkel voor stikstof gevoelig habitatype of habitat van soorten een toename van depositie plaatsvindt en er samen met het generieke beleid zelfs een afname is verzekerd, is er per definitie geen aantasting door stikstofdepositie te verwachten als gevolg van dat specifieke plan. Een milieueffectrapport is dan ook niet nodig. Wanneer het plan om andere redenen wel significante gevolgen kan hebben, zal ten aanzien van de elementen die leiden tot een mogelijke aantasting van natuurwaarden, wel een passende beoordeling moeten plaatsvinden van het plan. Op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm zal dan ook een milieueffectrapport moeten worden gemaakt.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren vragen een reactie op de conclusie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het met het invoeren van de PAS feitelijk veel moeilijker en in bepaalde gebieden zelfs onmogelijk wordt om nog aan de verplichtingen van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn te voldoen.

In de door deze leden bedoelde studie «Verkenning van aanvullende maatregelen in het kader van de Programmatische Aanpak Stikstof» van het PBL en het LEI wordt beschreven welke aanvullende maatregelen mogelijk zijn om de neerslag van stikstof op de Nederlandse natuur verder te verminderen. Het PBL concludeert dat aanvullende maatregelen in het kader van de PAS mogelijk zijn, waarmee een extra emissie- en depositie-reductie wordt bereikt die (deels) als ruimte voor economische ontwikkelingen kan worden ingezet. Met deze inzet op de programmatische aanpak stikstof geeft het kabinet een extra en cruciale impuls aan het beheer van Natura 2000-gebieden gegeven en wordt, conform artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en andere internationale verplichtingen, achteruitgang van de natuurkwaliteit als gevolg van de overbelasting van stikstof in deze gebieden voorkomen.

Genoemde leden vragen voorts een bevestiging dat lidstaten verslechtering van habitats en significante verstoring van soorten, waarvoor deze gebieden zijn aangewezen, dienen te voorkomen volgens artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en dat de Europese Commissie bij gebleken nalatigheid een ingebrekestellingsprocedure kan starten.

Dat is juist. Op grond van genoemd artikel 6 dienen de lidstaten passende maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in Natura 2000-gebieden niet verslechtert en dat er geen significant storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de Natura 2000-gebieden zijn aangewezen. Voorts vragen deze leden wie in het geval Nederland in gebreke wordt gesteld voor de juridische en financiële kosten op zal moeten draaien. De Staat der Nederlanden draagt de kosten van een ter zake van een ingebrekestelling door het Europese Hof van Justitie opgelegde boete. Genoemde leden constateren dat voorgesteld wordt de Nbwet 1998 op een dusdanige manier te wijzigen dat bestaand gebruik, ongeacht of dit in het beheerplan is opgenomen, vergunningvrij is. Zij vrezen dat juist door deze aanpassing ondernemers vaak niet langer de toegevoegde waarde zien om hun activiteiten in het beheerplan ondergebracht te krijgen. Zij vragen hoe het overzicht wordt gewaarborgd van alle activiteiten in en rondom en de effecten daarvan op een Natura-2000-gebied.

Voorts vragen zij de verzekering dat met de voorgestelde wijziging voldaan blijft worden aan de expliciete verplichting van de Habitatrichtlijn tot het voorkomen van verslechtering en verstoring, ook nu met deze wijziging alleen nog maar achteraf kan worden vastgesteld dat er verstoring of verslechtering heeft plaatsgevonden.

Bestaand gebruik, dat niet is aan te merken als project met mogelijk significante gevolgen voor een Natura 2000-gebied, is vrijgesteld van de vergunningplicht.¹ Na de inwerkingtreding van de Chw is de peildatum voor bestaand gebruik gesteld op 31 maart 2010.² Wanneer vrijgesteld bestaand gebruik kan leiden tot verslechteringen of significante verstoringen, treft het bevoegd gezag (meestal gedeputeerde staten) op basis van zijn aanschrijvingsbevoegdheid passende maatregelen.³ Hiermee wordt op een correcte wijze uitvoering gegeven aan artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn, aangezien het bevoegd gezag met de aanschrijvingsbevoegdheid beschikt over een effectief instrument met een preventieve werking. In dat verband zij erop gewezen dat het bevoegd gezag doorgaans goed op de hoogte is van activiteiten, vanwege zijn eigen betrokkenheid bij het gebied en de daarin plaatsvindende gebiedsprocessen, of omdat op grond van andere wetgeving een vergunning of een melding voor de betrokken activiteit is voorgeschreven. Verwacht mag verder worden dat beheerders in het gebied en andere burgers zich melden bij het bevoegd gezag als er naar hun oordeel schadelijke activiteiten plaatsvinden. Ook de toezichthouders zullen in het kader van hun reguliere toezichtwerkzaamheden signaleringen doen.

Aangezien in het beheerplan ook het beleid van gedeputeerde staten kan worden beschreven over de toepassing van deze aanschrijvingsbevoegdheid, heeft het voor ondernemers toegevoegde waarde om hun activiteiten bij het opstellen van het beheerplan te laten betrekken. Dat geeft ondernemers de door hen gewenste zekerheid ten aanzien van de toepassing van deze bevoegdheid.

Deze leden vragen voorts of, wanneer een verslechtering of verstoring optreedt die wordt veroorzaakt door bestaand gebruik dat in het beheerplan is getoetst en waarvan de effecten blijkbaar zijn onderschat, het bevoegd gezag maatregelen kan nemen.

Via een tussentijdse wijziging van het beheerplan kunnen door het bevoegd gezag passende maatregelen worden getroffen. Voorts kunnen onder toepassing van de artikelen 20 en 21, vierde lid, van de Nbwet 1998 de nodige maatregelen worden getroffen voor de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied. Daarbij gaat het om

¹ Artikel 19d, derde lid, van de Nbwet 1998.

² Amendement van de leden Koopmans en Aptroot, Kamerstukken II 2010/11, 32 588, nr. 16.

³ Artikel 19c van de Nbwet 1998.

toegangsverboden en om het treffen van maatregelen door het bevoegd gezag die door de eigenaar en de gebruiker moeten worden gedoogd.

Deze leden merken voorts op dat als er op projectniveau geen toename is van stikstof, nog steeds de mogelijkheid bestaat dat er lokaal een toename in neerslag ontstaat die significante effecten kan hebben op het naastgelegen zeer gevoelig habitatype.

Zoals in antwoord op andere vragen van deze leden in onderdeel B van deze nota reeds is gemeld, voorziet dit wetsvoorstel in een technische reparatie van de stikstofvoorziening, en niet in een verdere versoepeling. In de memorie van toelichting bij het voorstel voor een Chw heeft het vorige kabinet een uitgebreide argumentatie gegeven voor de stikstofvoorziening (artikel 19kd van de Nbwet 1998), waarvoor ik korthedshalve verwijs naar die memorie.¹ Juist omdat voor de toepassing van de stikstofvoorziening is vereist dat als gevolg van het desbetreffende project nergens een toename van stikstofdepositie plaatsvindt, is geborgd dat noch op projectniveau, noch op lokaal niveau, een toename van stikstofdepositie plaatsvindt als gevolg van toepassing van deze voorziening. De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren zijn voorts van mening dat «plannen» vaak een minder duidelijk omlijnd kader kennen dan «projecten». Zij vragen daarom welke definitie de regering geeft aan «plannen» in het kader van de voorgestelde wijziging.

Met «plannen» wordt verwezen naar plannen als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Over het begrip «plan» heeft het Europese Hof van Justitie zich tot dusverre niet uitgesproken. Volgens de leidraad van de Europese Commissie over de toepassing van artikel 6 van de Habitatrichtlijn² gaat het bij plannen in de eerste plaats om bestemmingsplannen en andere instrumenten op het vlak van de ruimtelijke ordening, met inbegrip van instrumenten die niet rechtstreeks ten uitvoer worden gelegd maar de basis vormen voor meer gedetailleerde plannen of die dienen als kader voor het verlenen van vergunningen voor projecten. Onder het planbegrip vallen volgens de leidraad ook sectorale plannen, zoals plannen voor vervoersnetwerken, plannen voor het beheer van afvalstoffen en plannen inzake waterbeheer. Plannen die het karakter hebben van een beleidsnota worden daarentegen niet beschouwd als een plan in de zin van artikel 6, derde lid, van de richtlijn. Plannen en projecten die onmiddellijk samenhangen met en nodig zijn voor het op instandhouding gerichte beheer van een Natura 2000-gebied vallen in het algemeen, gelet op de tekst van artikel 6, derde lid, eveneens buiten het bestek van die bepaling, ongeacht of zij op zichzelf staan dan wel deel uitmaken van andere plannen of projecten.

Juist vanwege het globale karakter van plannen zullen concrete projecten die ter uitvoering van een plan worden gerealiseerd nog afzonderlijk moeten worden getoetst, ook wanneer deze plannen op basis van de stikstofvoorziening zonder passende beoordeling ten aanzien van stikstof zijn vastgesteld. Op dergelijke projecten kan uiteraard artikel 19kd van de Nbwet 1998 van toepassing zijn. Hierdoor is gewaarborgd dat er geen plannen zonder passende beoordeling worden vastgesteld en geen projecten zonder passende beoordeling op basis van dat plan worden uitgevoerd die een toename van stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied veroorzaken.

Tenslotte herhalen deze leden de vraag waarom nu nieuwe wijzigingen worden voorgesteld in de Nbwet 1998, terwijl binnen een half jaar de nieuwe wet Natuur aan de Kamer wordt aangeboden. Op deze vraag is reeds geantwoord in onderdeel B van deze nota, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

¹ Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 25–28.

² «Beheer van «Natura 2000»-gebieden; De bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/43/EEG)», uitgave Europese Gemeenschappen, 2000, blz. 131.

D4. Overige vragen met betrekking tot de voorgestelde «quick wins»

De leden van de VVD-fractie vragen of de uitsluiting van beroep voor bepaalde luchthavenbesluiten in artikel 3.3 ook kan gelden voor andere regionale luchthavens als Eelde, Twente en Maastricht.

De leden van de PVV-fractie vragen of het feit dat de uitsluiting van beroep zich beperkt tot de luchthavens Eindhoven, Lelystad en Rotterdam, betekent dat deze luchthavens in de toekomst niet in aanmerking kunnen komen voor verkeersdeling met Schiphol.

Bij de behandeling in uw Kamer van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (30 452), is het amendement Haverkamp aangenomen waarin is bepaald dat, indien er sprake is van verkeersverdeling met de luchthaven Schiphol, er geen beroep bij de bestuursrechter mogelijk is tegen luchthavenbesluiten voor burgerluchthavens van nationale betekenis en grenswaarden en regels voor het burgerluchtverkeer die zijn opgenomen in een luchthavenbesluit voor een militaire luchthaven. Nadien is op verzoek van de Eerste Kamer in de luchtvaartnota beargumenteerd voor welke luchthavens een dergelijke samenhang met Schiphol geldt. Om langdurige juridische discussies te voorkomen (of er bij de betreffende luchthaven nu wel of geen sprake is van een uitzonderingspositie), is er in het onderhavige wetsvoorstel voor gekozen om de betreffende uitgezonderde luchthavens te benoemen. Daarbij zijn de contouren die de luchtvaartnota schetst voor het stelsel van samenwerkende luchthavens als vertrekpunt gekozen.

De leden van de fractie van de PvdA constateren dat er vanuit de bouwsector wordt aangedrongen op het kunnen faseren van bouwactiviteiten. Deze leden zijn van mening dat het hier wel zou moeten gaan om concrete bouwplannen. Ook zou volgens deze leden moeten worden voorkomen dat bij een vergunning voor de bouw van honderd woningen er 25 worden gerealiseerd en de rest van het terrein voor eeuwig gereserveerd blijft.

In antwoord op deze opmerkingen kan ik onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevestigen dat een planologische omgevingsvergunning slechts kan zien op concrete (bouw)plannen. In de memorie van toelichting is daarop uitvoerig ingegaan en zijn in dit verband meerdere uitspraken aangehaald.¹ Er hoeft geen vrees te bestaan voor het tot in de eeuwigheid gereserveerd blijven van gronden voor (niet-gerealiseerde) woningbouw. Ingevolge de Wabo kunnen vergunningen worden ingetrokken indien gedurende drie jaar (of bij bouwen 26 weken) geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regeling voor het milieuprogramma de centrale en decentrale overheden belemmert en of het mogelijk is om de wettelijke verplichting tot het vaststellen van een milieuprogramma te vervangen door een wettelijke bevoegdheid. Uit onderzoek blijkt dat een groot deel van de overheden geen milieuprogramma vaststelt, maar in plaats daarvan een buitenwettelijk uitvoeringsprogramma vaststelt. Dit uitvoeringsprogramma is in veel gevallen een onderdeel van de begroting. De wettelijke regeling voor milieuprogramma's sluit derhalve niet aan bij de huidige praktijk, waar overheidsorganen behoefte hebben aan flexibiliteit om zelf te bepalen op welke wijze het uitvoeringsprogramma voor milieu wordt ingericht. Omdat overheden (formeel-juridisch) gebonden zijn aan de regeling voor milieuprogramma's uit de Wm, ontbreekt deze flexibiliteit op dit moment. In die zin is de regeling voor milieuprogramma's onnodig belemmerend. Het heeft

¹ Zie Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, blz. 32–33.

geen meerwaarde om deze wettelijke verplichting te vervangen door een bevoegdheid om een milieuprogramma op te stellen. Overheden hebben ook zonder een wettelijke regeling die mogelijkheid; een wettelijke bepaling ter zake is derhalve overbodig.

Genoemde leden vragen voorts naar de motivatie om de frequentie van de milieubalans te halveren. In aansluiting hierop geven de leden van de ChristenUnie-fractie aan te hechten aan een jaarlijkse milieubalans en achten de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren het verdubbelen van de termijn, waarbinnen het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) wetenschappelijke rapporten vervaardigt, niet wenselijk uit oogpunt van het voorzorgsprincipe.

Sinds 2010 integreert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de voormalige Natuurbalans, Milieubalans en de Monitor Ruimte de Balans van de Leefomgeving.¹ Met die integratie is de frequentie veranderd van eens per jaar voor de afzonderlijke rapporten naar eens per twee jaar voor het geïntegreerde rapport. Voor een frequentie van twee jaar is gekozen omdat, gelet op de snelheid van de veranderingen in de kwaliteit van milieu, natuur en ruimte, een jaarlijkse beleidsevaluatie niet opportuun kan worden genoemd.² Het kabinet acht een dergelijk tijdvak adequaat, ook in de wetenschap dat wanneer er tussentijds signalen zijn dat aanvullende maatregelen nodig zijn met het oog op bescherming van natuurwaarden, de huidige wetgeving voorziet in een adequaat instrumentarium voor provincies en rijksoverheid om maatregelen te treffen. Bovendien brengt het Planbureau voor de Leefomgeving tussentijdse signalenrapporten uit, zoals «De energieke samenleving in 2011» en verkenningen, zoals de «Natuurverkenning 2010–2040: visies op de ontwikkeling van natuur en landschap» die in januari 2012 aan het Kabinet is aangeboden. Daarmee blijft het Planbureau jaarlijks studies uitbrengen op het terrein van natuur en milieu.

De leden van de D66-fractie en van de SP-fractie hebben een aantal vragen bij het stellen van algemene regels voor indirecte lozingen buiten inrichtingen ter vervanging van het huidige stelsel met ontheffingen en vrijstellingen en de daaraan inherente toetsing- en afwegingmomenten (artikel 2.1.9, de onderdelen E tot en met M). Zij vragen of de wijziging in wetgevingssystematiek gevolgen heeft voor de effectiviteit en de handhaving.

Met de voorgestelde wijziging van de regels voor het lozen buiten inrichtingen wordt de effectiviteit van de regulering van de mogelijke milieuvervuiling vergroot. De oorspronkelijke regeling die voorzag in een ontheffing (artikel 10.63 Wm), sloot wat de zware inhoudelijke en procedurele vereisten betreft niet aan bij de over het algemeen geringe milieubezwaarlijkheid van de lozingen buiten inrichtingen. Zoals in paragraaf 3.4.1 van de Memorie van toelichting van het wetsvoorstel en in de Nota van toelichting van het Besluit lozen buiten inrichtingen³ is toegelicht, leidde dit er in de praktijk veelal toe dat deze lozingen (stilzwijgend) werden gedoogd (dus zonder beschikking met voorwaarden).

Met de voorgestelde wijziging wordt aansluiting gezocht bij de regeling voor vergelijkbare lozingen in het Activiteitenbesluit, wanneer deze vanuit inrichtingen plaatsvinden. Door de aanpassing is er juridisch geen sprake meer van gedogen: de voorwaarden waaronder wel of niet mag worden geloosd, zijn kenbaar aan eenieder. Daar waar het uit een oogpunt van bescherming van het milieu nodig is, kunnen de toetsings- en afwegingmomenten voorafgaand aan de lozing blijven bestaan. Dit kan, evenals in het Activiteitenbesluit het geval is, worden vormgegeven middels een verbod om te lozen, waarvan op verzoek van degene die wil lozen bij maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken. Dit is uit het oogpunt van handhaving een verbetering ten opzichte van stilzwijgende gedoogsitu-

¹ De Balans van de Leefomgeving wordt op de website van het PBL gepubliceerd. Daarnaast zijn de onderliggende data voor deze Balans online beschikbaar via het Compendium van de Leefomgeving (www.compendiumvoordeleefomgeving.nl). De Balans geeft een nadere duiding aan deze data.

² Kamerstukken II 2009/10, 31 253, nr. 24.

³ Stb. 2011, 153, blz. 31.

aties. Het optreden tegen lozingen zonder de vereiste toestemming bij maatwerk-voorschrift of in strijd met algemene regels van de eerdergenoemde besluiten, kan plaatsvinden via bestuursrechtelijke weg door de gemeente als bevoegd gezag of via de strafrechtelijke weg op basis van de Wet op de economische delicten en het Besluit OM-afdoening. Ik beschik niet over de gevraagde gegevens over een landelijk totaalcijfer van het aantal mensen, dat bij de gemeenten voor toezicht en handhaving op dergelijke overtredingen beschikbaar is.

De leden van de D66-fractie vragen om een overzicht van de «quick wins», inclusief de reacties hierop in de consultatiefase en een toelichting op de aanname dat deze «quick wins» alleen positieve effecten zouden hebben op het versnellen van de besluitvorming.

In het algemeen deel van de memorie van toelichting is verwoord dat in het wetsvoorstel rondom drie thema's enkele verbeteringen van het omgevingsrecht («quick wins») zijn opgenomen: vermindering van lasten, snelle flexibele en zorgvuldige besluitvorming en het wegnemen van knelpunten in de praktijk. Per categorie gaat het om voorstellen die betrekking hebben op:

- a. vermindering van lasten: verlengde houdbaarheid van onderzoeksgegevens, stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden, schrappen van het verplichte milieuprogramma, verlengen van de termijn voor de milieubalans en algemene regels voor indirecte lozingen buiten inrichtingen;
- b. verbetering van besluitvorming: afschaffen van de uitgebreide procedure voor tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan en verduidelijken van bepalingen over het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning;
- c. wegnemen van knelpunten in de praktijk: verlaten van de grondslag van de aanvraag, relatie tussen inpassingsplannen en bestemmingsplannen en verbetering planvergelijking bij flexibiliteitsbepalingen.

Voor enkele «quick wins» is in de memorie van toelichting met name in kwalitatieve zin aangegeven dat deze positieve effecten met zich meebrengen, zoals bij de verlengde houdbaarheid van onderzoeksgegevens en de regeling inzake stikstofdepositie bij Natura 2000-gebieden. Dat geldt bijvoorbeeld ook bij de verbetering van de planvergelijking bij flexibiliteitsbepalingen, die beoogt onduidelijkheden weg te nemen bij de uitvoering van de planschaderegeling van de Wro. Omdat de verschillende «quick wins» voortkomen uit de uitvoeringspraktijk, verwacht de regering dat de veronderstelde positieve effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen. Voor enkele «quick wins» worden de positieve effecten ook in kwantitatieve zin geschetst, gebruikmakend van een onderzoek naar de lasten voor burgers, bedrijven en overheden, waarvan in paragraaf 4 van het algemeen deel van de memorie van toelichting verslag wordt gedaan. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de voorstellen inzake de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan. Uit dit onderzoek blijkt overigens dat de totale lastenreductie van het voorliggende wetsvoorstel op jaarbasis ongeveer € 3,018 miljoen bedraagt.

Tijdens de consultatieronde is niet door alle partijen die zijn genoemd in het algemeen deel van de memorie van toelichting gereageerd op de thans voorgestelde «quick wins».

Door de Commissie voor de m.e.r. is voorgesteld om de kortere procedure bij tijdelijke afwijkingen van bestemmingsplannen met aanzienlijke milieugevolgen uit te sluiten van de lex silencio positivo. Dit zal nader worden gezien bij de uitwerking van een algemene maatregel van bestuur, waarbij kan worden voortgebouwd op artikel 6.19 van het Bor. Door de Vogelbescherming zijn kanttekeningen geplaatst bij het oorspronkelijke voorstel om de verlengde houdbaarheid van onderzoeksgegevens

als een standaardbepaling op te nemen in de Awb. Mede naar aanleiding van het advies van de afdeling Advisering van de Raad van State is de betreffende regeling inmiddels aangepast in het voorliggende wetsvoorstel.

Door Bouwend Nederland worden de voorstellen voor tijdelijke afwijkingen van bestemmingsplannen ondersteund en is verzocht om voor alle bouwprojecten in afwijking van het bestemmingsplan een kortere beslistermijn te laten gelden. Dit zal worden gezien bij de invulling van de OW.

VNO/NCW en MKB Nederland stemmen in met de verlengde houdbaarheid van onderzoeksgegevens, evenals de Neprom en de gemeente Amsterdam, en het schrappen van het verplichte milieuprogramma maar plaatsen principiële kanttekeningen bij de mogelijkheid om de grondslag van de aanvraag te verlaten.

Door de gemeente Amsterdam en de VNG worden kanttekeningen en vragen geuit bij de voorstellen inzake tijdelijke afwijkingen van bestemmingsplannen, die nader worden gezien bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur.

De leden van de GroenLinks-fractie stemmen in met de onder de «quick wins» liggende gedachte om onnodige bureaucratische belemmeringen weg te nemen. Ook en vooral voor «groene ondernemers» bestaat die behoefte, aldus deze leden, maar het wetsvoorstel zou te weinig oog hebben voor die belangen en de belemmeringen waar «groene ondernemers» tegenaan lopen. Deze leden roepen de regering op van de Chw een «Groene Werkgelegenheidswet» te maken. Zo'n wet zou bijvoorbeeld de procedures voor het plaatsen van windmolens op zee kunnen versnellen en een eerlijk speelveld bieden voor «groene ondernemers» en consumenten.

In reactie op deze oproep merk ik graag allereerst op dat de Chw niet discrimineert tussen groene en grijze projecten. De procedurele versnelingen in hoofdstuk 1 van de Chw zijn zonder meer van toepassing op de realisatie van windmolens op zee. Afdeling 2 van hoofdstuk 2 van de Chw geeft de mogelijkheid om voor innovatieve duurzame projecten die werkgelegenheid opleveren, gebruik te maken van de experimenteerbepaling. Deze experimenteerbepaling houdt in dat voor de realisatie van een project afgeweken kan worden van specifieke bepalingen uit een twaalftal wetten als deze bepalingen de realisatie van het project in de weg staan terwijl de wetgever dat niet heeft beoogd. Er is ook al een aantal groene projecten in deze zin aangemeld als Chw-experiment, zoals de «Eco-iglo». Er wordt veel energie gestoken in het bereiken van de door de leden van deze fractie specifiek genoemde doelgroep. Tot op heden zijn er (evenwel helaas) weinig «groene ondernemers» die daadwerkelijk een aanvraag doen om gebruik te maken van deze experimenteerbepaling. Bovendien is in de Green Deal met de Nederlandse Windenergie Associatie (NWEA), die in oktober is gesloten, afgesproken dat nieuwe wetgeving voor een uitgiftebeleid windenergie op zee voor 2015 gereed moet zijn. Basis voor deze nieuwe wetgeving is de brief van de minister van Economische Zaken van 3 september 2009.¹ Deze wetgeving beoogt de uitgifte van nieuwe windenergiegebieden te vereenvoudigen in vergelijking met de procedures uit ronde twee. Overigens wordt voor de windparken op zee, die subsidie hebben gekregen op basis van de tenderregeling uit 2009 (GEMINI en Q10), de Rijkscoördinatieprocedure gevolgd voor het verkrijgen van alle benodigde en geactualiseerde vergunningen. Dat betekent dat er geen noodzaak is een verdere versnelling van procedures te bewerkstelligen voorafgaand aan de bij de Green Deal beoogde wetgeving voor windenergie op zee.

In reactie op een volgende vraag van deze leden is het antwoord dat het budget voor nucleaire veiligheid geen ruimte laat voor een bijdrage aan «wind op zee».

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 239, nr. 70.

Genoemde leden vragen in het kader van het benutten van de Chw als een «Groene Werkgelegenheidswet» of de regering bereid is de Chw in te zetten voor het stimuleren van decentrale energieopwekking door bijvoorbeeld de salderingsgrens voor particulieren op te rekken en saldering ook mogelijk te maken voor Verenigingen van Eigenaren, zoals de motie Jansen c.s. over het salderen van zelfopgewekte elektriciteit¹ vraagt.

Bij de motie van de leden Van der Werf en Wiegman-van Meppelen Scheppink van 5 december 2011² is de regering al gevraagd te onderzoeken hoe (collectieven van) kleinverbruikers via laagdrempelige modellen in staat kunnen worden gesteld om zelf decentraal duurzame energie op te wekken. Over de wijze waarop een en ander uitgewerkt gaat worden, zal de Kamer worden geïnformeerd.

Voorts heeft de Kamer op 28 februari het amendement van de leden Van der Werf en Leegte³ aangenomen. Dit amendement strekt ertoe een regeling op te nemen in de Elektriciteitswet 1998 en de Gaswet waarmee bij wijze van experiment ten behoeve van decentrale energie kan worden afgeweken van deze wetten of de hierop gebaseerde uitvoeringsregeling. Dit amendement sluit aan bij een van de opties die ik mede ter uitvoering van genoemde motie heb ontwikkeld in het kader van de wetgevingsagenda STROOM. Via de experimentenregeling waarin dit amendement voorziet, kan informatie vergaard worden ten behoeve van toekomstige beleidsontwikkeling.

De leden van de GroenLinks-fractie vragen voorts of de regering het met deze leden eens is dat dit wetsvoorstel de gelegenheid biedt om de toepassing van Digestaat als kunstmest toe te staan.

De regering meent dat dit wetsvoorstel niet de geschikte plek is om de definities van meststoffen en de regels met betrekking tot het gebruik van en de handel in meststoffen te veranderen. Dit wetsvoorstel is dus ook niet geschikt is om (het gebruik van) Digestaat te herdefiniëren, te meer daar de typering van meststoffen als zijnde dierlijke mest, kunstmest of overige organische meststoffen niet louter een nationale aangelegenheid is maar ook een Europese. De regering streeft er in het mestbeleid naar om in EU-kader hoogwaardige mineralenconcentraten met bewezen hoge landbouwkundige werking en lage milieuverliezen uit dierlijke mest niet langer als dierlijke mest te beschouwen maar als een vervanger van kunstmest.⁴

Over de actuele stand van zaken in dit traject is de Tweede Kamer per brief van 3 april 2012 (kenmerk 260571) geïnformeerd. Erkenning van Digestaat als kunstmest zal moeten worden gezien in de context van de EU-regelgeving en raakt aan het traject voor erkenning van de hoogwaardige mineralenconcentraten, en zou dit traject kunnen verstoren. Digestaat – een product uit vergisting van biomassa als dierlijke mest of andere organische materialen van plantaardige of dierlijke oorsprong – is immers een wezenlijk ander product dan genoemde hoogwaardige mineralenconcentraten (product uit dierlijke mest na bewerking met in elk geval als laatste processtap omgekeerde osmose) en kunstmest (voedingselementen die kunstmatig gewonnen worden). Digestaat van dierlijke mest dat niet via een extra verwerkingsstap is opgewerkt tot mineralenconcentraat veroorzaakt bij toepassing emissies naar het milieu die vergelijkbaar zijn met die van ruwe dierlijke mest.

Genoemde leden vragen voorts of de regering bereid is zich ervoor in te spannen dat de provincies meewerken aan het plaatsen van windmolens op land.

Op grond van artikel 9e, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 zijn provinciale staten bevoegd om voor de aanleg of uitbreiding van een windmolenpark tussen 5 Mw en 100 MW gronden aan te wijzen en daarvoor een inpassingsplan conform de Wet ruimtelijke ordening vast te

¹ Kamerstukken II 2010/11, 29 023, nr. 93.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 000 XIII, nr. 69.

³ Kamerstukken II 2011/12, 32 814, nr. 20.

⁴ Kamerstukken II 2011/12, 33 037, nr. 1.

stellen. Op grond van het tweede lid van deze bepaling dienen provinciale staten dit te doen als een initiatiefnemer voor een windmolenpark dit voornemen heeft gemeld bij de betrokken gemeente en de gemeente de aanvraag tot wijziging van het bestemmingplan ten behoeve van de realisatie van het windmolenpark heeft afgewezen. De verplichting om een inpassingsplan op te stellen bij een gemeentelijke afwijzing houdt echter niet in dat het daarbij om dezelfde locatie moet gaan als de door de gemeente afgewezen locatie. Als provinciale staten tot de conclusie komen dat de gronden waarvoor de gemeenteraad een verzoek tot vaststelling heeft afgewezen niet geschikt zijn voor de toepassing van windenergie, dan zijn provinciale staten verplicht om een alternatieve locatie te zoeken voor de toepassing van windenergie en daarvoor een inpassingsplan vast te stellen. De mogelijkheid bestaat dat die alternatieve locatie voor de desbetreffende initiatiefnemer niet interessant is. De regering is ervan overtuigd dat alle provincies de intentie hebben om zich in te zetten voor de uitrol van «wind op land». Het mag echter niet zo zijn dat provinciale plannen of voorkeuren een wettelijke bepaling opzij zetten. In eerste instantie is het aan de initiatiefnemer om de provincie aan te spreken op bovengenoemde wettelijke verplichtingen en indien noodzakelijk een geschil aan de rechter voor te leggen.

Verder vragen deze leden op welke termijn de problematiek rond de radarzoning voor «wind op land» tot een oplossing wordt gebracht en wie daarvoor betaalt.

Radarinstallaties van Defensie en van Luchtverkeersleiding Nederland (LVNL) kunnen ernstig in hun taakuitvoering worden verstoord door hoge bouwwerken en met name door windturbines. Het betreft hier de taken luchtverkeersleiding (civiel en militair) en luchtruimbewaking. Dit zijn nationale belangen, net als de ontwikkeling van de opwekking van windenergie. Op basis van de nu geldende toetsingsverplichting worden met enige regelmaat windinitiatieven afgewezen. Omdat het bij toetsing gebruikte rekenmodel een aantal verouderde aannamen bevat, is deze toetsingsplicht door het vorige kabinet als een knelpunt aangemerkt. In opdracht van de ministeries van Defensie en van Infrastructuur en Milieu is een nieuw rekenmodel ontwikkeld dat midden vorig jaar gereed kwam. Hierbij behoort ook een norm voor radardekking, waaraan een windturbineproject met behulp van het model kan worden getoetst. De verplichting om deze toetsing uit te voeren is uitgewerkt in een ontwerp ministeriële regeling. Aanschaf en beheer van radarinstallaties geschiedt voor rekening van Defensie en LVNL. Het rekenmodel voor het toetsen van de radarverstoring is op kosten van de ministeries van Infrastructuur en Milieu, van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Defensie ontwikkeld. De kosten van een toetsing van een project worden gedragen door de initiatiefnemer van een windenergieproject.

Zowel in het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) als in de Chw is een «kapstok» ingebouwd waaraan een toetsingsverplichting met het oog op verstoring van militaire radarinstallaties kan worden opgehangen. Bij deze dubbele kapstok is destijds overwogen, dat het vaststellen van een ministeriële regeling met de nieuwe toetsingsverplichting gelijk op kan lopen met het voorliggende wetsvoorstel of met een wijziging van het Barro, afhankelijk welk wetgevingstraject het snelste afgerond zou kunnen worden. Inmiddels is het Barro beschikbaar gekomen en dit beschouwt het kabinet als meest geëigend wettelijk kader om regels op te nemen over het in acht nemen van nationale belangen (zoals radarinstallaties) bij de voorbereiding van een bestemmingsplan. Eind 2011 moest op grond van consultatie van de VNG, het IPO en de brancheorganisatie NWEA worden geconstateerd dat er onvoldoende draagvlak was voor invoering van de toetsingsverplichting. In het bijzonder werd betwijfeld of de nieuwe norm voor radardekking wel voldoende ruimte biedt voor de doorgroei van windenergie op land naar

6000 MW in 2020. Aangezien dit een kabinetsdoel is, is besloten een serie proeven te doen met het toetsingsmodel door hierin op grootschalige manier windturbines in te voeren. De recent beschikbaar gekomen uitkomst hiervan beoordeelt het kabinet positief. Een nieuwe communicatieronde vindt thans plaats, gericht op invoering van de ministeriële regeling in de loop van dit jaar in het kader van het Barro. Tenslotte informeren deze leden met betrekking tot «wind op land» naar de aangekondigde Structuurvisie Wind op land. De minister van Infrastructuur en Milieu werkt samen met de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aan een Structuurvisie Windenergie op Land.¹ Deze structuurvisie zal de visie bevatten van het Rijk op grootschalige windenergie, inclusief het aanwijzen van gebieden waar meer dan 100 MW aan windenergie zou kunnen worden gerealiseerd. De structuurvisie geeft daarmee duidelijkheid aan marktpartijen, maatschappelijke organisaties, burgers en overheden. Bij het opstellen van de structuurvisie worden andere overheden betrokken. Op dit moment wordt door beide genoemde ministeries overleg gevoerd met de provincies over de uitgangspunten van het milieuonderzoek (de plan-m.e.r.). Zodra daar een besluit over is genomen, zal het milieuonderzoek zo spoedig mogelijk worden gestart en kan mede op basis daarvan de ontwerpstructuurvisie worden opgesteld.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het wetsvoorstel ook enkele «quick wins» toevoegt die tot uitvoeringsproblemen kunnen leiden en vragen daarom waarom deze «quick wins» niet zijn meegenomen in de nieuwe OW. Voorts vragen zij hoe snel deze «quick wins» worden geëvalueerd, nu wordt gesteld dat de effecten ervan input kunnen zijn voor de OW.

In het wetsvoorstel zijn enkele verbeteringen van het omgevingsrecht opgenomen die voortkomen uit in de praktijk levende behoeften en wensen. Mede op grond daarvan, en gelet op het feit dat de «quick wins» geen ingrijpend karakter hebben, wordt niet verwacht dat toepassing van de aanvullende mogelijkheden tot problemen zal leiden. Integendeel, ik verwacht dat deze aanvulling van de Chw juist een meerwaarde zal hebben en spoedig tot resultaten kan leiden. Dat is tevens een reden om niet te wachten op de OW met invoering van deze wijzigingen, mede omdat ervan uit mag worden gegaan dat de effecten van de «quick wins» bruikbaar zullen kunnen zijn voor de totstandkoming en uitwerking van de OW.

Genoemde leden constateren dat een tijdelijke afwijking van tien jaar grote invloed kan hebben op de fysieke omgeving. Zij hebben de indruk dat er een strijdigheid ontstaat met de aanbevelingen van de commissie Elverding, nu de reguliere voorbereidingsprocedure en niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure met participatiemogelijkheden wordt doorlopen. Bovendien wijzen zij op een risico dat een dergelijk groot afwijkingsbesluit, dat mogelijk ook zonder milieueffectrapportage wordt genomen, na verloop van deze termijn van rechtswege ontstaat. Genoemde leden vragen nader in te gaan op de geschetste problematiek ook in het licht van de Europese regelgeving ter zake.

Met betrekking tot het voornemen om op aanvragen om een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan tot maximaal 10 jaar de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing te verklaren, wijzen de vraagstellers terecht op de procedurele eisen die de Europese regelgeving bevat met betrekking tot vergunningen voor activiteiten die een aanzienlijk milieueffect kunnen hebben. Het betreft hier met name het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn. In dit verband moet worden benadrukt dat de bulk van tijdelijke afwijkingen van een bestemmingsplan met een duur van maximaal 10 jaar, kleinschalig en

¹ Kamerstukken II 2011/12, 32 660, nr. 17.

evident niet mer-plichtig is. Niet kan echter worden uitgesloten dat voor een tijdelijke afwijking als hier bedoeld toch een mer is vereist. Met het oog hierop zal bij de voorgenomen wijziging van artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, waaraan de tijdelijke afwijkingen als hier bedoeld als categorie zullen worden toegevoegd, rekening worden gehouden met het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn. Activiteiten die onder de reikwijdte van deze regelingen vallen zullen buiten de aanwijzing worden gelaten, zodat voor die gevallen alleen een omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan worden verkregen. Hierop is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing. Daarmee wordt ook voorkomen dat er in die gevallen, in strijd met de mer-richtlijn, een vergunning van rechtswege kan ontstaan.

Genoemde leden vrezen dat het stimuleren van projectbesluitvorming via een afwijkingsbesluit er toe zal leiden dat een strategische afweging op het niveau van de planmilieueffectrapportage achterwege blijft. Genoemde leden vragen of serieuze locatiealternatieven dan nog wel de revue zullen passeren. In geval een strategische afweging op planniveau achterwege blijft, zullen de redelijkerwijs in beschouwing te nemen locatiealternatieven op projectniveau aan de orde komen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen een nadere onderbouwing van het voorstel inzake de aanpassing van de planschaderegeling van de Wro.

In § 3.3.3 van de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat de planschaderegeling al met de invoering van de Wro in 2008 zo is veranderd, dat bijvoorbeeld de schade als gevolg van een uit te werken bestemming pas geclaimd kan worden nadat de uitwerking is vastgesteld, hoewel de vaststelling van het uit te werken bestemmingsplan al direct een waardedaling kan veroorzaken, die ook wel wordt aangeduid als schaduwshade. Deze verandering is in 2008 opgenomen in artikel 6.1, tweede lid, onder a en b, van de Wro en was ingegeven door de wens om planschade in te perken en vast te stellen bij een concreet uitvoeringsbesluit. Deze systematiek is toegepast op de meeste uitvoeringsbesluiten die op grond van de Wro genomen kunnen worden.

De nu voorgestelde wijziging beoogt deze systematiek door te voeren naar alle uitvoeringsbesluiten die op grond van de Wro mogelijk zijn, waardoor een consistente uitvoering van de planschaderegeling bevorderd wordt. Vanuit de gemeentelijke praktijk is aangedrongen op deze wijziging, omdat het feit dat de aanlegvergunning niet onder de nieuwe systematiek was gebracht ertoe leidde dat een gemeente bij de uitvoering van de Monumentenwet geconfronteerd werd met grote planschaderisico's. Het enkele feit dat een aanlegvergunning nodig was, verhoogde het risico op planschade, vooral in gebieden met een hoge archeologische verwachting. Met deze wetswijziging kan er bij een aanlegvergunningstelsel pas sprake zijn van planschade als de vergunning geweigerd is of onder voorwaarden verleend is. Het beschermen van de archeologische waarden zelf door middel van een aanlegvergunningstelsel is niet langer een planschadeoorzaak. Er zijn overigens geen cijfers beschikbaar over de aantallen planschadeverzoeken en bedragen die jaarlijks worden uitgekeerd. Dit onderwerp is niet meegenomen in de ex-durante evaluatie van de Wro.

Deze leden vragen voorts hoe voorkomen kan worden dat bij toepassing van het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 8.44 van de Wet luchtvaart, dat voorziet in vaststelling in een luchthavenbesluit van een exclusieve grenswaarde voor vluchten ten behoeve van spoedeisende

hulpverlening en politietaken, te weinig ruimte wordt gereserveerd voor deze vluchten. Zij stellen voor om een verplichting op te nemen om de exclusieve grenswaarde te verhogen als deze structureel wordt overschreden.

Voor de vaststelling van grenswaarden in een luchthavenbesluit geldt dat deze gebaseerd moeten zijn op een realistische prognose van het verkeer in enig toekomstjaar. Dit geldt ook voor de opname in een luchthavenbesluit van een exclusieve grenswaarde ten behoeve van vluchten voor spoedeisende hulpverlening en politietaken. Het bevoegd gezag zal zich dienen te vergewissen of de door de exploitant aangevraagde exclusieve grenswaarde afdoende is onderbouwd. Indien nodig kan het bevoegd gezag een contra expertise laten uitvoeren. De regeling van een exclusieve grenswaarde ten behoeve van vluchten voor spoedeisende hulpverlening en politietaken is met name van belang voor luchthavens die als basisstation dienen ten behoeve van de bedoelde typen maatschappelijke vluchten. Het betreft een operatie die weliswaar in zijn dagelijkse praktijk lastig voorspelbaar is, maar – beschouwd over een langere termijn van bijvoorbeeld een jaar – goed planbaar is. Op grond hiervan wordt het goed mogelijk geacht om een exclusieve grenswaarde te reserveren die voldoende gebruiksruimte biedt en waarvan verwacht mag worden dat deze niet structureel zal worden overschreden. Als de exclusieve grenswaarde in de praktijk desondanks onvoldoende gebruiksruimte biedt en dit tekort blijkt structureel, dan zal deze grenswaarde in beginsel aangepast moeten worden door middel van een wijziging van het luchthavenbesluit. De exploitant kan hiervoor een aanvraag indienen bij het bevoegd gezag, maar het is ook mogelijk dat het bevoegd gezag ambtshalve het luchthavenbesluit aanpast. Op basis van de Wet luchtvaart komt deze bevoegdheid reeds toe aan het bevoegd gezag. De door de leden van de ChristenUnie-fractie voorgestelde verplichting is derhalve niet nodig.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren betwijfelen of het voorliggende wetsvoorstel resulteert in de in de memorie van toelichting gestelde vermindering van lasten. Deze leden zien eerder een lastenverschuiving optreden van bedrijven naar burgers en van bedrijven naar overheden.

Ik kan deze mening op basis van de thans bekende gegevens niet onderschrijven. In algemene zin resulteert het wetsvoorstel, zoals blijkt uit het algemeen deel van de toelichting, in een lastenverlichting op jaarbasis van ongeveer € 2,348 miljoen voor burgers, bedrijven en instellingen en een lastenreductie voor overheden van ongeveer € 0,670 miljoen per jaar. Of binnen die lastenverlichting ook sprake is van verschuivingen, zoals door deze leden wordt gesuggereerd, wijzen de thans beschikbare evaluatierapportages en de rapportage over de Chw-praktijkervaringen niet uit.

Genoemde leden vragen voorts waarom de verplichting tot het vaststellen van een milieuprogramma niet wordt nageleefd en waarom dat wordt gedoogd. Tevens wordt gevraagd naar de initiatieven die de rijksoverheid heeft ondernomen om de naleving van de wettelijke verplichting tot het vaststellen van het milieuprogramma te bevorderen.

Op grond van de Wm dient het milieuprogramma een overzicht te bevatten van geplande milieuactiviteiten en de financiële gevolgen van deze activiteiten. De rijksoverheid, het merendeel van de provincies en een aantal gemeenten stellen echter geen milieuprogramma vast, maar hebben ervoor gekozen om dit overzicht in een (buitenwettelijk) uitvoeringsprogramma op te nemen of aan de begroting te koppelen. De functie van het milieuprogramma is derhalve in de praktijk overgenomen door deze uitvoeringsprogramma's en de begroting. De behoefte om in de begroting aandacht te besteden aan de uitvoering van milieutaken of

daarvoor een uitvoeringsprogramma op te stellen, zal ook zonder een wettelijk verplicht milieuprogramma blijven bestaan. Derhalve is de regeling voor milieuprogramma's overbodig geworden.

De regeling voor milieuprogramma's kent haar oorsprong in het wetsvoorstel «Plannen en milieukwaliteitseisen» uit 1989 en de parlementaire behandeling van dit wetsvoorstel. Deze regeling is destijds onder meer geïntroduceerd om een interne institutionalisering van het milieubeleid en een integrale aanpak van de milieuproblematiek te bevorderen. Met name in de jaren negentig van de vorige eeuw heeft de rijksoverheid ook initiatieven ondernomen om de milieutaakuitvoering, waaronder de vaststelling van milieuprogramma's, te bevorderen, onder meer via stimuleringsregelingen zoals de BUGM-regeling en de VOGM-regeling.

De leden van de Partij voor de Dieren vragen bij een drietal onderdelen, waarover in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State geen opmerkingen zijn gemaakt, of de regering bereid is deze punten alsnog ter advisering aan de Raad voor te leggen. Een dergelijke handelwijze past niet in de bestaande rol- en taakverdeling tussen regering en de Afdeling advisering van de Raad van State. Aan de Afdeling wordt een volledig wetsvoorstel ter advisering voorgelegd. De Afdeling bepaalt zelf en onafhankelijk de omvang van haar advies en de daarin gelegde accenten. Indien de Afdeling op bepaalde onderdelen van een wetsvoorstel geen schriftelijke reactie geeft, mag ervan worden uitgegaan dat die onderdelen de Afdeling geen aanleiding gaven tot het maken van opmerkingen. Of nieuwe onderdelen, die aan het wetsvoorstel worden toegevoegd nadat het advies van de Afdeling reeds is uitgebracht, alsnog ter toetsing dienen te worden voorgelegd hangt af van de mate van «ingrijpendheid» van de wijziging van het desbetreffende wetsvoorstel.¹ Het wetsvoorstel is weliswaar ingrijpend gewijzigd nadat het advies van de Raad was uitgebracht, maar juist als gevolg van dit advies (zoals is toegelicht in de brief van 27 januari 2012).² In onderdeel 7 van het nader rapport is kort toegelicht welke overige wijzigingen in het wetsvoorstel zijn aangebracht, dus de wijzigingen die niet het gevolg zijn van het advies van de Afdeling advisering.³ De door deze leden genoemde drie punten (1°. het schrappen van het wettelijk verplichte milieuprogramma voor alle bestuursniveaus; 2°. algemene regels in plaats van ontheffingen en vrijstellingen voor indirecte lozingen buiten inrichtingen en 3°. verlaten van de grondslag van de aanvraag) maakten overigens allemaal al deel uit van het conceptwetsvoorstel, zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling advisering. Kennelijk heeft de Afdeling het niet noodzakelijk geacht op deze punten uitdrukkelijk een advies te geven. Het ligt derhalve niet in de rede hieromtrent alsnog inhoudelijk advies te vragen.

Deze leden markeren voorts dat de wijziging van de Wm inzake het vergunningsvrij lozen van afvalwater wederom reparatiewetgeving betreft. Genoemde leden zijn bij de invoering van het Activiteitenbesluit, waar de voorliggende wijziging nu een juridische basis voor moet bieden, al uitgebreid ingegaan op de voorziene consequenties voor het milieu, de natuur en de kwaliteit van het oppervlaktewater van het niet langer afgeven van vergunningen voor de lozing van afvalwater. Ook hier zal een daling van de administratieve lasten voor bedrijven zich vertalen in een stijging van de maatschappelijke kosten, doordat er geen zicht meer is op de lozingen die zich voordoen, en doordat de mogelijkheid voor bevoegd gezag om extra regels te verbinden aan lozingen afneemt. Anders dan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren veronderstellen zijn deze wijzigingen niet bedoeld om een juridische basis voor het Activiteitenbesluit, dat op inrichtingen betrekking heeft, te bieden. Ze zijn bedoeld om regels voor lozen buiten inrichtingen zo veel mogelijk op de

¹ Aanwijzing voor de regelgeving 277, eerste lid: Indien in een wetsvoorstel waarover de Raad van State advies heeft uitgebracht, vóór de indiening ingrijpende wijzigingen worden aangebracht die niet het gevolg zijn van het advies van de Raad van State, wordt de raad over deze wijzigingen gehoord.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 5.

³ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4, blz. 52.

regels van dat Activiteitenbesluit te laten aansluiten, dit om in de praktijk een verschillende regeling (binnen en buiten inrichtingen) voor dezelfde onderwerpen (lozen van afvalwater op de riolering) te voorkomen. Door de aanpassingen wordt het zicht op lozingen daar waar de meldingsplicht geldt en de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om aan lozingen regels te stellen eerder vergroot, dit omdat – zoals in antwoord op eerder besproken vragen van de leden van de D66-fractie is toegelicht – in de praktijk deze lozingen veelal stilzwijgend gedoogd werden.

Door de leden van de SGP-fractie wordt gevraagd of de mogelijkheid om via een reguliere omgevingsvergunning tijdelijk af te wijken van een bestemmingsplan, niet beter beperkt kan worden tot het gebruik (in enge zin) en het afwijken om te kunnen bouwen bij wijziging van een bestemmingsplan te regelen.

Ook de leden van de fractie van de PvdA menen dat de mogelijkheid van een langer durende tijdelijke afwijking van een bestemmingsplan dan vijf jaar zich enkel zou moeten beperken tot het gebruik en niet het bouwen. Ook menen deze leden dat dit onderwerp direct in de Wro geregeld had kunnen worden.

In reactie hierop wil ik allereerst opmerken dat sinds de komst van de Wabo de mogelijkheid om al dan niet een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan toe te staan, gereguleerd worden via de Wabo. Om die reden is dit onderwerp dan ook niet direct in de Wro geregeld. Met het verlenen van een omgevingsvergunning kan in beginsel voor elk type gebruik of voor elke type bouwwerk een afwijking van het bestemmingsplan worden toegestaan. Het gaat dan om de permanente vestiging van een bepaald gebruik of het bouwen en in stand laten van een permanent bouwwerk. Indien een gebruik of bouwwerk slechts voor een bepaalde tijdsduur toelaatbaar wordt geacht, bestaat de mogelijkheid om in de omgevingsvergunning te bepalen dat deze slechts geldt voor een daarin gegeven termijn. De termijn die kan worden gesteld wordt thans beperkt door een maximale duur van vijf jaar. In de huidige systematiek kan dus een omgevingsvergunning worden verleend voor een permanent gebruik of bouwwerk of voor een tijdelijk gebruik of bouwwerk met een maximum duur van vijf jaar. Uit de gemeentelijke praktijk komt om begrijpelijke redenen de behoefte naar voren om deze regeling meer flexibel te kunnen toepassen, zodat ook voor tijdelijke afwijkingen met een langere duur een vergunning kan worden verleend. Die behoefte bestaat niet alleen voor gebruik (in enge zin), maar ook voor bouwen. Bij een tijdelijke omzetting van een leegstaand gebouw naar een andere functie, kan het bijvoorbeeld nodig zijn om een tijdelijke bouwkundige aanpassing te moeten doen aan het gebouw. Van oudsher ziet de mogelijkheid om een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan toe te staan dan ook niet alleen op het gebruik (in enge zin) maar ook op bouwen. Het gemeentebestuur kan er zelf voor kiezen om een bestemmingsplan aan te passen of om vooruitlopend daarop reeds omgevingsvergunning te verlenen voor een afwijkend gebruik of bouwwerk. Gezien de tijdelijke aard van een afwijking ligt overigens een aanpassing van het bestemmingsplan in veel gevallen niet voor de hand. Daarbij wordt erop gewezen dat vanuit het oogpunt van een betere rechtsbescherming een bestemmingsplanprocedure geen toegevoegde waarde heeft. Tegen het bestemmingsplan is slechts beroep in één instantie mogelijk, terwijl tegen de omgevingsvergunning voor het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan bezwaar gemaakt kan worden met daarop volgend beroep in twee instanties.

E. Advies Raad van State

De leden van de VVD-fractie vragen een overzicht van welke onderdelen van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn opgenomen in dit voorliggende wetsvoorstel en welke onderdelen worden meegenomen in het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb of de nieuwe OW. Het nader rapport¹ bevat hierover al de nodige informatie. Die verdeling komt erop neer dat gezien wordt of de procedurebepalingen uit hoofdstuk 1, afdeling 2, van de Chw (m.u.v. de artikelen 1.5 en 1.9 die al via het op 27 maart jl. door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht definitief in de Awb worden opgenomen) en mogelijk een enkele andere bepaling (bijvoorbeeld de bepaling inzake de houdbaarheid van onderzoeksgegevens) kunnen worden verankerd in de Awb. Dit zal worden beoordeeld in het licht van de verrichte evaluatie van hoofdstuk 1 Chw. Onderwerpen als het milieueffectrapport (hoofdstuk 1, afdeling 3) en de bijzondere voorzieningen van hoofdstuk 2 lenen zich meer voor inpassing in de OW. De Chw, inclusief de wijzigingen in het voorliggende wetsvoorstel, zal te zijner tijd worden ingetrokken. In de memorie van toelichting bij de aangekondigde wijziging van de Awb zal worden verantwoord welke onderdelen uit de Chw wel of niet worden verankerd in de Awb, waarbij tevens zal worden ingegaan op de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State met betrekking tot het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin deze verankering reeds als voorstel was opgenomen, voor zover die opmerkingen voor het alsdan opgestelde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb relevant zijn. Vanzelfsprekend zal het Awb-wetsvoorstel eerst aan de Afdeling advisering worden voorgelegd. Bij de OW zal met een transponeringstabel worden aangegeven welke huidige bepalingen door de desbetreffende nieuwe OW-bepalingen worden vervangen.

Met betrekking tot de wens van de leden van de PvdA-fractie om het gewijzigde wetsvoorstel nogmaals ter advisering voor te leggen aan de Afdeling advisering van de Raad van State en de vraag van de leden van de GroenLinks-fractie en van de fractie van de Partij voor de Dieren waarom de regering hier zelf van heeft afgezien, verwijs ik kortheidshalve naar de brief van 27 januari 2012.²

Het is, merk ik op in het verlengde van de beantwoording van een eerdere vraag, hoogst ongebruikelijk om een juist als gevolg van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State gewijzigd wetsvoorstel opnieuw aan haar voor te leggen en bovendien overbodig. De Afdeling kan dan immers slechts reageren op de in het nader rapport gemaakte keuzes, waarbij goeddeels aan de kritiek van de Afdeling is tegemoetgekomen. Voor zover niet inhoudelijk is gereageerd op het advies van de Afdeling vanwege die keuzes, is in het nader rapport reeds toegezegd dat met de kritiek van de Afdeling rekening wordt gehouden bij het concipiëren van het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb. Alsdan krijgt de Afdeling alsnog gelegenheid om te adviseren over de keuzes die bij het opstellen van dat wetsvoorstel zijn gemaakt.

De leden van de SP-fractie vragen de regering ter aanvulling op het nader rapport alsnog of meer uitgebreid te willen reageren op een aantal – door de leden van deze fractie benoemde – opmerkingen uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

Ik constateer dat de door de leden van deze fractie geselecteerde opmerkingen zijn ontleend aan de samenvatting van het advies op bladzijde 3 van het nader rapport. De bedoelde opmerkingen van de Afdeling zijn dus of reeds in het nader rapport gemotiveerd geadresseerd (zie met name de punten A.1 tot en met A.6) of hebben geleid tot een (ingrijpende) wijziging van het wetsvoorstel (met name door alle aanvankelijk voorgestelde wijzigingen van de Awb uit het wetsvoorstel te

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 4.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 5.

schrappen) en behoeven om die reden in het kader van het onderhavige wetsvoorstel geen bespreking meer. Een definitieve verankering van procesrechtelijke bepalingen uit de Chw in de Awb zal als gezegd zijn beslag krijgen in een afzonderlijk wetsvoorstel tot wijziging van de Awb. In de memorie van toelichting zal op de daarop betrekking hebbende opmerkingen uit het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State worden ingegaan en ook zal dat wetsvoorstel voor advies aan de Afdeling advisering worden voorgelegd.

Deze leden verzoeken de regering voorts de bijzondere voorschriften in de Chw inzake de toegang tot de rechter en de wijze van behandeling van geschillen op wetsniveau te regelen en niet langer via het niveau van een algemene maatregel van bestuur.

Naar aanleiding van dit verzoek merk ik op dat de bijzondere voorschriften reeds op wetsniveau zijn geregeld, namelijk in hoofdstuk 1 van de Chw, en dat alleen de reikwijdte qua toepassing via aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering wordt in het onderhavige wetsvoorstel nu volstaan met continuering van het huidige regiem. In het kader van het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb zal ook aandacht worden besteed aan de opvatting van de Afdeling advisering over het niveau van regeling in het licht van het primaat van de wetgever en de scheiding van machten. Daarbij zal, in aanvulling op hetgeen daarover reeds in onderdeel A.1 van het nader rapport bij het onderhavige wetsvoorstel is vermeld, ook aandacht worden geschonken aan de door de leden van de D66-fractie genoemde onderdelen uit het advies die zien op de waarden van de democratische rechtsstaat en het vertrouwen in het bestuur. Tevens zal in het wetsvoorstel rekening worden gehouden met de opmerkingen van de Afdeling over de tweedeling die in haar ogen dreigt te ontstaan tussen het algemeen en het ruimtelijk bestuursrecht.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of het mogelijk is het voorliggende wetsvoorstel tegelijk te behandelen met het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb, zodat de evaluatie van hoofdstuk 1 kan worden meegenomen.

Allereerst merk ik op dat de bedoelde evaluatie bij brief van 15 mei 2012 aan de Kamer is toegezonden en dus desgewenst bij de behandeling van dit wetsvoorstel kan worden betrokken. Voorts is het aan de Kamer om te oordelen over de planning van bij haar ingediende wetsvoorstellen. Met betrekking tot die planning merk ik nog het volgende op. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Awb verkeert nog in de fase van de ambtelijke voorbereiding. Het opschorten van de behandeling van het thans voorliggende wetsvoorstel totdat dit aangekondigde Awb-wetsvoorstel bij het parlement is ingediend, leidt derhalve tot een forse vertraging. Ik acht dit ongewenst met het oog op de «quick wins» uit het wetsvoorstel, die – deels naar aanleiding van de consultatie – in het wetsvoorstel zijn opgenomen om zo spoedig mogelijk in de praktijk te kunnen worden gebracht. Ook bevat het thans voorliggende wetsvoorstel een aantal reparaties (bijvoorbeeld het beroepsrecht van waterschappen tegen provinciale besluiten), waarvan tijdige invoering gewenst is. De beide wetsvoorstellen hebben overigens ook weinig inhoudelijke samenhang, zodat tegen een volgtijdelijke behandeling mijns inziens geen bezwaren bestaan. Het thans voorliggende wetsvoorstel continueert (hoofdstuk 1 van) de Chw; het aangekondigde wetsvoorstel tot wijziging van de Awb zal onderdelen uit hoofdstuk 1 van de Chw verankeren in de Awb. Bij inwerkingtreding van die wijziging van de Awb, zullen deze onderdelen van de Chw kunnen komen te vervallen.

Genoemde leden stellen dat de Chw de mogelijkheden voor het creëren en bewaren van draagvlak inperkt of beknot en dat de wet bij grote projecten juist tot vertraging kan leiden in plaats van tot versnelling,

waarbij als voorbeeld de CO₂-opslag in Barendrecht wordt genoemd. Daarnaast vragen zij of de regering kan aangeven op welke manier wordt gewerkt aan het oplossen van bestuurlijk en politiek onvermogen, dat volgens het advies van de Commissie Elverding een belangrijke oorzaak is voor trage besluitvorming.

Ik onderschrijf het belang van draagvlak, zoals ook al eerder in deze nota is aangegeven, maar kan de mening van de leden van de D66-fractie dat de Chw kan leiden tot vertraging niet onderschrijven en zie daarvan in de praktijk ook geen voorbeelden. Dat geldt ook voor de CO₂-opslag waarbij niet zozeer de juridische besluitvorming maar de inhoudelijke discussie die eraan vooraf ging leidde tot de nodige commotie en uiteindelijk niet doorgaan van dit project. De procesrechtelijke bepalingen van de Chw waren bij dit project niet in het geding.

Eerder is naar aanleiding van een vraag van de leden van de ChristenUnie-fractie aangegeven dat de regering, met respect voor het feit dat de primaire verantwoordelijkheid voor de besluitvorming op lokaal en regionaal niveau ligt, aandacht besteedt aan de inventarisatie en verspreiding van praktische kennis en ervaring over de Chw die ook bestuurlijk of politiek relevant kan zijn. Daarmee wordt de besluitvorming ondersteund en de doorwerking van het advies van de Commissie Elverding gestimuleerd. In dit kader wordt tevens gewezen op de regeling die in afdeling 7 van hoofdstuk 2 van de Chw is opgenomen, gericht op de versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis, en waarbij een centrale rol is weggelegd voor een gemeentelijke structuurvisie waaraan de betrokken bestuursorganen zich moeten committeren. Het advies van de Commissie zal voorts een belangrijke rol spelen bij het opstellen van de OW, waarbij de toepassing van de Elverding-benadering zal worden verbreed naar andere dan infrastructurele projecten.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren achten de reactie van de regering in het nader rapport op het advies van de Raad van State ernstig onder de maat, omdat nog niet aan de helft van de kritiekpunten uit het advies door de regering zou zijn tegemoetgekomen. De perceptie van deze leden is een geheel andere dan die van mij. Uit het nader rapport blijkt immers dat voor een belangrijk deel is tegemoetgekomen aan de kritiek van de Afdeling advisering van de Raad en het oorspronkelijke wetsvoorstel deels van tafel is genomen. Zo is bijvoorbeeld het door de Afdeling aangereikte alternatief om de termijn van de huidige Chw te verlengen overgenomen.

Met betrekking tot de wijze waarop de regering dient om te gaan met adviezen van de Afdeling advisering van de Raad van State veroorloof ik mij een verwijzing naar een interview in *Binnenlands Bestuur* van 15 december 2006 met de toenmalige vicepresident en een lid van de Raad van State, de heren Tjeenk Willink en Schuyt:

Tjeenk Willink: «Je mag verwachten dat men met argumenten reageert op ons advies. Een afwijzing, (...), moeten we accepteren en vervolgens moeten we kijken of de argumenten ons overtuigen. Zo niet dan moeten we ons verhaal volhouden. We zijn adviseurs en geen beslissers. Als je niet tegen afwijzing kunt, moet je geen adviseur worden.»

Schuyt: «Als je niet tegen een advies kunt, moet je geen bestuurder worden.» Tjeenk Willink: «En als je niet tegen een kritisch advies kunt, moet je geen advies vragen.»¹

Bij deze (puntig verwoorde) visie op de onderlinge verstandhouding tussen regering en de Raad als adviesinstantie sluit ik mij graag aan. Daarbij merk ik op dat in sommige gevallen het doorslaggevende argument om een advies wel of niet (volledig) te volgen, kan zijn

¹ <http://www.binnenlandsbestuur.nl/arbeidsmarkt-en-carriere/achtergrond/achtergrond/neem-het-lokaal-bestuur-serieus>.

ingegeven door de politieke wens, bijvoorbeeld vastgelegd in een Regeerakkoord, om een bepaald doel te willen realiseren. Dat laat onverlet dat van het gegeven advies wel degelijk kennis is genomen en de daarin geuite kritiek is gewogen.

De leden van deze fractie vragen verder om een reactie op de opmerking in het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State dat het via de Chw aanwijzen van projecten bij algemene maatregel van bestuur, waardoor een bijzonder procesrechtelijk regiem gaat gelden voor die projecten, de rechtsgelijkheid aan zou tasten.

Die kritiek is door de regering onderkend, maar was juist ook het oogmerk van de Chw: het voorrang geven aan bepaalde projecten in een ernstige economisch crisis. De Afdeling onderkent in het advies ook dat het gelet op de ernst van de economische situatie gerechtvaardigd is om tijdelijk af te wijken van de principes van rechtseenheid en -gelijkheid. Nu overwogen wordt de tijdelijke regeling van de Chw structureel te verankeren, wordt in het kader van het daartoe strekkende wetsvoorstel tot wijziging van de Awb in het licht van de evaluatie van hoofdstuk 1 Chw bezien of dit regiem in de (rechts)praktijk werkbaar is gebleken en in hoeverre generieke verankering in de Awb mogelijk en wenselijk is. Met het onderhavige wetsvoorstel tot verlenging van de Chw wordt het bijzondere Chw-regiem via aanwijzing bij amvb voortgezet totdat deze regeling in de Awb zal zijn opgenomen. Door het Chw-regiem te continueren en op dit punt niet te wijzigen, wordt naar mijn mening het omgevingsrecht niet complexer. Integendeel, de uitvoeringspraktijk (inclusief de rechterlijke macht) leert werken met de bijzondere regels voor Chw-projecten.

Deze leden stellen voorts dat vanwege de Chw decentrale overheden vaak niet meer zelf zouden mogen beslissen over ruimtelijke projecten in hun normale invloedssfeer.

In zijn algemeenheid herken ik het beeld niet dat deze stelling oproept. Juridisch gezien voegt de Chw op dit punt niet zo veel toe aan bestaande wetten die mogelijkheden bevatten tot projectbesluiten en coördinatieregelingen op hogere niveaus. Ik noem een aantal voorbeelden: de Wro (rijks- en provinciaal inpassingsplan, coördinatieregelingen met overrule bevoegdheid ter verwezenlijking van nationaal of provinciaal ruimtelijk beleid, reactieve aanwijzing), de Tracewet en de Spoedwet wegverbreding (tracebesluit en wegaanpassingsbesluit met coördinatieprocedures), de Waterwet (projectplan en projectprocedure met goedkeuring en coördinatie door GS) en de Ontgrondingenwet (idem). Het betreft steeds nationale of bovenregionale belangen (of Europese verplichtingen) die doorzetting en coördinatie van besluitvorming op een hoger dan lokaal niveau kunnen rechtvaardigen.

Een in de Chw opgenomen onbedoelde beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden wordt met dit wetsvoorstel juist gedeeltelijk opgeheven. Daarnaast geldt voor de bestuurlijke cultuur in Nederland, dat welk juridisch instrument ook wordt ingezet, in het algemeen zo veel mogelijk wordt gestreefd naar zorgvuldig overleg en bestuurlijk draagvlak, ook lokaal. Een voorbeeld is het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) dat hoewel centraal vastgesteld voornamelijk is vormgegeven en ingevuld vanuit de regio's.

De leden van deze fractie staan kritisch ten opzichte van het niet toekennen van het recht van beroep aan decentrale overheden en refereren in dat kader aan de casus van de gasopslag in Bergen. Deze leden suggereren dat dit project onder de werkings sfeer van de Chw is gebracht om de gemeente de mogelijkheid van beroep te ontnemen toen het de regering duidelijk werd dat de gemeente niet akkoord wilde gaan met de opslag van Russisch gas ter plaatse.

Deze suggestie wijs ik met klem van de hand. Reeds voordat de Chw in werking trad, was de rijkscoördinatieregeling uit de Wro van toepassing op dit project, waardoor de ruimtelijke besluitvorming door middel van een zogeheten inpassingsplan bij de Ministers van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en van Infrastructuur en Milieu was komen te liggen en eerstgenoemde minister een coördinerende rol had bij de overige besluitvorming. De achtergrond hiervan is dat de rijksoverheid vanuit haar verantwoordelijkheid voor het algemeen energiebeleid, waaronder de leveringszekerheid, de verantwoordelijkheid moet kunnen nemen voor de besluitvorming over de realisatie van dit soort grote en belangrijke energie-infrastructuur. De Chw is van toepassing geworden op dit project, omdat die wet op alle projecten die door middel van een inpassingsplan worden gerealiseerd van toepassing is (bijlage I, punt 2.1). Bovendien zijn de betrokken gemeenten niet gedwongen mee te werken. Er is uitvoerig overleg geweest in de regio met alle betrokkenen, waaronder uiteraard ook de gemeente Bergen. Uiteindelijk zijn alle gemeenten en andere bestuursorganen akkoord gegaan met het project, behalve de gemeente Bergen. Dit heeft er uiteindelijk toe geleid dat genoemde ministers zich genoodzaakt zagen toepassing te geven aan artikel 3.36 van de Wro, de zogenoemde interventiebevoegdheid. Deze bevoegdheid staat op zich los van de toepasselijkheid van de Chw. Er is dus geen sprake van dwang, maar van een bestuurlijk patstelling, waarin de rijksoverheid, met respect voor het standpunt van de gemeente, vanuit haar verantwoordelijkheid voor het algemene energiebelang tot een andere afweging is gekomen. Deze besluitvorming is overigens destijds (mei 2011) ondersteund door een meerderheid in de Tweede Kamer. De gemeente Bergen en een aantal andere partijen hebben de rechtmatigheid van de toepassing van de interventiebevoegdheid ter toetsing aan de rechter voorgelegd. De rechter heeft recent uitspraak gedaan en de beroepen, voor zover ontvankelijk, ongegrond verklaard.¹

Overigens voorziet het voorliggende wetsvoorstel nu juist in een correctie op een onbedoelde beperking van het beroepsrecht, die een gevolg is van een strikte uitleg van de bestuursrechter van het wat ongelukkig geformuleerde artikel 1.4 in de Chw. Die correctie gaat niet zover dat het beroepsrecht van decentrale overheden tegen besluiten van het Rijk wordt hersteld. Die principiële discussie is al eerder gevoerd, ook met de leden van deze fractie. Deze leden proberen deze discussie te heropenen en noemen als argument dat decentrale overheden dichterbij de lokale kiezers staan dan het Rijk en dus die belangen zouden moeten kunnen behartigen in beroep bij de bestuursrechter. Die stelling miskent de mogelijkheid dat die kiezers als burgers zelf beroepsrecht toekomt, voor zover zij belanghebbende zijn bij een voorgenomen project. Van die mogelijkheid is in de genoemde casus overigens ook gebruik gemaakt: er zijn in deze casus aanvankelijk 17 zelfstandige beroepen ingediend, waarvan er uiteindelijk 13 beroepen resteerden. Een ieder kan immers zijn zienswijze geven op de betreffende projecten en bij de definitieve besluiten staat beroep open bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Gemeenten mogen zienswijzen indienen, maar beroep stuit in beginsel af op artikel 1.4 van de Chw. Die beperking geldt niet voor burgers die een zienswijze hebben ingediend. Voor het overige volsta ik te verwijzen naar de eerder gevoerde discussie inzake het afschaffen van het beroepsrecht voor decentrale overheden.²

F. Effecten van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie maken zich zorgen om een verhoogde werklast bij de rechtbanken vanwege de versnelde Chw-procedure. Zij vrezen dat andere ruimtelijke projecten hierdoor vertraging oplopen.

¹ ABRS 2 mei 2012, LJN: BW4561, zaaknr. 201105967/1/R1.

² Kamerstukken II 2009/10, 32 127, nr. 3, blz. 44–45, nr. 4, blz. 10, nr. 7, blz. 33–35 en E, blz. 17.

Onder verwijzing naar de beantwoording van een vergelijkbare vraag van de leden van de D66-fractie in onderdeel B van deze nota merk ik op dat in de evaluatie inzake hoofdstuk 1 van de Chw is onderzocht of zich een zogenaamd verdringingseffect voordoet bij de projecten, die niet op grond van dit hoofdstuk versneld behandeld worden. De onderzoekers constateren dat rechtbanken tot nu toe slechts incidenteel ervaring hebben opgedaan met Chw-zaken die binnen 6 maanden moeten worden afgerond. Vooralsnog is er dus geen reden om aan te nemen dat er sprake is van een verhoogde werklast bij de rechtbanken vanwege de versnelde Chw-procedure.

In reactie op vragen van de leden van de SP-fractie en van leden van de D66-fractie over de effecten van de Chw op de capaciteit en werklast bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, merk ik op dat de verplichting om Chw-zaken binnen zes maanden af te handelen in ieder geval op korte termijn extra inspanningen zullen vergen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Allereerst vergt een snellere uitspraak een ander werkproces, waarbij minder mogelijkheden zijn om zaken te clusteren op een zittingsdag, zaken vaker (tijdelijk) overgedragen moeten worden. Veel meer werkzaamheden lopen door elkaar heen. Tenslotte leiden nieuwe procesrechtelijke bepalingen altijd tot nieuwe juridische vragen.

De regering vindt het belangrijk dat niet alleen in de Chw-zaken binnen zes maanden uitspraak wordt gedaan, maar ook in de overige zaken geen vertraging wordt opgelopen. Namens de regering heeft de minister van Infrastructuur en Milieu overleg gevoerd met de vice-president van de Raad van State. Dit heeft tot overeenstemming geleid over een compensatie van de Raad van State met 0,5 miljoen euro in 2012 en 1,5 miljoen euro voor 2013 en 2014 voor de gevolgen van de Chw en de verlenging van de Chw. Deze uitgavenreeks zal in de eerste suppletoire begroting van 2012 worden opgenomen. Deze compensatie is naar huidige inzichten voldoende om zowel het verdringingseffect als andere structurele gevolgen te ondervangen. Begin 2014 zullen op basis van de ervaring in de periode 2012–2014 de gevolgen voor de periode na 2014 worden gezien. Het zal wel enige tijd duren voordat de door de Raad van State genomen respectievelijk nog te nemen maatregelen volledig effect sorteren. In de Ruimtelijke-ordeningskamer, alwaar het grootste aantal Chw-zaken instroomt, is de gemiddelde doorlooptijd van alle zaken (dus inclusief de Chw-zaken) met zitting toegenomen van 48 weken in 2010 naar 53 weken in 2011. In de Algemene kamer is deze gemiddelde doorlooptijd toegenomen van 32 weken naar 35 weken. Hieruit blijkt een zeker verdringingseffect.

De leden van de D66-fractie vragen om nadere informatie over de genoemde bedragen voor verlaging van administratieve en uitvoeringslasten, en of deze bovenop de berekende € 600 miljoen besparingen komen die de herziening van het omgevingsrecht zou moeten opleveren. Deze bedragen zijn ontleend aan een eerdere onderzoeksrapportage van SIRA Consulting en vervolgens geactualiseerd ten behoeve van het voorliggende wetsvoorstel. Door SIRA Consulting zijn de effecten van het wetsvoorstel zo mogelijk gekwantificeerd, waarna de aannames die bij de berekening zijn gedaan vervolgens zijn getoetst met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de overheden. Daarmee is zo goed mogelijk geprobeerd om de financiële consequenties van het wetsvoorstel in beeld te brengen, met de aantekening dat sprake blijft van een inschatting en uitgegaan wordt van een gemiddelde situatie. Of de effecten zich daadwerkelijk zullen voordoen, kan dus per situatie verschillen. De veronderstelde besparing van € 3,018 miljoen is onderdeel van de totale besparing van € 600 miljoen.

Concreet gevraagd naar een aantal cijfers, kan ik melden dat vanaf april 2010 tot maart 2012 240 hoofdzaken en 105 verzoeken om voorlopige voorziening met het label Chw zijn ingekomen. Op 1 maart 2012 was het onderhanden werk aan Chw-zaken: 96 hoofdzaken en 13 verzoeken om voorlopige voorziening.

De leden van de fractie van de Partij voor de Dieren hechten veel belang aan het principe dat rechtsbescherming openstaat tegen besluiten van bestuursorganen en stellen dat de Chw dit principe ernstig heeft aangetast. Zij vragen een toelichting op en een onderbouwing van de gevolgen voor de rechtszekerheid van het permanent maken van deze wet.

Met de leden van deze fractie is de regering van mening dat het van belang is dat tegen besluiten van bestuursorganen adequate rechtsbescherming openstaat. De regering deelt echter niet de mening dat de Chw dit principe heeft aangetast. De Chw heeft de bestaande mogelijkheden om in beroep te gaan tegen besluiten als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb namelijk onverlet gelaten. Wel zijn er in hoofdstuk 1 van de Chw enkele voorzieningen getroffen om het voorspoedig verloop van beroepsprocedures te bevorderen. Op grond van artikel 5.9a van de Chw dienen de effecten van deze in hoofdstuk 1 van de Chw opgenomen instrumenten binnen twee jaar te worden geëvalueerd. Dit evaluatieonderzoek is inmiddels afgerond en is op 15 mei 2012 aan de Kamer toegezonden.

Een aantal van de door de leden van deze fractie gestelde vragen komt aan de orde in dit evaluatieonderzoek. Deze leden vragen hoeveel rechtszaken er zijn aangespannen sinds de inwerkingtreding van de Chw op 31 maart 2010 op het gebied van het brede omgevingsrecht (inclusief de milieu- en natuurwetgeving) en in hoeveel zaken de rechter het besluit van het bevoegd gezag heeft vernietigd.

Dit overzicht heb ik niet; de beschikbare cijfers worden hierboven genoemd. Overigens blijkt uit het evaluatieonderzoek dat er (tot medio maart 2012) 204 rechterlijke uitspraken over de instrumenten van hoofdstuk 1 van de Chw zijn. Voor het vaststellen van de effecten op de uitkomst van de procedure hebben de onderzoekers zich beperkt tot einduitspraken omdat die bepalend zijn voor de uitkomst van de procedure. De zaken waarin zowel een rechtbankuitspraak als een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak als hoger beroepsrechter beschikbaar waren, zijn als één zaak geteld. Voorts hebben de onderzoekers de uitspraken waarin het beroep gegrond is verklaard (met uitzondering van de uitspraken waarin de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand zijn gelaten) uitgezonderd. Op deze wijze bleven er 111 zaken over waarvan de effecten aan de hand van de einduitspraak zijn vastgesteld.

De genoemde leden vragen voorts welk effect het schrappen van het pro forma beroep en de onmogelijkheid om aanvullende beroepsgronden in te leveren heeft.

In het evaluatieonderzoek is geconstateerd dat in twee van de 111 zaken na afloop van de termijn ingediende beroepsgronden op grond van artikel 1.6a Chw niet zijn beoordeeld.

Deze leden vragen vervolgens of het relativiteitsvereiste is gebruikt bij een van de rechtszaken.

Uit het genoemde evaluatieonderzoek volgt dat er 151 uitspraken zijn waarin de bestuursrechter het beroep of de toewijsbaarheid van een verzoek om voorlopige voorziening inhoudelijk heeft beoordeeld. Voor die uitspraken gold dat de rechter ambtshalve diende na te gaan of de relativiteitseis van artikel 1.9 van de Chw in de weg stond aan de beoordeling dan wel honorering van een of meer beroepsgronden. Uit die

uitspraken blijkt dat slechts in één zaak zeker is dat artikel 1.9 als effect heeft gehad dat het bestreden besluit in stand bleef vanwege toepasselijkheid van dit artikel.¹ In die zaak waren omwonenden opgekomen tegen een bestemmingsplan dat aan hun percelen grensde. De Afdeling stelde de vraag aan de orde naar het beschermingsbereik van artikel 3.1, eerste lid, Wro. Dit artikel bepaalt dat de gemeenteraad voor in een bestemmingsplan begrepen gronden bestemmingen vaststelt «ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening». Die norm houdt in, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak, dat de gemeenteraad «een veelomvattende belangenafweging dient te maken» over de te leggen bestemmingen en gebruiksmogelijkheden van de gronden waarop het plan betrekking heeft. De omwonenden hadden zich erop beroepen dat de in het plan toegestane woningbouw te dicht bij een nabij gelegen bedrijf zou komen; een afstandsnorm uit een VNG-brochure was niet in acht genomen. Uit de uitspraak volgt dat omwonenden niet kunnen opkomen voor de belangen van toekomstige bewoners, maar dat zij zich uitsluitend kunnen beroepen op schending van normen die (ook) effect hebben op de eigen woonsituatie.

In 24 uitspraken besliste de bestuursrechter om een beroepsgrond niet te beoordelen omdat die vanwege de relativiteitseis niet tot vernietiging van het bestreden besluit kon leiden omdat het bepaalde in artikel 1.9 van de Chw daaraan in de weg stond. In 16 van die 24 uitspraken is het beroep uiteindelijk ongegrond verklaard zodat onduidelijk is gebleven of het relativiteitsvereiste van invloed is geweest op de uitkomst van de uitspraak. In 8 van die 24 uitspraken is het beroep gegrond verklaard, hetgeen betekent dat de uitkomst van deze procedures niet is beïnvloed door de relativiteitseis. De onderzoekers concluderen dat van 134 uitspraken zeker is dat de relativiteitseis niet van invloed is geweest op de uitkomst van de procedure.

Anders dan de leden van de fractie van de Partij voor de Dieren stellen, zijn de voorzieningen die thans in de Chw staan en te zijner tijd worden opgenomen in de Awb en de OW, er niet op gericht om het individuele burgers en kleine stichtingen en verenigingen moeilijker te maken om naar de rechter te stappen. Wel mag van een rechtzoekende worden gevraagd medeverantwoordelijkheid te dragen voor een goed en efficiënt verloop van de procedure, zoals de indiening van beroepsgronden binnen de beroepstermijn. De evaluatie van de Chw wijst niet uit dat de toegang tot de rechter voor de belanghebbenden waarop deze leden doelen is bemoeilijkt.

Deze leden stellen tenslotte dat het wetsvoorstel het moeilijker maakt voor de uitvoeringspraktijk, mede doordat nog enkele wijzigingen worden doorgevoerd die opportuun worden geacht door de regering. Zij vragen om een reactie en nadere onderbouwing van deze keuze.

Naar aanleiding van een eerdere vraag van de leden van de D66-fractie is opgemerkt dat het voorliggende wetsvoorstel een verlenging inhoudt van de huidige Chw en daarnaast enkele «quick wins» bevat die voortkomen uit de praktijk (en dus oorspronkelijk niet van de regering afkomstig zijn). De voorgestelde wetwijziging is dus beperkt en biedt daardoor juist voordelen voor de uitvoeringspraktijk omdat de reeds opgedane kennis en ervaring actueel blijft en verder kan worden uitgebouwd. Om die reden wordt de stelling dat het moeilijker wordt voor de praktijk, of de zorg voor het lage absorptievermogen van gemeenten die door de leden van de PVV-fractie aan de orde wordt gesteld, dan ook niet door mij onderschreven.

¹ ABRvS 19 januari 2011, LJN BP1352.

G. Consultatie

Door de leden van PvdA-fractie wordt gevraagd naar de inbreng van de natuur- en milieuorganisaties op het wetsvoorstel en de reactie van de regering hierop.

Door de natuur- en milieuorganisaties is kritisch of zelfs afwijzend gereageerd op onderdelen van het wetsvoorstel, aansluitend bij de eerdere reacties op de oorspronkelijke Chw waarnaar soms werd verwezen. Die kritiek betrof met name de voorstellen inzake de Nbwet 1998 en de houdbaarheid van onderzoeksgegevens.

Ook tijdens het al eerder genoemde rondetafelgesprek over dit wetsvoorstel kwam deze kritiek aan de orde, overigens zonder dat concrete praktijkvoorbeelden werden genoemd.

Ik deel de zorgen die genoemd worden door deze organisaties niet. Zoals eerder aangegeven naar aanleiding van een vraag van de leden van de VVD-fractie, blijkt bijvoorbeeld uit de Rapportage praktijkervaringen Crisis- en herstelwet, evaluatie 2010–2011 niet dat de belangen van natuur en milieu door de Chw opzij worden gezet. De mogelijkheden die de wet biedt doen geen afbreuk aan een zorgvuldige afweging van belangen, maar kunnen wel leiden tot versnelling. Daarnaast wordt in de genoemde rapportage bevestigd dat de wet juist ook instrumenten bevat die kunnen bijdragen aan de belangen van natuur en milieu, zoals de regeling voor de ontwikkelingsgebieden die een optimalisering van de milieugebruiksruimte ondersteunt of de regeling voor innovatieve experimenten.

De leden van de D66-fractie vragen hoe de regering aankijkt tegen het verzoek van de VNG om terughoudend te zijn met voortdurende aanpassing van het omgevingsrecht. Zij vragen of dat enig gevolg heeft voor inhoud en aantal regelingen waarvan de voorbereiding de komende tijd in gang zal worden gezet.

Doel van de stelselherziening is om te komen tot een bestendiger omgevingsrecht. Een flexibel stelsel dat dicht aansluit bij de Europese regelgeving en minder gevoelig is voor wijzigingen dan het bestaande stelsel. In aanloop naar de OW zullen wetgevingsprojecten zoveel mogelijk worden afgestemd op de nieuwe ontwikkelingen, zodat inpassing daarvan in het nieuwe stelsel zo eenvoudig mogelijk kan plaatshebben en de praktijk met zo min mogelijk veranderingen wordt geconfronteerd.

Door de leden van de GroenLinks-fractie wordt gevraagd waarom niet wordt geluisterd naar de kritiek van wetenschappers en gemeenten en of wetenschappers, decentrale overheden of maatschappelijke organisaties kunnen worden genoemd, die wel enthousiast zijn over het permanent maken van de Chw.

Ik onderken dat niet iedereen enthousiast is over het wetsvoorstel (net als voorheen bij het Chw-wetsvoorstel). Zo werden tijdens het rondetafelgesprek door de uitgenodigde wetenschappers inderdaad kritische kanttekeningen geplaatst, die overigens niet werden onderbouwd met praktijkvoorbeelden. Bouwend Nederland en VNO/NCW en MKB Nederland waren tijdens het ronde tafelgesprek enthousiast over de versnelling die gerealiseerd is door de toepassing van de Chw. Uit een inventarisatie van Bouwend Nederland blijkt dat de Chw een bijdrage levert aan het beperken van de gevolgen van de crisis voor de bouwsector. De bandbreedte van de gemiddelde versnelling ligt volgens Bouwend Nederland tussen de 6 en 18 maanden.

Daarmee wordt een eerste antwoord gegeven op de vraag of er ook partijen wel enthousiast zijn over het wetsvoorstel. Dat enthousiasme kan tevens worden gevonden bij de gemeenten die gebruik maken van de speciale voorzieningen van de Chw, zoals de regeling voor ontwikkelingsgebieden, innovatieve experimenten of lokale of (boven)regionale

projecten met nationale betekenis. Op dit punt wordt ter illustratie nogmaals verwezen naar de evaluatierapportage en de rapportage over de Chw-praktijkvoorbeelden.

Als het gaat om wetenschappers, die positief staan ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel, volsta ik met het noemen van één voorbeeld: een recent artikel van prof. De Zeeuw in VNG-magazine.¹ Uiteraard wordt van opinies die in vakbladen verschijnen, nadat een wetsvoorstel als Kamerstuk in de openbaarheid is gekomen, met belangstelling kennisgenomen, juist ook vanwege de deskundige en kritische inbreng.

Een belangrijke constatering is dat de toepassing van de Chw toeneemt. Er melden zich veel experimenten. In de 5^e tranche wordt het 50^e experiment aangewezen. Voor de regering is dat een indicatie van het belang van de wet voor de uitvoeringspraktijk.

H. Overig

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering aanleiding ziet om tot wijziging van artikel 6:13 Awb over te gaan, dit naar aanleiding van een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 april 2011² over het zogeheten besluitonderdeel.

Ik ga ervan uit dat deze leden hierbij doelen op de jurisprudentielijn die de Afdeling hanteert sedert haar uitspraak van 9 maart 2011³, waaraan in de door deze leden genoemde uitspraak wordt gerefereerd. In die uitspraak van 9 maart 2011 heeft de Afdeling overwogen dat voor de toepassing van art. 6:13 Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel moeten worden opgevat. Anders dan deze leden veronderstellen, betekent deze uitspraak niet dat in beroep steeds volstrekt nieuwe argumenten kunnen worden aangevoerd die in de bestuurlijke voorprocedure niet aan de orde zijn gesteld. De nieuwe argumenten mogen op grond van artikel 6:13 Awb alleen betrekking hebben op een onderdeel van het besluit waarover reeds in de bestuurlijke voorfase bezwaren of zienswijzen naar voren zijn gebracht. Deze zogeheten «onderdelentrichter» geldt sinds de wijziging van artikel 6:13 Awb in 2005. Daarmee heeft de wetgever duidelijk gemaakt dat artikel 6:13 Awb niet zover gaat dat daarin een zogeheten «grondentrichter» moet worden gelezen, wat zou betekenen dat in de rechterlijke fase nooit meer andere gronden zouden mogen worden aangevoerd dan in de bestuurlijke voorfase naar voren zijn gebracht. Zo'n stringent stelsel, dat in oudere jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak nog wel werd gehanteerd, heeft namelijk als evident nadeel dat de bestuurlijke voorfase (de bezwaarschriftprocedure of de zogeheten uniforme openbare voorbereidingsprocedure) sterk wordt gejuridiseerd en daarmee verwordt tot een semirechterlijke procedure. Belanghebbenden zullen er dan immers alles aan doen om zich al in die als informeel bedoelde voorfase te verzekeren van rechtsbijstand en het geschil in die fase veiligheidshalve zo breed mogelijk maken. Het is juist van belang dat de bestuurlijke voorfase informeel blijft en niet wordt gejuridiseerd.⁴ Bij milieu- en omgevingsvergunningen kan, op grond van de in de door de leden van de VVD-fractie genoemde jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak gehanteerde andere uitleg van het begrip «besluitonderdeel», het vaker dan voorheen voorkomen dat in de rechterlijke fase gronden worden aangevoerd die nog niet in de bestuurlijke voorfase naar voren zijn gebracht. Dit is een gevolg van het in de Wabo neergelegde stelsel. De eventuele nadelen die hieraan zijn verbonden zijn, acht het kabinet niet dermate zwaarwegend dat deze aanleiding geven om terug te keren tot een zogeheten «grondentrichter».

Door de leden van de PvdA-fractie wordt gesteld dat het permanent maken van de Chw een overhaaste stap is, mede gelet op het beperkte

¹ Auteur: Prof. mr. Friso de Zeeuw, praktijk-hoogleraar Gebiedsontwikkeling TU Delft; directeur Nieuwe Markten Bouwfonds Ontwikkeling en Mr. Nicolette Zandvliet, juridisch beleidsmedewerkster Neprom. Vindplaats: VNG Magazine nr. 8, 13 april 2012, pagina 15.

² LJN: BQ1081.

³ LJN: BP7155 (Boxmeer).

⁴ Zie hierover ook het kabinetsstandpunt over de informalisering van de bezwaarschriftprocedure: Kamerstukken II 2010/11, 29 279, nr. 123.

gebruik van de wet, en deze leden bepleiten dat de wetswijziging wordt aangehouden tot het verschijnen van de OW.

Naar mijn mening is in het voorafgaande afdoende toegelicht en gemotiveerd waarom het voorliggende wetsvoorstel doorgang zou moeten vinden en niet moet worden gewacht op de OW. Korthedshalve wordt daarnaar verwezen.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Chw bedoeld is om de economische structuur te versterken. Zij vragen waarom de Minister van Infrastructuur en Milieu en niet de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie het voortouw heeft.

Benadrukt moet worden dat de Chw en ook dit wetsvoorstel voorstellen van de gehele regering zijn. Binnen de algemene doelstelling om de economische structuur te versterken is het doel van de Chw specifiek gericht op de versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Dit is in het opschrift en de considerans van de Chw tot uitdrukking gebracht. Dat maakt dan ook dat het voortouw voor het permanent maken daarvan bij de Minister van Infrastructuur en Milieu ligt.

Deze leden vragen tenslotte of economisch herstel of snellere uitvoering van projecten centraal staat.

In reactie op eerdere vragen van deze leden is geantwoord dat de Chw zowel bijdraagt aan economisch herstel als aan versnelling van de uitvoering van projecten. Beide doelen gaan in de praktijk ook vaak samen.

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