

Vergaderjaar 2009–2010

32 127

## Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet)

B

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT<sup>1</sup>

Vastgesteld 23 december 2009

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

#### Inleiding & uitgangspunten

De leden van de **CDA**-fractie hebben met veel belangstelling en waardering kennis genomen van het voorstel van wet inzake regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet, hierna: CHW). Gelet op de uitvoerige behandeling van het voorstel in de Tweede Kamer en de vele adviezen uit wetenschap en rechtspraak, hebben deze leden een aantal vragen en opmerkingen die aansluiten op de gevoerde discussie in de Tweede Kamer. Deze leden nemen hierbij de vrijheid om wat uitvoeriger in te gaan op het onderdeel betreffende de aanpassing van de omtrentingsprocedures.

In het Aanvullend beleidsakkoord (TK 31 070, nr. 24) staat het initiatief tot deze wet al vermeld («De minister-president zal in samenspraak met de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat en van VROM een crisis- en herstelwet bij de Tweede Kamer indienen gericht op versnelling en vereenvoudiging van planprocedures voor infrastructurele en andere grote bouwprojecten.»)

Doel van het voorliggende voorstel van wet is met gerichte investeringen de economie zo snel mogelijk weer op de been te krijgen. Tevens is het doel om de economische structuur te versterken zodat ons land beter en sterker uit deze crisis komt.

Het middel dat wordt voorgesteld is versnelling van besluitvorming en vermindering van juridische risico's binnen de Europese en internationale wetten regelgeving. Gestreefd wordt naar snellere procedures en dus adequate besluitvorming op Rijks- en decentraal niveau.

De regering formuleert als speerpunten: extra impulsen voor woningbouw, wegen en bruggen en grote bouwprojecten. Hiernaast wordt gestreefd naar het bevorderen van duurzaamheid, energie en innovatie.

<sup>1</sup> Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Dupuis (VVD), Slagter-Roukema (SP), Linthorst (PvdA), Schouw (D66) (voorzitter), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Benedictus (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Janse de Jonge (CDA), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Eigeman (PvdA), Vliegthart (SP), (vicevoorzitter), Yildirim (Fractie-Yildirim) en Tiesinga (CDA).

Tevens kent dit voorstel een horizonbepaling: zij eindigt op 1-1-2014 of zoveel later vanaf het moment dat het voorstel kracht van wet krijgt (Kamerstukken II, 32 254). Daarmee wordt de urgentie en de tijdelijkheid van de ingreep benadrukt.

De leden van de CDA-fractie kunnen ten volle de ambities van de regering zoals hier kort omschreven, ondersteunen. Zij waarderen in het bijzonder dat de regering een gedurfde en deels ook experimentele poging doet om de besluitvorming in ons land rond grote projecten te versnellen. Niet alleen dwingt de economische crisis hiertoe, maar zijn, naar de opvatting van de leden van de CDA-fractie, de geesten in ons land rijp voor een herziening van met name het bestuursprocesrecht. Opgave is een nieuwe balans te zoeken en te vinden in de belangen tussen overheid en individuele burgers en organisaties. Dit wetsvoorstel verdient daarom waardering.

De regering kiest vooral voor versnelling in het ruimtelijke domein. Met deze keuze komt de aanpassing van het bestuurs(proces)recht centraal te staan in het voorstel.

De regering stelt drie categorieën voor van maatregelen: tijdelijke maatregelen (tot 2014) t.b.v. projecten en bevoegdheden en wijzigingen van bijzondere wetten. Hiernaast wenst de regering een aantal permanente wijzigingen in de wetgeving door te voeren.

Het voorstel bevat tijdelijke wijzigingen en structurele wijzigingen: tijdelijk is het naar voren halen van aanpassingen van het bestuursprocesrecht en structureel gaat het om aanpassing van wettelijke voorschriften t.a.v. windmolenparken, interim-wet stad- en milieubenadering, vereenvoudiging van de Natuurbeschermingswet en Natura 2000 gebieden en omtrentingsprocedures.

Het voorstel bevat ook voorstellen om de politiek-bestuurlijke en ambtelijke processen te versnellen. De doelstellingen zijn drieërlei:

- 1) De oplopende werkloosheid in de bouw bestrijden en het herstel van de economie stimuleren.
- 2) urgente projecten (ook duurzame) lopen vertraging op door juridische complexiteit en stroperigheid van de besluitvorming. Dat moet aangepakt worden.
- 3) de in het crisispakket beschikbaar gestelde € 2,65 miljard voor duurzaamheid bereikbaarheid en (woning-)bouw moeten snel tot besteding worden gebracht.

De crisis- en herstelwet bevat ook een vernieuwende bestuurlijke aanpak. De systematiek van Randstad Urgent en het MIRT neemt de regering over in de crisis- en herstelwet («CHW»).

De leden van de CDA-fractie onderschrijven deze ambities van de regering. Bij de evaluatie in 2012 zal worden gezien in hoeverre de regering slaagt in de voorgestelde aanpak en wat de CDA-fractie betreft is dan tevens het juiste moment aangebroken om eventuele bijstellingen van de wet in overweging te nemen.

De leden van de **VVD**-fractie juichen het toe dat de regering oog heeft voor de noodzaak van versnelling en vereenvoudiging van allerlei procedures om projecten sneller te kunnen uitvoeren. De VVD-fractie steunt de regering hierin. Wel is hierbij de vraag of bij deze Wet oorzaak en doel juist zijn geformuleerd. Of anders gezegd ook zonder crisis is het uiterst noodzakelijk om tot versimpeling en versnelling te komen. Kan de regering aangeven welke effecten deze Wet heeft voor de economie. Hoeveel arbeidsplaatsen worden de komende jaren extra geschapen door deze Wet? Welke projecten worden nu sneller gerealiseerd?

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat er in ons land nog veel te doen valt om onze infrastructuur op orde te maken. Sommigen willen ons laten geloven dat er nog slechts beperkt hoeft te worden gebouwd, en dat alles vanzelf goed gaat door – geloof, hoop en liefde – en door prijsbeleid. Wij verwachten dat energie en vervoer in de toekomst meer duurzaam zullen worden en wellicht ook goedkoper, en uiteraard onder het voorbehoud dat de politiek deze voordelen niet via belastingverslaving weg belast, betekent dit meer welvaart en welzijn. En daarvoor moeten we onze infra wel kunnen verbeteren, ook met allerlei nieuwe innovatieve mogelijkheden, die hoe dan ook wel ruimte zullen vergen. We denken vooral aan innovatief stedelijk/regionaal en intercity verkeer en vervoer. Deelt de regering deze lange termijn visie?

Onduidelijk is voor de VVD-fractie waarom de maatregelen inzake de lijst van projecten op 1 januari 2014 hun rechtskracht verliezen. Wat is de logica daarvan? Te meer omdat ze nog wel van kracht blijven als het project op 1 januari 2014 al van start is gegaan. Is het niet veel juister om ook al deze maatregelen een structurele werking te geven? En waarom is voor deze weinig heldere procedure gekozen?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met gemengde gevoelens kennis genomen van de voorliggende wet. Als doel van de wet wordt geformuleerd «versnelling van projecten in het ruimtelijk domein, teneinde de crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de Nederlandse economie te bevorderen.» Een zo algemeen geformuleerde doel wordt door de leden van de fractie van de PvdA in algemeenheid onderschreven.

Om dat doel te realiseren wordt een ingrijpende reeks van maatregelen over vele beleidsterreinen de fysieke leefomgeving betreffende in een verzamelwet gepresenteerd.

Hoewel de leden van de fractie van de PvdA ondersteunen dat een economische crisis gebaat is bij maatregelen die de werkgelegenheid op korte termijn bevorderen, vragen deze leden zich af of het niet voor de hand gelegen zou hebben iets meer samenhangend onderzoek te doen naar de effecten van de voorgestelde maatregelen afzonderlijk en in samenhang, als ook naar de relatie met bestaande wetgeving, waarvan in sommige gevallen de inkt nog nauwelijks droog is. Daarmee wordt niet de suggestie gewekt dat eerst een jaar lang in werkgroepen uiteen gegaan hoeft te worden, maar wel dat zowel doel als de effecten van de maatregelen door enig onderzoek en weerlegging van de tegenargumenten onderbouwd had kunnen zijn.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met aandacht kennis genomen van het buitengewoon kritische advies van de Raad van State als ook van vele deskundigen in de hoorzittingen voorafgaande aan de Tweede Kamerbehandeling en in de vakpers. Zij zijn van mening dat daar niet zonder meer aan voorbijgegaan kan worden.

Bij de behandeling in de Tweede Kamer zijn maar liefst 136 amendementen ingediend, waarvan er 26 zijn aangenomen.

Alles overziende doet dit vermoeden dat er zowel juridisch als politiek heel wat haken en ogen aan deze zwaar geamendeerde verzamelwet vastzitten.

De meest prangende vraag voor de leden van de fractie van de PvdA is dan ook of het verwachte werkgelegenheidseffect van de tijdelijke maatregelen nader onderbouwd kan worden. Pas dan kan afgewogen worden of de nadelen van de ingrijpende niet uitgekristalliseerde gevolgen van verschillende tijdelijke maatregelen op het geheel van wetgeving de fysieke leefomgeving betreffende opwegen tegen de te behalen resultaten van behoud van werkgelegenheid in de bouw.

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voornemen van de regering om de economische crisis en haar gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen. Net als de regering onderschrijven de leden van de fractie van de SP de noodzaak van substantieel overheidsoptreden in tijden van economische crisis. Tegelijkertijd hebben zij de nodige vragen en bedenkingen rond de concrete voorstellen die de regering in dit wetsvoorstel doet.

De leden van de SP-fractie vragen zich allereerst af waarom de regering vooral gekozen heeft voor versnellingen van projecten in het ruimtelijke domein.

Waarom is voor dit domein gekozen en bijvoorbeeld niet voor investeringen in kennisinfrastructuur en het onderwijs? Welke concrete voordelen ziet de regering in het investeren in de fysieke infrastructuur boven andere velden?

De Crisis- en herstelwet is een spoedwet en als zodanig heeft de wet op een afgebakende periode betrekking, zo stellen de leden van de SP-fractie. De wet spreekt in artikel 5.10 van een looptijd tot 1 januari 2014. Echter de aanwijzing van milieuentwikkelingsgebieden geldt voor tien jaar (dus tot uiterlijk 2024) en hoofdstuk drie van het voorstel geldt onbeperkt. Hoe verhoudt hoofdstuk drie zich met het tijdelijke karakter van de Crisis- en herstelwet als spoedwet?

Waarom zijn in één wetsvoorstel zowel maatregelen van tijdelijke (spoed)aard opgenomen en maatregelen die qua duur onbeperkt zijn? Had het niet meer voor de hand gelegen om de tijdelijke en permanente voorstellen in verschillende wetsvoorstellen vast te leggen? Kan in deze context ook artikel 2.10, lid 2 verduidelijkt worden? Welke wetgeving kan tot welke hoogte buiten werking gesteld worden? Hoe wordt bereikt dat dit niet strijdt met Europese regelgeving?

Kan de regering aangeven hoe de inspraak van het parlement op dit terrein geregeld zal zijn? Welke rol zal de Eerste Kamer in dit proces spelen?

Met belangstelling hebben de leden van de **SGP-fractie** en de **CU-fractie** kennis genomen van dit wetsvoorstel. Wij waarderen de inzet van de regering om een bijdrage te leveren, door middel van dit wetsontwerp om de crisis en haar gevolgen te bestrijden. Dat neemt niet weg dat wij een aantal kritische vragen hebben.

De leden van de SGP-fractie en de CU-fractie vragen zich in alle ernst af of de CHW wel enig effect van betekenis zal hebben op de bestrijding van de economische crisis. De regering tracht met dit wetsontwerp weliswaar versnelling aan te brengen in de besluitvorming over projecten, maar deze projecten bevinden zich hoe dan ook nog midden in een lang traject van besluitvorming. En als men ook rekening houdt met de onvermijdelijke tijdsduur van de feitelijke realisatie, duurt het nog geruime tijd voordat sprake kan zijn van een structureel economisch effect. Daarnaast geldt bij bouwprojecten dat financiële problemen door o.a. geringe investeringsmogelijkheden momenteel een grotere rem op de voortgang lijken te zijn, dan de trage besluitvorming als zodanig. Waarom is de regering van mening dat dit wetsontwerp helpt tegen de economische crisis? Is die niet allang weer verleden tijd op het moment dat de beoogde projecten worden opgeleverd? Ook de Raad van State heeft zich over de betekenis van het wetsontwerp voor de bestrijding van de economische crisis zeer kritisch uitgelaten. Graag de mening van de regering op dit punt.

In dit licht bezien stellen deze leden de vraag waarom de regering niet heeft gekozen voor het versnellen van een beperkt aantal projecten, die

van groot economisch en duurzaam belang zijn, in een vergevorderd stadium van besluitvorming, en met geregelde financiering, zoals aanbevolen door de Raad van State.

Deze leden constateren verder dat het wetsontwerp een aantal onderdelen bevat die weinig met de economische crisis te maken hebben, zoals de wijzigingen rond de Natuurbeschermingswet en de regeling van de stikstofdepositie. Heeft de regering hier het wetsontwerp aangegrepen om allerlei procedurele wensen snel te regelen? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om de wijziging van de Natuurbeschermingswet een eigen traject te doen doorlopen?

Hoewel de leden van de fractie van **GroenLinks** niet kunnen ontkennen dat het voorliggende wetsvoorstel een aantal elementen bevat die een positieve bijdrage leveren aan het milieu en in het bijzonder de klimaatcrisis (met name op de punten woningisolatie en windenergie) beoordeelen de fractieleden het voorstel door asfalt en beton gekleurd- als overwegend grijs. Dit stelt de leden van de fractie van GroenLinks bijzonder teleur en vervult hen met grote zorg. Juist nu zou een enorme impuls gegeven moeten en kunnen worden aan een vergroening van de economie. Welke overwegingen hebben de regering ertoe geleid om juist deze maatregelen en projecten te selecteren? Kan de regering aangeven op welke wijze de criteria *duurzaamheid* en *een directe bijdrage aan de bestrijding van de crisis* bij de selectie een rol hebben gespeeld? In relatie tot dit laatste criterium zouden de leden van de GroenLinks-fractie in de tijd aangegeven willen zien wanneer welke werkzaamheden met betrekking tot de in de bijlagen genoemde projecten zullen starten. In relatie tot het eerste criterium zouden de leden van de fractie van GroenLinks tevens aangegeven willen zien welke bijdragen al dan niet geleverd worden aan de versterking van natuur en milieu door de wijziging van de Natuurbeschermingswet, de regeling stikstofdepositie en het onderzoek naar alternatieven in het kader van de MER. Verder zouden de fractieleden op dit punt graag vernemen of op basis van het eerste criterium wellicht ook nog andere projecten overwogen zijn, maar op grond van crisis- en hersteloverwegingen afgefallen zijn.

Aan een crisis- en herstelwet kunnen – naast de eerder genoemde – een aantal eisen worden gesteld, zo stellen de leden van de GroenLinks-fractie vast. In de eerste plaats moet een dergelijke wet in relatie tot het beoogde doel – tenzij de regering natuurlijk van mening is dat de huidige crisis een permanente is – een tijdelijk karakter hebben. Kan de regering aangeven wat het tijdelijke karakter is van de in de wet voorgestelde maatregelen? En, voor zover daarvan afgeweken wordt, kan de regering aangeven wat daarvan, in het licht van bestrijding van de crisis en het bevorderen van herstel, de reden is? Een tweede eis die gesteld moet worden aan dergelijke wetgeving is dat het een toegevoegde waarde dient te hebben. Kan de regering aangeven wat de voorgestelde maatregelen toevoegen aan reeds tot stand gebrachte of in procedure zijnde wetgeving, zoals bijvoorbeeld de spoedwet wegverbreding, Tracéwet, modernisering van de MER, de wetgeving rond de bestuurlijke lus? Een belangrijke toegevoegde waarde voor de regering, bij de bulk van de voorgestelde projecten, lijkt te zijn «versnelling» oftewel tijdwinst te bereiken. In dat licht zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag vernemen hoe het thans voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de aanbevelingen van de commissie Elverding, met name met betrekking tot punten waar deze commissie benadrukt dat het draagvlak voor projecten -naast een goede en zorgvuldige ambtelijke voorbereiding en een efficiënt bestuurlijk besluitvormingsproces- onder de bevolking van groot belang is. In dat verband nodigen de leden van de fractie van GroenLinks de regering ook nadrukkelijk uit in te gaan op de beperking van het aantal te onderzoeken

alternatieven in de MER-procedure. Snelheid en verwarring zijn tegenge-  
steld aan elkaar. Kan de regering aangeven hoe de introductie van nieuwe  
planfiguren, zoals projectuitvoeringsbesluiten, ontwikkelingsgebieden en  
innovatieprojecten, in een situatie dat de wetgeving rond de ruimtelijke  
ordering toch al ingrijpend verandert, bijdraagt aan de inzichtelijkheid en  
transparantie van de besluitvorming over projecten met grote gevolgen  
voor burgers, milieu en de ruimtelijke inrichting van ons land. Kan de  
regering ook aangeven hoe verwarring en verlies van snelheid vermeden  
wordt, indien – als gevolg van de beperking van de bestuursrechtelijke  
beroepsmogelijkheden van decentrale overheden – wellicht naast het  
bestuursrechtelijke verzet van burgers, decentrale overheden het civiel-  
rechtelijke traject van verzet zullen kiezen om de belangen van burgers en  
samenleving te verdedigen.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** hebben met grote verbazing  
kennis genomen van dit wetsvoorstel. Deze leden hebben ernstige twijfel  
bij de effectiviteit en doelmatigheid van de CHW. Het netto effect van de  
CHW lijkt vooralsnog kleiner dan wanneer de regering zou kiezen voor het  
optimaliseren van de al bestaande mogelijkheden tot vereenvoudiging.

Voorts achten de leden van de fracties van D66 en OSF dit wetsvoorstel  
strijdig met Europese regelgeving, loopt het vooruit op wetgeving die het  
gevolg is van de bevindingen «Elverding» en is de wetsystematiek een  
rommeltje: tijdelijke wetgeving gekoppeld aan permanente wetswijzi-  
gingen. Het open karakter van de wet door het adhoc toevoegen van  
nieuwe projecten acht zij in strijd met beginselen van democratie en  
daarmee ook de zorgvuldigheid. Het heeft er alle schijn van dat de opge-  
legde tijdsdruk een draak van een wet heeft gebaard. Complex met onge-  
wisse uitkomsten omdat vanwege de grote onduidelijkheid tijdrovende  
jurisprudentie door de regering willens en wetens wordt uitgelokt. Al met  
al oogt het als een rommelige fruitmand waarin naar willekeur de tafel-  
resten rustig afwachten totdat de tijd haar destructieve werk doet.

De leden van de fracties van D66 en OSF hebben ernstige bezwaren tegen  
de misleidende benaming van de CHW. In de kern is het meer een soort  
van versnellingswet in plaats van een crisiswet.

- Heeft de regering bewust – en op welke gronden – voor deze mislei-  
dende naamgeving gekozen?
- Staat de regering nog steeds vierkant achter de analyse en het advies  
van de commissie Elverding dat het echte probleem van vertraging bij  
ruimtelijke investeringen is het bestuurlijk en ambtelijk onvermogen  
om tot snelle besluiten en een vlotte procesgang te komen?
- Kan de regering uitleggen wat de directe relatie is tussen bijvoorbeeld  
de wijziging van de Natuurbeschermingswet en de regeling stikstofde-  
positie, met de economische crisis?

De regering kiest ervoor om de recessie te lijf te gaan door specifieke  
(bouw)projecten te versnellen.

- Waarom deze eenzijdige aanpak, vragen de leden van onze fracties? De  
regering had er ook voor kunnen kiezen om te investeren in de kennis-  
infrastructuur. De leden van de fracties van D66 en OSF vragen zich af  
waarom de regering ervoor heeft gekozen in de fysieke infrastructuur  
te investeren boven de kennisinfrastructuur?
- Wat waren de overwegingen en kunnen deze leden inzicht krijgen in de  
studies, bijvoorbeeld een maatschappelijke kosten en batenanalyse,  
die aan deze keuze ten grondslag ligt?
- Als het gaat om de lange termijn, leveren investeringen in de kennis-  
cultuur dan niet meer op voor de economie? Heeft de regering onder-  
zoek naar deze mogelijkheid verricht?



De fractie van de **Partij voor de Dieren (PvdD)** stelt dat er enkele positieve punten te noemen zijn met betrekking tot de Crisis- en herstelwet (CHW). Zoals maatregelen die de economische crisis te bestrijden, oog hebben voor de natuurlijke leefomgeving en behoud van de kwaliteit van besluitvorming. Genoemd kunnen worden:

- de tijdelijke verhuur van te koop staande woningen
- de aanpassingen om duurzame energie te faciliteren.

Helaas is dit ook het enige positieve aan de voorliggende wet. Het grootste deel ervan is namelijk strijdig met advies van onder andere commissie Elverding, de Raad van State en zelfs Europese regelgeving. Dit roept dan ook de vraag op of deze wet echt het meest doeltreffende middel is om de crisis aan te pakken. De regering wekt met dit wetsvoorstel de indruk belangrijke verworvenheden en kenmerkende aspecten van onze rechtstaat, zoals inspraak en toegang tot de rechter voor burgers, organisaties en decentrale overheden en de bescherming van onze unieke natuur en ons milieu maar lastig te vinden. Onder het mom van de economische crisis worden de trias politica en rechtsbescherming van burgers aan de kant geschoven. De Partij voor de Dieren vindt dit onaanvaardbaar en wil weten hoe de regering dit denkt te kunnen rechtvaardigen. Waarom is de regering van mening dat de rechtsbescherming van burgers en organisaties uitgekleeft moet worden in tijden van economische crisis? Is het niet juist een manier om het vertrouwen van de burger in de overheid nog meer te schaden dan op dit moment al het geval is?

Want het is niet duidelijk of het wetsvoorstel daadwerkelijk een bijdrage gaat leveren aan het verlichten van de economische crisis. De Raad van State stelde daar zeer kritische vraagtekens bij. De maatregelen komen te laat om daadwerkelijk effect te hebben. Ook de voorgestelde projecten lijken weinig betrekking te hebben op het daadwerkelijk genereren van werkgelegenheid. Het is eerder alsof de regering de economische crisis misbruikt om er allerlei plannen doorheen te duwen die anders nooit van de grond zouden komen. Dit wetsvoorstel geeft ruim baan aan projectontwikkelaars en veehouders, ten koste van milieu, natuur en de rechtszekerheid van burgers. De regering heeft in haar communicatie over deze wet niet aannemelijk kunnen maken dat dit noodzakelijk is om de economische situatie in Nederland weer gezond te krijgen. Kan de regering inzicht geven in de verwachte economische en ecologische effecten van deze wet? Hoeveel mensen zullen dankzij dit wetsvoorstel daadwerkelijk hun baan kunnen behouden? En in welke mate wordt de leefomgeving van mensen aangetast om dit te bereiken? Acht de regering dit aanvaardbaar?

De fractie van de Partij voor de Dieren (PvdD) vraagt voorts of de regering zich kan voorstellen dat artikel 5.10 lid 1 Chw verwarring kan wekken? Uit het artikel zou kunnen worden afgeleid dat (vrijwel) alle maatregelen in de wet een tijdelijk karakter hebben. Klopt het dat die opvatting onjuist en onbedoeld is?

Nu de inwerkingtreding van de wet is uitgesteld, is merkwaardigerwijs de einddatum hetzelfde gebleven. Is het de bedoeling dat al deze nieuwe wetgeving in het leven geroepen wordt voor een periode van ruim twee jaar?

### **Reikwijdte**

De leden van de fracties van het **CDA, PvdA, SP, VVD, GroenLinks, CU, SGP, D66** en **OSF** uiten de zorgen over het toevoegen van projecten bij AMvB en het toevoegen van wettelijke voorschriften. Hieronder de vragen van de desbetreffende fracties.

De leden van de **CDA**-fractie lezen artikel 1.2 aldus dat het de regering vrijstaat na aanneming van het voorstel op enig moment bij AMvB projecten toe te voegen aan de lijst van bijlage I en bijlage II. Ook geeft het artikel aan dat de regering wettelijke voorschriften mag toevoegen aan bijlage III van het voorstel. Heldere doelen en daaruit af te leiden inzichtelijke criteria troffen deze leden echter niet aan in het voorstel. Dit artikel roept de vraag op naar reikwijdte en grondslag van het voorstel van wet. Kan de regering aangeven of de uitleg van deze leden juist is en kan zij tevens aangeven of zij voornemens is op elk moment bij AMvB wettelijke voorschriften toe te voegen aan deze wet? Alsdan kan snel een conflict ontstaan met artikel 81 Grondwet, het legaliteitsbeginsel. Heeft de regering overwogen om bij de evaluatie van deze wet, over twee jaar (zie artikel 5.9a, zoals geamendeerd door de Tweede Kamer, kamerstukken II, 31 127, nr. 32), tevens een formele wet in te dienen met het oog op de uitbreiding van projecten en het eventueel ook toevoegen van wettelijke voorschriften? Een dergelijk wetsvoorstel zou door beide Kamers met spoed kunnen worden behandeld. Deze leden vragen de regering of de door deze leden voorgestane aanpak niet meer de koninklijke weg weerspiegelt op basis van artikel 81 Grondwet?!

De leden van de fractie van de **SP** stellen vast dat het voorliggende wetsvoorstel een overzicht geeft van projecten die onder het wetsvoorstel zouden vallen. Daarnaast liet de regering aanvankelijk de mogelijkheid open om per AmvB nieuwe projecten toe te voegen. Waarom is gekozen voor deze procedure? Welke redenen heeft de regering om op dit terrein af te wijken van de bevindingen van de commissie Elverding, die adviseert om spoedwetten per definitie een «gesloten karakter» te laten hebben? Waarom is afgeweken van de systematiek die gebruikt werd bij de herziene Spoedwet wegverbreding? Wat zijn volgens de regering de consequenties van de door de Tweede Kamer aangenomen amendementen op dit punt?

Het valt de leden van de **VVD**-fractie op dat de versnelling en versimpeling niet alleen geldt voor infrastructuurprojecten, maar ook met name voor windmolenparken en CO<sub>2</sub> opslag. Wij hopen niet dat de regering van mening is dat vertraging voor deze voorzieningen ernstiger zou zijn dan voor weg-, water- of railinfrastructuur. Graag uitleg op dit punt. En zien we het juist dat er in het geheel geen aandacht is voor procedurele kwesties rond kernenergie, terwijl dat juist een heel duurzame energiebron kan zijn. Graag een reactie.

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen vast dat onderhavig wetsvoorstel de mogelijkheden biedt om per AMvB de reikwijdte van de wet te verbreden en nieuwe projecten toe te voegen. Bij amendement van de Tweede Kamer is hierbij nu voorhang verplicht geworden. Het gaat echter veelal om ingrijpende voorstellen die burgers en samenleving raken. De fractieleden van GroenLinks zouden graag van de regering vernemen hoe zij ten principale ziet dat de reikwijdte van een wet kan worden uitgebreid zonder dat daarbij een wetswijziging aan te pas komt en hoe zich dat in haar ogen verhoudt tot de verdeling van taken en bevoegdheden die tussen parlement en regering bestaat.

Het wetsvoorstel noemt dat eventueel «categorieën andere projecten van maatschappelijke betekenis», artikel 2.9, lid 1, sub b, ook onder de Crisis- en herstelwet (CHW) geschaard kunnen worden. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen de regering dit begrip nader uiteen te zetten. Wat moeten de leden onder maatschappelijke betekenis verstaan? Wat zijn de criteria?



En wat moeten de leden verstaan onder het begrip «nationale betekenis» in artikel 2.18? Wat zijn de criteria? Sluit dit begrip naadloos aan bij «nationaal belang» zoals in de Wro wordt gehanteerd?

Hoe gaat de regering voorkomen dat de tijdelijke maatregelen van hoofdstuk 1 en 2 voor alle denkbare projecten gaan gelden en daarmee het tijdelijke karakter van de wet permanent wordt?

Wil de regering in dit verband artikel 2.10 lid 2 nog eens verduidelijken?

Hoe voorkomt de regering dat de tijdelijke wet een permanent karakter krijgt doordat alle denkbare projecten eronder worden geschaard?

De leden van de fracties van D66 en OSF voelen er niets voor om bij AMvB, zonder actieve tussenkomst van de Staten Generaal bijlagen I, II, en III uit te breiden met projecten en categorieën zoals bepaald in artikel 1.2. Hoe kijkt de regering aan tegen ons voorstel om uitbreiding nadrukkelijk per wet te regelen?

De leden van de **SGP**-fractie en de **CU**-fractie constateren dat het wetsontwerp op allerlei punten de mogelijkheid biedt om bij AMvB de reikwijdte te verbreden. Zo kunnen bij AMvB de bijlagen I, II en III met de lijsten met projecten en categorieën worden aangevuld en worden bij AmvB ontwikkelingsgebieden, innovatieprojecten en lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis aangewezen. Daarnaast bevat art. 5.1. de ongeclausuleerde mogelijkheid om bij AMvB regels te kunnen geven «gericht op versnelling van de ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten». Deze leden menen dat het vanuit staatsrechtelijke en wetstechnische overwegingen de sterke voorkeur heeft om een uitbreiding en aanvulling van een wet ook weer bij wet te regelen. Nu wordt via lagere wetgeving de hogere wetgeving aangepast. Deze leden hebben zeer grote twijfel bij een dergelijke constructie. Is het niet zo dat alleen in buitengewone omstandigheden voor een dergelijke constructie kan worden gekozen? Acht de regering dergelijke buitengewone omstandigheden nu resp. gedurende de looptijd van de wet aanwezig, en zo ja, waarom?

### **Besluitvorming**

Het advies van de commissie Elverding «sneller en beter» is niet voor tweeërlei uitleg vatbaar. Samengevat is de boodschap: neem de tijd aan de voorkant van de besluitvorming, betrek daar alle mogelijke belanghebbenden bij en weeg de verschillende belangen en alternatieven tegen elkaar af, leg daar verantwoording over af en kom vervolgens tot het ene besluit, dat slechts beperkt voor beroep en bezwaar vatbaar is. Uit alle onderzoeken die daarover gedaan zijn, blijkt wanneer de tijd genomen wordt in een brede verkenningsfase, dat daardoor de kwaliteit van het besluit aanzienlijk verbeterd en de planuitvoering versneld wordt. Met dat advies kunnen ook de leden van de fractie van de **PvdA** prima leven.

Deze leden hebben de afgelopen jaren bij de behandeling van wetgeving de fysieke leefomgeving betreffende bij voortdurend een pleidooi gevoerd voor een open en transparant planproces, waaraan iedereen die zich betrokken voelt kan deelnemen en waarbinnen alternatieven van burgers en hun organisaties meegenomen worden bij de afweging van belangen. Wanneer dat proces in alle openheid en zonder vooringenomen standpunt van de kant van het bevoegd gezag doorlopen wordt, kan er een breed draagvlak voor veranderingen in de bestaande ruimtelijke omgeving ontstaan.

De leden van de fractie van de PvdA hebben in dit verband verheugd kennis genomen van de motie die tijdens behandeling in de Tweede Kamer van de voorliggende wet met overgrote meerderheid is aangenomen waarin de regering verzocht wordt om binnen drie maanden te komen met voorstellen voor aanvullende wetgeving om de Elverding

aanpak te verwerken in alle ruimtelijke wetten en toe te passen op alle projecten in de crisis- en herstelwet.

De leden van de fractie van de PvdA willen graag van de regering weten of aan de uitvoering van deze motie met een dusdanige snelheid gewerkt wordt dat deze wetgeving direct na het kerstreces aangeboden kan worden, zodat er tussen de inwerkingtreding van de crisis- en herstelwet en de wettelijk verankerde aanpak van Elverding zo weinig tijd verloren gaat, dat deze van wezenlijke invloed kan zijn op alle projecten die onder de crisis en herstelwet gaan vallen.

De leden van de fractie van de PvdA zijn van mening dat met de voorgestelde wijzigingen in het bestuursprocesrecht met betrekking tot bezwaaren beroep, zoals de toepassing van een relativiteitsvereiste, het afschaffen van het pro forma beroep, het afschaffen van beroep voor medeoverheden, de éézijdige correctiemogelijkheden tot herstel van gebreken door de aanvrager, verkorting van de termijnen, alleen maar ingestemd kan worden wanneer de Elverdingaanpak verankerd is, waardoor het niet bij vrijblijvende aanbevelingen en goede bedoelingen blijft, maar controlebaar en afrekenbaar is.

Deelt de regering dan ook de opvatting van de leden van de fractie van de PvdA dat de in het advies van de commissie Elverding nader vormgegeven verkenningsfase op de kortst mogelijke termijn wettelijk verplicht gesteld moet worden?

De regering geeft in het voorstel onder meer aan dat zij volledig staat achter de aanbevelingen van de commissie Elverding, welke adviezen aan de basis hebben gestaan van bovengemelde wijzigingen van de wetgeving. Op een aantal onderdelen gaat de CHW echter verder dan de commissie Elverding. De leden van de fractie van het **CDA** komen per onderdeel hierop terug. In dit verband vragen de leden van de CDA-fractie de regering aan te geven of zij nog steeds van oordeel is dat een bredere aanpak in de voorfase van de besluitvorming ten aanzien van ruimtelijke projecten de voorkeur verdient conform het advies van Elverding. Een aantal artikelen in het wetsvoorstel lijkt afstand te willen nemen tot dit uitgangspunt van Elverding.

Het is onmiskenbaar dat de bestaande regelgeving voor het ruimtelijk domein onnodig complex is en vertragend werkt. De leden van de **VVD**-fractie staan sympathiek tegenover dit wetsvoorstel dat een poging doet die complexiteit te reduceren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat de complexiteit en stroperigheid van ruimtelijke en infrastructurele procedures niet alleen worden bepaald door de complexiteit van de regelgeving, maar ook door de kwaliteit van de voorbereiding van besluitvorming die aan die procedures voorafgaat. Zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie Elverding. Welke maatregelen treft de regering om de kwaliteit van de voorbereiding van de besluitvorming te verbeteren? Graag in de vorm van een overzicht.

De leden van de VVD-fractie zien deze wet als een eerste noodzakelijke stap om tot versimpeling van procedures te komen. En er zou juist een vervolg moeten komen om tot een algehele en grootschalige herziening te komen. Is de regering bereid om een dergelijke vervolgstap te zetten. Zo ja: in welke vorm en zo nee: waarom niet? En de VVD-fractie mist in het geheel de mogelijkheden van een Lex Specialis om tot verbetering te komen. Zou de regering nader op dit punt willen ingaan? Wij denken hierbij aan het voorbeeld van de A2 ondertunneling in Maastricht, waarvoor heel veel aparte besluiten nodig zouden zijn.

Door deze nieuwe wet ontstaan in veel gevallen weer nieuwe regels anders dan volgens vigerende regels. Daardoor wordt het volgens de VVD-fractie niet overzichtelijker. Zou het niet veel juist zijn om, los van

de financiële crisis, te stellen dat we zo niet verder kunnen. Het gaat dan niet alleen om onwerkbare regels, maar ook om de wijze waarop met de regels wordt omgesprongen, de bestuurlijke drukte, de te wensen overlappende politieke beheersing van projecten (zie de actualiteit: Noord-Zuid lijn Amsterdam en de trein naar Parijs die maar niet echt wil rijden.....). De VVD acht een ingrijpende en effectieve versimpeling van regels en procedures noodzakelijk. De huidige wet kan hiertoe een aanzet zijn, maar dan is er een ruimer vervolg nodig, en hoe gaat die er uit zien? Zou het ook niet verstandig zijn om daarom de reikwijdte en naam van de wet te wijzigen?

Doel van de Crisis- en herstelwet is om tot snellere en betere besluitvorming te komen. Daar is op zichzelf weinig mis mee. Toch vragen de leden van de fractie van de **SP** zich af hoe het huidige wetsvoorstel zich verhoudt met de gedachtebepalingen van de regering en de Kamer de afgelopen tijd. Zij denken daarbij in het bijzonder aan de conclusies van de commissie Elverding. Volgens de commissie Elverding is snellere besluitvorming *«niet louter een kwestie van het beter organiseren van het besluitvormingsproces en het aanpassen van regelgeving. In de kern gaat het om te komen tot besluiten van een zodanige kwaliteit qua inhoud en procesgang dat deze maatschappelijk zo breed mogelijk gedragen worden. Alleen dan zullen besluiten ook daadwerkelijk sneller genomen kunnen worden»*. Deze conclusie is door de regering overgenomen. Hoe verhoudt zich de Crisis- en herstelwet met deze uitgangspunten? In hoeverre tracht voorliggend wetsvoorstel de besluitvorming qua inhoud te verbeteren?

Hoe verhouden zich de huidige wettelijke waarborgen, die deels door de regering zelf zijn ingevoerd en nu in de Crisis- en herstelwet worden geschrapt, met het uitgangspunt van de commissie Elverding dat alleen een goed wetgevingsproces, zowel qua vorm als qua inhoud, tot een breed draagvlak en dus snellere besluitvorming kan leiden? Hoe denkt de regering de wettelijke verankering van de bevindingen van de commissie Elverding vorm te gaan geven en hoe verhoudt zich dit met het voorliggende wetsvoorstel?

De leden van de fractie van de SP stellen vast dat een van de centrale doelstellingen van het voorliggende wetsvoorstel het bekorten van de inspraakprocedures is. Volgens hoogleraar gebiedsontwikkeling Friso de Zeeuw lopen echter projecten niet zozeer vertraging op door te lange procedures, maar door bestuurlijk onvermogen van ambtenaren en politici. In hoeverre betekenen de voorliggende voorstellen daadwerkelijk een substantiële verbetering als aan andere – meer vertraging veroorzakende – factoren voorbij wordt gegaan? Met welke maatregelen tracht de regering het bestuurlijk onvermogen van ambtenaren en politici te onderwerpen? En mag van dergelijke maatregelen uiteindelijk niet veel meer resultaat worden verwacht? Welke rol speelt in deze context het feit dat de communicatie met de burger over geplande projecten veelal laat op gang komt, wat in de praktijk in een later stadium een belangrijke oorzaak is van het grote aantal bezwaarschriften?

De leden van de fracties van de **SGP** en **CU** hebben met veel belangstelling kennisgenomen van het advies van de Commissie-Elverding en van het advies van de Raad van State over het oorspronkelijke wetsontwerp. Zij krijgt daaruit sterk de indruk dat het echte probleem van de trage besluitvorming ligt in het zogenoemde ambtelijk en bestuurlijk onvermogen. Het wetsontwerp richt zich echter vooral op het versnellen en vereenvoudigen van juridische procedures. Is hun conclusie juist dat het wetsontwerp daardoor voorbijgaat aan de kern van de problemen en dat het geen adequaat antwoord is op de «echte» problemen?

Waar het gaat om versnelling en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures constateren deze leden dat recent allerlei wetten en procedures al zijn aangepast, zoals de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, de Spoedwet wegverbreding, de Tracéwet (in voorbereiding), de Wet modernisering mer, het wetsontwerp bestuurlijke lus en het Actieplan Sneller en Beter (naar aanleiding van Elverding). Deze wetten zijn nog niet of nauwelijks van kracht. Ze gaan nu hun waarde bewijzen. Is het voor versnelling van besluitvorming niet voldoende om zich nu in te zetten voor daadkrachtige toepassing van deze recente wetgeving?

De Crisis- en herstelwet veronderstelt dat vertraging in de besluitvorming het gevolg is van procedurele voorschriften. Maar de leden van de fracties van **D66** en **OSF** constateren dat bij een aantal van de projecten op de lijst, zoals het Utrechts Stationsgebied, vertraging primair te wijten is aan slechte voorbereiding van besluiten in de verkenningsfase. Bij het bestuur ontbreekt, zeker bij complexe projecten als de onderhavige, de expertise en de capaciteit om tot goede en daarmee in rechte houdbare besluiten te komen. Wanneer het bestuur goed werk aflevert, zou het ook niet hoeven vrezen voor blokkades door de rechter.

Worden met de Crisis- en herstelwet deze projecten niet ongeoorloofd door de procedurele machine geloodst zonder dat aan de oorzaken iets wordt gedaan? Welke garantie geeft de regering om te doen aan bronbestrijding? Zijn het niet juist deze projecten die eens goed onder de loep moeten worden genomen – eerst analyseren dan handelen – alvorens de wet in te voeren? Vormt de wet op deze manier geen beloning voor slecht bestuur?

De commissie-Elverding over versnelling en versterking van besluitvorming stelt dat versnelling en versterking van besluitvorming met name bereikt kan worden met een betrokken, professionele en besluitvaardige overheid, die inzet op een gedegen verkenningsfase, waardoor draagvlak wordt gecreëerd. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** constateren dat de Crisis- en herstelwet dit advies geen eer aan doet. Deze leden voelen er dan ook niets voor om akkoord te gaan met de CHW als er geen zicht is op de kaderwetgeving die de vrucht zou moeten zijn van Elverding. Wat heeft de regering voor motivering om vooruitlopend op de kaderwetgeving te komen met de CHW? En wat weerhoudt de regering ervan te werk te gaan volgens het advies van de commissie-Elverding? Hoe sluit de nog te publiceren wetgeving als gevolg van Elverding aan op de CHW? Deelt de regering onze harde voorwaarde dat eerst over de kaderwetgeving moet worden besloten en pas dan over de CHW?

De regering stelde in haar verdediging van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer dat veel projecten niet van de grond komen door stroperige *besluitvorming*. Waarom, zo vraagt de fractie van de **PvdD** is de regering van mening dat voor het versnellen en verbeteren van *besluitvorming* het nodig is om wetgeving aan te passen?

### **Werkgelegenheid en effectiviteit**

Bij vragen in de Tweede Kamer over te verwachten effecten van deze maatregelen op de werkgelegenheid wordt door de regering verwezen naar de 50 000 banen die in de bouw op de tocht staan, naar de Nota Ruimte waarin aangegeven staat dat voor de daarin genoemde projecten 100 000 mensjaren directe werkgelegenheid ingerekend is en voor alle infrastructuurprojecten naar schatting om 80 000 mensjaren. De leden van de fractie van de **PvdA** menen echter uit de recent gepubliceerde Bouwprognoses 2009–2014 te begrijpen dat de ongeveer 50 000 banen in de bouw die op de tocht staan, gerelateerd zijn aan een omvangrijke vraaguitval op de markt.

Bouwvergunningen zijn afgegeven of kunnen snel afgegeven worden, maar met de bouw wordt niet begonnen omdat de woningen niet voor tenminste 70–80% verkocht zijn.

Dat heeft geen enkele relatie met vertraging in de besluitvorming. Maar is het gevolg van het feit dat het risico van start bouw niet genomen kan worden en ook niet toegestaan wordt door de verscherpte financieringsvoorwaarden van de banken. Ook combinatieprojecten van huur- en koopwoningen vallen om dezelfde reden stil.

Soms worden projecten waarvoor de aanbesteding al geheel plaatsgevonden heeft alsnog uitgesteld. Projectontwikkelaars en bouwers, waaronder Friso de Zeeuw, Peter Noordanus en Rudy Stroink, geven aan dat heroverweging en herontwikkeling van veel projecten nodig is. In een groot aantal gevallen is er volgens deze zegslieden sprake van op dit moment de verkeerde projecten op de verkeerde plaats.

In Borger-Odoorn diende een projectontwikkelaar-bouwer zelfs een bezwaar in tegen het bouwplan waar hij zelf bij betrokken was uit angst de dure woningen straks niet kwijt te kunnen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen aan de regering om op deze feitelijke gegevens en uitspraken te reageren?

Ook zouden deze leden van de regering willen weten of er alternatieve maatregelen voor de werkgelegenheid in de bouw overwogen zijn?

Deze leden zouden zich kunnen voorstellen dat twee doelstellingen van de regering om enerzijds werkgelegenheid in de bouw te bevorderen en anderzijds versneld tot energiebesparing te komen gecombineerd hadden kunnen worden met een subsidie van bijvoorbeeld een half miljard voor het treffen van energiebesparende maatregelen in 400 000 huur- en koopwoningen. Dat is 50% van de subsidie, die het Ministerie van Economische Zaken heeft toegekend aan het windmolenpark in Urk, waar voor 400 000 huishoudens energie wordt opgewekt. Besparen aan de bron heeft toch een vergelijkbaar effect?

Zou de werkgelegenheid in het midden en kleinbedrijf van de bouw en aanverwante sectoren niet veel meer gebaat zijn bij een dergelijke stimuleringsmaatregel, waarvoor bovendien ingrijpende wetswijziging niet noodzakelijk is?

Is de regering bereid de effecten daarvan alsnog versneld te onderzoeken?

Ook wat betreft de werkgelegenheidsgevolgen voor de weg- en waterbouwwerken vragen de leden van de fractie van de PvdA of de regering de effecten van de versnelde procedure rond ongeveer 70 infrastructurele projecten, naast de al eerder door de beide Kamers geaccepteerde 30 projecten uit de spoedwet wegverbreding, nader kan onderbouwen. Heeft de regering nagegaan hoeveel Nederlandse bedrijven in staat zijn om omvangrijke weg- en waterbouwwerken te realiseren?

Voor zover de leden van de fractie van de PvdA bekend is gaat het om en beperkt aantal zeer grote en de grootste middelgrote bedrijven.

Als dat waar is dan zou het effect van de versnelling van zoveel projecten tegelijkertijd kunnen zijn dat het de markt verstoort, in die zin dat er te weinig gespecialiseerde bedrijven, grote machines en asfalt zijn om alle werken uit te voeren.

Dat kan prijsopdrijving tot gevolg hebben, vertraging in het vervolgtraject en aantrekkingskracht op buitenlandse partijen uitoefenen.

Graag een reactie van de regering op deze analyse.

Prijsopdrijving bij infrastructurele werken kan bovendien voor bedrijven die zowel een bouw als een infrapoot hebben betekenen dat zij bij aanbesteding in de bouw op of beneden kostprijs kunnen gaan zitten, waardoor wederom het midden- en kleinbedrijf (mkb) het nakijken heeft. 85% van de

bouw bestaat uit mkb bedrijven. En juist in die sectoren telt de werkloosheid en deeltijd WW aan. Ook daarop graag een reactie van de regering.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen zich in het kader van de effectiviteit af of de Crisis- en Herstelwet zijn doel wel zal dienen. Het is aannemelijk dat de wet niet voor maart 2010 in werking treedt. Het dieptepunt van de economische crisis is dan al achter de rug. De effecten van de Crisis- en herstelwet zullen aldus nauwelijks recessie-afnemend werken. De leden van de fracties van D66 en OSF vragen zich in dat licht bezien ernstig af of deze spoedwet, die hier en daar zeker nog meer onderzoek behoeft, nog wel geoorloofd is. Hoe kan de regering nu nog het spoedkarakter van het wetsvoorstel legitimeren? Is er een geactualiseerde studie, quick scan, van bijvoorbeeld het CBP voorhanden die bewijs aandraagt voor de urgentie van deze wet om «de crisis te bestrijden»? En uit welke onderzoeken blijkt dat de Crisis- en herstelwet tot meer werkgelegenheid leidt? En welke garanties heeft de regering hiervoor? Leidt het massaal losmaken van bouwprojecten niet tot een eenzijdige overspannen en daarmee kostenopdrijvende markt? Waaruit blijkt dat de effectuering van de wet niet tot marktverstoring leidt?

### **Relatie tot bestaande/nieuwe wetgeving**

#### *Algemeen*

Omdat versnelling, stroomlijning en coördinatie van wetgeving de fysieke leefomgeving betreffende niet pas nu maar al jaren hoog op de agenda staat van verschillende regeringen, zijn er de afgelopen jaren omvangrijke wijzigingen vastgesteld dan wel liggen in de beide Kamers der Staten-Generaal voor om binnenkort vastgesteld te worden. De leden van de fractie van de **PvdA** stellen dat het gaat om de WRO, BRO, Wabo, MER, bestuurlijke lus, NSL, spoedwet wegverbreding, Tracéwet, de integrale Waterwet, Natuurbeschermingswet en de coördinatiebepaling in ABW.

De leden van de fractie van de **PvdA** kunnen zich zeker voorstellen dat op niet al te lange termijn verdergaande vereenvoudiging en een meer integrale benadering kan plaatsvinden en ondersteunt dan ook, onder zekere voorwaarden, de voorstellen in dit wetsvoorstel die daarop gericht zijn, zoals het gebiedsontwikkelingsplan (afd 1) en de versnelde uitvoering van lokale en (boven)regionale projecten met nationale betekenis (afd 7).

Dat geldt niet voor het *projectuitvoeringsbesluit* (afd 6). Daar hebben de leden van de fractie van de PvdA zeer veel opmerkingen en vragen bij, vooral in relatie tot de bestaande en nieuw ontwikkelde wetten WRO en Wabo.

Inmiddels is een groot aantal (wijziging)wetten in procedure of aangekondigd die tevens zien op versnelling van procedures en streven naar integrale gebiedsontwikkeling. Elk van die wetten kent een eigen bevoegd gezag, begrenzings en beroepsprocedures. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen zich, in gevolg het voorgaande, af hoe de regering aankijkt tegen het risico dat de Crisis- en herstelwet tot meer procedurele rompslomp zal leiden in plaats van minder doordat bestuurders, juristen en rechters moeite zullen hebben met het eigen maken ervan en er daardoor juist meer vertraging zal ontstaan?

Ook is het risico groot dat belangenhebbende niet weten waar ze aan toe zijn en meer verzoekschriften indienen om inzicht in het proces te krijgen. Deze leden vragen zich af hoe de regering denkt deze risico's te minimaliseren? Welke concrete acties neemt de regering?



Is de regering in staat een helder beeld te scheppen van de verschillende wetten met dezelfde doelstellingen? En hoe verhouden deze wetten zich tot elkaar? Kan de regering hierover een schema overleggen?

De fractie van de **PvdD** vraagt of de regering kan aangeven welke consequenties het aannemen van de wet heeft in termen van rechtsbescherming, met name in relatie tot artikel 1.5 (het laten passeren van materiële gebreken door de rechter) en artikel 1.9 (introductie van het relativiteitsbeginsel)?

*WRO, WABO*

De leden van de **CDA**-fractie constateren met instemming dat het wetsvoorstel op een aantal onderdelen verder gaat dan de wet ruimtelijke ordening en tevens ruimte schept om bij de uitvoering van een aantal belangrijke projecten, snel resultaat te boeken. Naar hun mening is dit een van de essentiële onderdelen van het wetsvoorstel.

In het voorstel wordt een nieuwe planfiguur geïntroduceerd door de regering, het *gebiedsontwikkelingsplan*. In de nieuwe Wro kennen we sinds kort de projectbesluitbevoegdheid. In de praktijk blijkt dat van deze nieuwe figuur slechts zeer beperkt gebruik gemaakt wordt. Als deze leden het goed zien, dan wordt bij de eerste nota van wijziging (op onderdeel Y, artikel bA) artikel 3.13 Wro zodanig gewijzigd dat de verplichting om een projectbesluit te vertalen in een bestemmingsplan, wordt geschrapt. De leden van de **CDA**-fractie juichen deze wijziging toe, omdat daarmee een belangrijk bezwaar tegen het projectbesluit en de aarzeling van gemeenten om deze nieuwe bevoegdheid op te pakken, weggenomen wordt.

Met deze wijziging vragen de leden van de CDA-fractie zich wel af of de regering daarmee tevens van oordeel is dat het bestemmingsplan niet meer het centrale sturingsinstrument binnen de Wro zal zijn. De opvatting van de regering zoals geformuleerd in deze nota van wijziging lijkt niet eenduidig; de regering geeft onder meer aan dat «nadere analyse heeft aangegeven dat de koppeling van het projectbesluiten het bestemmingsplan ook op een andere manier kan worden bewerkstelligd» (31 127, nr. 5, p. 29). Hier lijkt sprake van voortschrijdend inzicht (zie ook A. G. A. Nijmeijer, Projectbesluit en bestemmingsplan onthecht: voortschrijdend inzicht of verlaten Wro-principe, in: Gemeentestem 2009, 7326, nr. 110). Zien deze leden het juist dat de regering ervan uitgaat dat projectbesluiten, vrijwel automatisch, eens in de tien jaar zullen worden vertaald in een bestemmingsplan?

Mede gelet op de argumenten van de regering, rijst de vraag waarom art. 5:20 van de Wabo wordt gehandhaafd (en er bij de Invoeringswet niet wordt voorzien in schrapping althans aanpassing ervan). Zoals blijkt uit de totstandkomingsgeschiedenis van de in de Wro opgenomen vorderingsbevoegdheid van GS (om te vorderen dat door B&W wordt gehandhaafd), is deze opgenomen teneinde voor GS een beroepsmogelijkheid bij de bestuursrechter te creëren. De gedachte was dat, als in de wet is opgenomen dat GS dit kunnen vorderen, dit college belanghebbende ex art. 1:2 Awb is bij een afwijzing van zo'n verzoek. GS beschikken o.g.v. de Gemeentewet reeds over adequaat instrumentarium bij taakverwaarlozing (art. 125 jo. art. 134 Gem.wet). Is de regering het met de leden van de CDA-fractie eens dat gelet op de argumentatie in dit wetsvoorstel het een goede reden is om artikel 5:20 Wabo niet in werking te laten treden?

De leden van de fractie van de **PvdA** stellen dat vanaf 1 juli 2008 een grondig herziene Wet Ruimtelijke Ordening van kracht is, waarin de struc-

tuurvisie ook wel gebiedsvisie genoemd, voor alle overheidsniveaus verplicht gesteld is. De noodzaak om in een zo dichtbevolkt land met de vele ruimteclaims verantwoord en weloverwogen te werk te gaan lag aan die bepaling ten grondslag. Een structuurvisie en het daaropvolgende bestemmingsplan geeft aan bewoners, overheden en initiatiefnemers duidelijkheid over de gewenste ontwikkelingen in een omschreven gebied en zorgt in de voorbereiding voor een afweging van alternatieven en kwaliteitsborging. Initiatieven of te wel projecten moeten voldoen aan de structuurvisie en de daarop gebaseerde bestemmingsplannen.

Deze ingrijpende wijziging van de WRO diende mede om de ontstane praktijk van wildgroei aan zogenaamde art. 19 procedures tegen te gaan, waarin projectenplannen ingediend en goedgekeurd werden, die nauwelijks gebaseerd waren op een goedgekeurd bestemmingsplan of bredere gebiedsvisie. In de eerste versie van de herziening van de WRO waren de projectbesluiten niet meer opgenomen. Gemeentebestuurders en ontwikkelaars/bouwers hebben daar met succes tegen geprotesteerd vanuit de argumentatie dat nieuwe ontwikkelingen teveel planproceduuretijd zouden kosten. Projectbesluiten zijn daardoor alsnog opgenomen maar wel met de bepaling dat binnen een jaar het projectbesluit opgenomen moet worden in een vastgesteld bestemmingsplan en de leges van de bouwvergunning pas dan geheven kan worden.

Invoering van een omvangrijke wetswijziging vraagt gewenning, organisatie en cultuurverandering en vooral consistentie in de uitvoeringspraktijk en wetgeving.

Het is daarom voor de leden van de fractie van de PvdA onbegrijpelijk dat in de voorliggende CHW *het projectbesluit* in versterkte vorm geïntroduceerd wordt als een zelfstandig rechtsgeldig besluit zonder dat daarop binnen een jaar een bestemmingsplanwijziging gevolgd hoeft te worden en zonder dat bepaald wordt dat het projectuitvoeringsbesluit gebaseerd dient te zijn op het in de structuurvisie vastgestelde beleid. De prikkel dat leges pas geheven mag worden nadat de bestemmingsplanwijziging is vastgesteld verdwijnt eveneens geheel.

Dit betekent, volgens de leden van de fractie van de PvdA, een dusdanige ingrijpende wijziging van de WRO voor alle binnenstedelijke bouwprojecten van meer dan 12 woningen oplopend naar 2000 woningen (de facto voor alle bouwprojecten), dat de vraag gerechtvaardigd is wat nog de betekenis van de WRO is voor het bestaand stedelijk gebied en van de in behandeling zijnde AMvB ruimte en het Besluit Ruimtelijke Ordening? Hoe kan worden bereikt dat een bestemmingsplan het centrale instrument in de ruimtelijke ordening blijft, of wordt dat niet meer beoogd? Hoe kan worden gewaarborgd dat een strategische afweging met ruimte voor alternatieven in direct samenspel met burgers en hun organisaties, mede op basis van milieu en ruimtelijke kwaliteitsoverwegingen, plaatsvindt bij de toepassing van de projectbesluiten? Hoe kan worden voorkomen dat er in de praktijk complete onduidelijkheid gaat bestaan over enerzijds planvorming die in aanmerking komt voor de projectuitvoeringsbesluitbenadering zoals weergegeven in afdeling 6 van het voorliggende wetsvoorstel, waarbij behoudens enkele genoemde uitzonderingen afgeweken mag worden van de bestaande wetgeving en anderzijds planvorming, waarvoor bestaande wetgeving zoals WRO, NSL, Wet geluidhinder, MER en Natuurbeschermingswet geldend is?

De leden van de fractie van de PvdA menen bovendien dat het bij bouwprojecten met een omvang oplopend tot 1500–2000 woningen niet meer gaat om kleine binnenstedelijke invullingen, maar om grote(re) uitbreidingsplannen, waarbij overwegingen rond ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en onderzoek naar demografische groei en krimp in de komende

decennia vooraf moeten gaan aan snelle besluitvorming. Structuurvisie en bestemmingsplan, zoals vastgelegd in de WRO lijken daarvoor de aangewezen instrumenten.

De regering verwijst in haar keuze voor afdeling 6 naar het advies van de Raad van State waar in voorgesteld wordt om, in plaats van en niet aanvullend op de voorgelegde ontwerp crisis- en herstelwet, voor een klein aantal vergelijkbare projecten waarvoor, al voldoende draagvlak verkregen is in de samenleving, tot stroomlijning en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures te komen.

Als goed voorbeeld wordt naar de Deltawet grote rivieren (dijkverzwaring) verwezen. Onomstreden doel van veiligheid zorgde voor breed draagvlak voor de ene afgegeven vergunning door de provincie met beroepsmogelijkheid in één instantie bij de bestuursrechter.

De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de vergelijking met deze Deltawet benadering en de niet nader gedefinieerde versnelde uitvoering van bouwprojecten in afdeling 6 niet opgaat, omdat het onomstreden doel, het brede draagvlak en het kleine aantal vergelijkbare projecten ontbreekt.

Daarnaast vragen de leden van de fractie van de PvdA waarom de, tot nu toe weinig toegepaste, coördinatiebepaling in de WRO niet ingezet kan worden voor coördinatie en stroomlijning van de besluitvorming?

Is de veronderstelling zo onjuist, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA, dat bij het adequaat toepassen van de in de WRO opgenomen coördinatiebepaling, al veel problemen rond ongelijktijdigheid van de afgifte van vergunningen voorkomen kan worden, waardoor de snelheid aanzienlijk bevorderd wordt?

Is een versterkte ondersteuning op het goed toepassen en uitvoeren van mogelijkheden in de bestaande wetgeving dan niet verre te verkiezen boven het ontwikkelen van een geheel nieuw systeem naast het bestaande systeem? Wat ontbreekt er aan de coördinatiebepaling wat wel in de voorliggende wet opgenomen staat?

Maar niet alleen de coördinatiebepaling in de WRO geeft mogelijkheden, dat geldt nog meer voor de Wabo met de ene omgevingsvergunning als uitgangspunt.

Wat is het verschil tussen de omgevingsvergunning en het projectuitvoeringsbesluit, zoals in afd. 6 voorgesteld, vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af?

Bij een vergelijking komt de omgevingsvergunning er ogenschijnlijk beter uit omdat de indieningsvereisten daarvoor zijn vastgesteld terwijl dat bij het projectuitvoeringsbesluit onduidelijk is. Hoewel de Wabo nog bij de Eerste Kamer in behandeling is, wordt binnen de meeste gemeentehuizen al gewerkt volgens de in de Wabo voorgestelde werkwijze van het ene loket en afhandeling van de vergunningen zoveel mogelijk via het ene besluit. Daar was en is een grote cultuurverandering voor nodig, doorbreking van de verkokering en bevorderen van samenhang middels coördinatie. Dat zo zijnde is er, voor zover de leden van de fractie van de PvdA nu kunnen zien, geen goede argumentatie te vinden waarom naast de omgevingsvergunning het projectuitvoeringsbesluit geïntroduceerd zou moeten worden. Integendeel, het naast elkaar bestaan van twee verschillende regimes, die beiden nog in de uitvoeringspraktijk bewezen moeten worden, vergroot onduidelijkheid en zal eerder extra vertraging dan versnelling tot gevolg hebben.

Dit betekent voor de leden van de fractie van de PvdA dat zij een dringend beroep op de regering willen doen om dit onderdeel uit de wet te schrappen en vragen daarop een reactie van de regering.

Samengevat zijnde overwegingen die aan deze vraag ten grondslag liggen de volgende:

- de veranderde vraag in de markt vraagt eerder om herontwikkeling van bestaande plannen is dan op de korte termijn om snelle realisering van nieuwe plannen
- de onduidelijkheid na recente toevoeging van sterk verbeterde nieuwe wetgeving het omgevingsrecht betreffende, zoals de omgevingsvergunning en de coördinatieregeling WRO zal vergroot worden
- de recente uitspraak van het Europese Hof over het niet zonder meer op deze wijze mogen toepassen van de MER drempel<sup>1</sup> vraagt om wetsaanpassing

De leden van de fractie van de PvdA vinden het *gebiedsontwikkelingsplan*, zoals vastgelegd in afdeling 1 Ontwikkelingsgebieden, daarentegen zeker de moeite van het experimenteren waard en passend bij de aanbevelingen in het advies van de VROM raad «dynamiek in gebiedsgericht beleid». Gelet op alle voorwaarden waaraan het gebiedsontwikkelingsplan moet voldoen gaat het bij dit onderdeel van de voorliggende wet niet om realisering op korte termijn, maar eerder om het verkennen van mogelijkheden voor het doorbreken van de impasse in gebieden waar tegengestelde belangen tussen economie en milieu spelen.

Waarom, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA is er niet voor gekozen om in de bestaande WRO een experimenteerartikel op te nemen, waardoor ervaringen opgedaan kunnen worden met een nieuw integraal afwegingskader waarin het vrijmaken van milieugebruiksruimte met het oog op duurzame ruimtelijke en economische ontwikkelingen centraal staat, conform het advies van de VROM raad? Heeft dat niet als groot voordeel dat alle plannen de ruimtelijke ordening betreffende onder hetzelfde regime vallen, namelijk de WRO? Is de regering bereid dit alsnog te overwegen?

Zal de belangrijkste vraag in de uitvoeringspraktijk niet zijn onder welke voorwaarden de milieugebruiksruimte vergroot kan worden zonder dat Europese Regelgeving geweld aangedaan wordt en zonder dat de rechtszekerheid al te zeer geschaad wordt van eigenaren die in het verleden een toegestane hoeveelheid milieugebruiksruimte verkregen hebben?

Als de leden van de fractie van de PvdA het goed begrepen hebben uit rapporten van de planbureaus, dan is er immers weinig milieugebruiksruimte meer te verdelen in grote delen van ons land. Is dat een juiste constatering?

Gaat het bij deze gebiedsontwikkelingsplannen vooral om hergebruik van de bestaande ruimte of om gedurende 10 jaren plus de plan voorbereidingsjaren van tenminste 3 jaren, ontheven te zijn van de bestaande normen?

Kan in het laatste geval de milieugebruiksruimte nog toenemen ook al is er nu in dat gebied al sprake van overschrijding van de normen?

Het komt de leden van de fractie van de PvdA voor dat er wel nadere voorwaarden aan die ontheffing gesteld moeten worden. En ook niet ieder gebied zal vermoedelijk in aanmerking komen voor een dergelijk experiment. Kan de regering de contouren daarvan aangeven?

Eén van de reeds aangegeven voorwaarden is dat het bevoegd gezag er voor zorg draagt dat na 10 jaar het gebied programmatisch wel aan de norm voldoet, dan is de vraag of naleving reëel is en op welke wijze naleving van die afspraak afgedwongen kan worden?

De leden van de fractie van de PvdA vinden dit een belangrijk punt omdat naleving van de Europese normen niet alleen van belang is voor de inwoners en gebruikers van het betreffende gebied maar ook voor de direct omwonenden.

---

<sup>1</sup> Uitspraak oktober 09 Europese Hof van Justitie, waarover minister Vrom brief aan de TK gestuurd heeft dd 11-11-2009.

Er zullen uit overwegingen van volksgezondheid toch ook grenzen gesteld moeten worden aan de omvang van de overschrijding gedurende 10 jaren van vooral wanneer het de normen voor luchtkwaliteit en geluidhinder betreft?

Het wetsvoorstel regelt, zo stellen de leden van de fractie van **Groen-Links**, dat het projectbesluit binnen twee maanden nadat het besluit is genomen, op een digitale wijze wordt gepubliceerd. Hierdoor wijzigt dit wetsvoorstel de legessanctie, waarbij een besluit binnen een jaar in een bestemmingsplan moest worden geïmplementeerd, op straffe van het verval van leges. De legessanctie heeft tot doel om het bestemmingsplan het centrale instrument van ruimtelijke ordening te maken, en dient zo het uitgangspunt van de Wet ruimtelijke ordening. Heeft de regering dit uitgangspunt verlaten, ondanks dat de Wet ruimtelijke ordening nog geen anderhalf jaar geleden in werking is getreden? Zo nee, hoe verwacht de regering het bestemmingsplan toch nog als centraal instrument te behouden, nu met dit wetsvoorstel gemeenten veel meer projectbesluiten gaan nemen. Wordt het ruimtelijke ordeningsbeleid van gemeenten daardoor niet minder inzichtelijk voor burgers, nu de digitaal beschikbare bestemmingsplannen niet meer zonder meer betrouwbaar en actueel zijn?

Kan de regering uitleggen wat de toegevoegde waarde is van het in dit wetsvoorstel neergelegde projectuitvoeringsbesluit ten opzichte van de omgevingsvergunning waarin de WABO voorziet? Is de regering het met de leden van de fractie van GroenLinks eens dat deze extra wetgeving de implementatie van ruimtelijke ordeningsbeleid voor gemeenten compliceert? Waarop baseert de regering de verwachting dat gemeenten toch gebruik gaan maken van dit voorgestelde instrument, mede gelet op de ervaringen met de Interimwet stad- en milieu-benadering?

Je zal maar te horen krijgen dat je in een ontwikkelingsgebied woont, dan zijn je handen ook nog eens gebonden gezien artikel 5.2 bepaalt dat geen beroep mogelijk is tegen aanwijzing van ontwikkelingsgebieden, zo stelt de fractie van de **PvdD**. Zitten we na het Q-koorts debacle echt te wachten op een volgende gezondheids crisis als gevolg van ongebreidelde groei? Hoe zullen de ontwikkelings- en experimenteergebieden benut worden? Welke ontwikkelingen worden hierin verwacht? Is het waar dat ook agroparken met megastallen onder gebracht kunnen worden in deze nieuwe constructies? Waarom moeten anders de wetten over geurhinder en ammoniak van veehouderijen buiten werking gesteld worden? Is het waar dat ook de bouw van elektriciteitscentrales die bijvoorbeeld op kolen of gas draaien, gemakkelijker wordt? Is het ook de bedoeling van de ontwikkelingsgebieden om dit soort installaties mogelijk te maken?

#### *Relativiteitsvereiste*

Het *relativiteitsbeginsel* in artikel 1.9 vormt een belangrijke grondslag voor de versnelling van procedures en het scherper definiëren van direct belanghebbenden bij een besluit, zo stellen de leden van de fractie van het **CDA**. Al vele jaren wordt voornamelijk in de wetenschappelijke literatuur gediscussieerd over de betekenis van het relativiteitsbeginsel in het bestuursrecht. Bestudering van de relevante passages in het wetsvoorstel laat een duidelijke overeenkomst zien tussen het voorstel en het relativiteitsvereiste in het privaatrecht, zoals neergelegd in artikel 6:163 BW. Verschil met het privaatrecht lijkt te zijn dat de rechter de relativiteitseis ambtshalve zal moeten verrichten op alle beroepsgronden. Kan de regering deze lezing bevestigen, zo vragen de leden. En kan deze benadering leiden tot extra onzekerheid en extra beroepen, zo is de vraag van deze leden.

Bij de toetsing van het relativiteitsbeginsel aan het Verdrag van Aarhus en het Europese recht geeft de regering aan geen strijd te zien. Dat zal, aldus de leden van de CDA-fractie, mede afhangen van het feit hoe de rechter zal omgaan met het relativiteitsbeginsel in de rechtspraak. Deze leden zijn van mening dat het zinvol kan zijn dat de regering helder maakt dat individuele burgers en (milieu)organisaties de ruimte krijgen op basis van de CHW, toegang tot de rechter te hebben in het geval van rechtstreeks werkende Europese regelgeving. Van belang is tevens dat de rechter het beschermingsbereik van deze Europese voorschriften, met name de milieuvoorschriften, niet te beperkt zal opvatten. Deelt de regering deze benadering van de leden van de CDA-fractie?

Bij tweede nota van wijziging heeft de regering het relativiteitsvereiste enigszins afgezwakt door in artikel 1.9 van het wetsvoorstel het woordje «kennelijk» toe te voegen. Dat kan veel prejudiciële vragen voorkomen, aldus de regering. De leden van de CDA-fractie kunnen instemmen met dit voorstel en met name ook met de wijziging van artikel 1.9. Immers, toepassing van dit beginsel dient aanstonds duidelijk te maken met welke voorschriften de belangen van een (rechts)persoon, rechtspersonen worden beschermd. De rechter zal daarbij een belangrijke rol moeten spelen. Hij dient naar de mening van de leden van de CDA-fractie zoveel mogelijk handvatten aangereikt te krijgen door de wetgever om met de toepassing van het relativiteitsbeginsel uit de voeten te kunnen in een concrete casus. Dat roept bij deze leden de vraag op hoe de regering aankijkt tegen de verhouding tussen het relativiteitsvereiste en het beginsel van «een goede ruimtelijke ordening» (art. 3.1 Wro). Vraag is hoe de bestuursrechter deze norm zal moeten gaan differentiëren naar de belangen van de betreffende rechtspersoon/rechtspersonen of individu(en). Kan de regering tevens aangeven of zij een wijziging beoogt ten aanzien van het belanghebbende begrip mede met het oog met de jurisprudentie van de ABRvS en de CRvB. De tekst van de Memorie van Toelichting lijkt dit te impliceren.

De leden van de CDA-fractie beschouwen de opname van het relativiteitsbeginsel in voorliggend wetsvoorstel als een experiment in die zin dat onder het regime van de CHW bezien zal gaan worden in welke mate dit beginsel effect gaat sorteren op de snelheid en kwaliteit van besluitvorming op ruimtelijk gebied en hoe de jurisprudentie zich gaan ontwikkelen. Zien deze leden het goed dan is het relativiteitsvereiste tevens een belangrijk voorwerp van overweging bij de opstelling van het wetsvoorstel betreffende herziening van het bestuursprocesrecht. Deze leden behouden zich het recht voor om bij de behandeling van laatstgenoemd wetsvoorstel ten principale terug komen op het relativiteitsvereiste in het bestuursrecht en dat mede aan de hand van de ervaringen die dan zijn opgedaan met de CHW.

In art 1.9 wordt het mogelijk gemaakt dat de rechter een besluit niet vernietigt, wanneer vernietiging *kennelijk* niet strekt tot bescherming van belangen van degene die beroep heeft aangetekend. Middels amendering is het begrip kennelijk toegevoegd. Hoe de juridificering zal gaan plaatsvinden van de begrippen kennelijk en «bescherming van de belangen» is een belangrijke vraag, waaraan naar de opvatting van de leden van de fractie van de **PvdA**, een politieke opvatting vooraf gaat.

Is de regering het eens met de opvatting van Prof. Mr. B. J. Schueler<sup>1</sup> die stelt dat publiekrechtelijke voorschriften doorgaans algemene belangen behartigen en daardoor een ruim en diffuus beschermingsbereik hebben, waardoor het voor de rechter, dankzij de tussenvoeging van het woord «kennelijk», mogelijk is om aan de bescherming het voordeel van de twijfel te geven?

<sup>1</sup> In artikel tijdschrift voor Bouwrecht januari 2010 «de relativiteitseis: sneller of beter?»



De leden van de fractie van de PvdA kunnen zich daarnaast goed voorstellen dat de rechter bij dat oordeel betreft de wijze waarop in de verkenningfase, voorafgaande aan de besluitvorming, degenen die in beroep gegaan zijn betrokken zijn geweest. Kan de regering deze opvatting delen?

De voorbeelden die in de Memorie van Toelichting genoemd staan om te ondersteunen dat een relativiteitsvereiste gewenst is, geven volgens de leden van de fractie van de PvdA een zeer eenzijdig en daardoor karikatuurlijk beeld van een samenleving, waarin burgers alleen maar gericht zijn op hun kleine eigen belang en geen enkel oog hebben voor meer algemeen geformuleerde belangen. Naast deze, zeker bestaande groep, waarvoor een relativiteitsvereiste er in beperkte mate aan kan bijdragen om plannen die een algemeen belang dienen niet te vertragen, zijn er veel meer burgers die zich vanuit betrokkenheid en met ervaring en deskundigheid inzetten voor de vormgeving van hun leefomgeving niet alleen in hun eigen straat maar ook in hun dorp, stad of regio.

Is het gevaar niet aanwezig dat door het invoeren van het relativiteitsvereiste de rechter uitsluitend gaat oordelen of er bij het beroep wel in voldoende mate het «enge» eigenbelang gediend is, waardoor er geen ruimte meer is voor individuele burgers om op basis van meer algemeen geformuleerde belangen als ruimtelijke kwaliteit en identiteit beroep aan te tekenen?

Is het daarom niet van belang om politiek vast te stellen hoe ruim of hoe eng dit begrip moet worden toegepast?

Het mag toch niet zo zijn, vragen de leden van de fractie van de PvdA de regering, dat het beroep dat burgers aantekenen tegen de voorgestelde herinrichting van het centrumgebied van hun gemeente, op grond van overwegingen van ruimtelijke kwaliteit ( een goede ruimtelijke ordening), afgewezen kan worden omdat deze burgers te ver van het centrum wonen om er hinder van te ondervinden? Of om een ander voorbeeld te noemen dat burgers in een stad, ook al wonen ze er niet om de hoek, geen bezwaar meer kunnen indienen tegen de oprichting van een nieuwe speelautomatenhal in hun gemeente, omdat ze die gewoon niet willen?

Uitgaande van het Verdrag van Aarhus, waarin wordt benadrukt dat er ruim toegang tot de rechter moet zijn voor niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieubescherming, is het eveneens relevant om politiek vast te stellen dat wanneer natuur- en milieuorganisaties beroep instellen tegen plannen waarin naar hun oordeel natuur en milieubelangen geschaad worden, zij niet buitengesloten worden op grond van het relativiteitsvereiste. Deelt de regering in algemene zin die opvatting? In het Verdrag van Aarhus is immers opgenomen dat – vrij vertaald – wanneer een partij eenmaal toegang tot de rechter heeft, strijdigheid met het nationale milieurecht aan de orde moet kunnen worden gesteld. Wanneer die mogelijkheid bij voorbaat beperkt zou worden, zou strijd kunnen ontstaan met het Verdrag.

De leden van de **VVD**-fractie staan sympathiek tegenover de introductie van het relativiteitsvereiste in artikel 1.9. Diegene die zich in een procedure bij een rechter beroept op schending van een rechtsnorm, heeft alleen kans van slagen als de rechtsnorm strekt tot bescherming van zijn belangen. Hoewel de minister zelf heeft aangegeven de kans klein te achten, kan de invoering van het relativiteitsvereiste in artikel 1.9 problemen opleveren met het Europese recht. Op het moment dat dit speelt, dient de hoogste nationale rechter een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Luxemburgse Hof van Justitie. De tijd die daarmee gemoeid is, is twee tot drie jaar. Waarop baseert de regering zijn stellige overtuiging dat dit artikel geen problemen oplevert met het Europese recht? En hoe voorkomt de regering dat toch misbruik kan worden

gemaakt door bezwaren in te dienen via een achterdeur, met kleine materiële belangen (men schaft 1 m<sup>2</sup> grond aan om toch ideologisch bezwaar te maken)?

Het relativiteitsvereiste staat nu wel in de Chw, maar niet in de Wabo, niet in de Wro en niet in de Woningwet. Het wordt zo willekeurig welke projecten wel worden getoetst op relativiteit en welke niet. Waarom wordt het relativiteitsvereiste niet in het hele omgevingsrecht ingevoerd?

De leden van de fractie van de **SP** stellen vast dat in deze Kamer het afgelopen halfjaar, naar aanleiding van onder meer de (invoeringswet) WABO, de bestuurlijke lus en de tracéwet gediscussieerd is over het begrip «belanghebbende» in en buiten de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Velen in deze Kamer maken zich zorgen over een eventuele inperking van de kring van belanghebbenden. Het «belanghebbende-begrip» is nog steeds geen rustig bezit, aldus Daalder en Palmboom in het NJB.

De reeks uitspraken op dit gebied is uitzonderlijk groot en groeit nog steeds. Dat kan ook niet anders in een systeem waarin de wetgever er voor kiest of zich genoodzaakt ziet de uitwerking van dit begrip aan de rechtspraak over te laten, zo zijn de leden van de SP-fractie van mening. Nu kiest de wetgever voor een redelijk onbelangrijke beperking van het «belanghebbende-begrip» door het relativiteitsvereiste dwingend voor te schrijven. Het is zeer de vraag of dit vereiste EU-proof is en nog meer of dit vereiste, waar het gaat om milieuwetgeving, niet in strijd is met het verdrag van Aarhus. Een aantal schrijvers, in goed gezelschap van de Raad van State twijfelt hier ernstig aan. De leden van de fractie van de SP vragen zich af waarom welbewust het risico genomen wordt dat Nederland in gebreke wordt gesteld omdat Europese verplichtingen niet (langer) juist zijn geïmplementeerd? Hoe ziet de regering de verhouding tussen het voorliggend wetsvoorstel en de Europese M.E.R.-richtlijnen? Waarom denkt de regering desondanks dat invoering van dit vereiste voor een versnelling van de procedure zal zorgen? Milieuwetgeving raakt iedere burger en burgers en milieuorganisaties zullen alle redenen hebben om tot aan het Europese Hof te procederen om duidelijkheid te krijgen.

De Commissie Elverding doet in zijn rapport een groot aantal voorstellen voor versnelling van de onderhavige procedures. Over invoering van het relativiteitsvereiste zegt Elverding op blz. 24: *«Hoewel de Commissie geen tegenstander is van invoering van het relativiteitsvereiste denkt de commissie dat invoering ervan slechts beperkt zal leiden tot tijdwinst. Het aantal appellanten zal niet noemenswaardig dalen, maar alleen het aantal en de aard van de gronden die zij kunnen inbrengen»*. Kan de regering uitleggen waarom nu juist dit controversiële punt ter versnelling van de procedure opvoert? Zou de uitspraak van de Raad van State van 11 november 2009, 200808595/1H1 (NJB 27 november 2009) anders geluid hebben als in de Awb de relativiteitstoets dwingend was voorgeschreven?

Verder vragen de leden van de SP-fractie zich af in hoeverre de invoering van het relativiteitsvereiste nu daadwerkelijk tot bespoediging van het beleidsproces zal leiden. Wat zijn volgens de regering de gevolgen van het opnemen van het relativiteitsvereiste voor de gerechtelijke onderzoeks-fase? In hoeverre is het relativiteitsvereiste een werkbare procedure, mede in het licht van het feit dat de Raad van State eerder – toen overigens zonder wettelijke grondslag – begonnen is het relativiteitsbeginsel toe te passen, maar daarmee is opgehouden omdat het in de praktijk meer vragen en problemen opriep dan het oploste?<sup>1</sup> Welke nieuwe inzichten zijn er dat het relativiteitsvereiste vandaag de dag een betere toepasbaarheid heeft dan in de jaren '90? En vergt de invoering van het relativiteits-

<sup>1</sup> Zie het pre-advies van M.B. Koetsel in Preadviezen in VAR 108, de Belanghebbende, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan Rijn 1992, pp. 112–116.

vereiste – gezien de zwaarte ervan – niet een apart wetvoorstel of een bredere discussie in het kader van de Algemene wet bestuursrecht?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** voelen in beginsel niets voor de invoering van het relativiteitsvereiste in de vorm zoals gekozen in de CHW. Het is vrijwel zeker in strijd met Europese regels, leidt tot vertraging in plaats van versnelling en smooit de kritiek van natuur- en milieuorganisaties. De drempel om op te komen voor natuur- en milieubelangen wordt te hoog gelegd. De leden vragen zich af of het relativiteitsvereiste dat met dit wetsvoorstel wordt ingevoerd, doel treft aangezien het vereiste geen barrière vormt ten aanzien van beroepsgronden van belangenorganisaties die bij de betrokken projecten meestal mee procederen. Wil de regering dit nog eens uitleggen?

De leden van de fracties van D66 en OSF staan op het standpunt dat er op dit punt helemaal geen tijdwinst wordt geboekt. Bovendien leidt de toepassing van dit vereiste tot onnodige complexe juridische vragen aangaande het beschermingsbereik van betrokken normen waarvan de beantwoording veel extra tijd zal vergen van juristen en rechters. Hoe denkt de regering vertraging door juridische rompslomp te voorkomen? En op basis van welke feiten komt de regering tot deze redenering? Is de regering bereid een besluit te nemen om het relativiteitsvereiste te schrappen als blijkt dat het vereiste niet tot de gewenste versnelling leidt? Komt er onderzoek naar de werking – effectiviteit – van het relativiteitsvereiste? Hoe kan de regering garanderen dat projecten niet geschaad worden door het vereiste?

Is de regering op de hoogte van twee voor de CHW relevante uitspraken van het Europese Hof gedaan op 15 oktober jl. één aangaande de drempelwaarde voor de MER plichten en twee de uitwerking van het Verdrag van Aarhus inzake het ongedaan maken van een door Zweden beperkte toegang van belanghebbende bij de rechter? Zo ja, wat ziet de regering als extra risico's, complicaties en consequenties van deze uitspraken voor de CHW?

Juist Europeesrechtelijk is de invoering van het relativiteitsvereiste omstreden. In lid 3 van artikel 9 van het Verdrag van Aarhus is opgenomen dat wanneer een partij eenmaal toegang tot de rechter heeft, strijdigheid met het nationale milieurecht aan de orde moet kunnen worden gesteld. Doordat de regering deze mogelijkheid bij voorbaat al beperkt, ontstaat onbetwistbaar strijd met het verdrag en het risico van de al eerder aan de orde gekomen gevreesde vertraging. Op dit moment liggen er prejudiciële vragen hierover, die door een Duits gerechtshof aan de orde zijn gesteld (OVG Münster), bij het Europese Hof. Lijkt het de regering, samen met de leden van D66 en OSF niet wijs de beantwoording van deze vragen eerst af te wachten?

Welke stappen zal de regering nemen als uit de antwoorden op de prejudiciële vragen blijkt dat het relativiteitsvereiste tegen de Europese wetgeving indruist? Is de regering dan bereid het relativiteitsvereiste alsnog te schrappen uit de wetgeving? Kan de regering hierover onafhankelijk juridisch advies overleggen aan de Eerste Kamer, bijvoorbeeld van de landsadvocaat? Wil de regering eens uitleggen wat de juridische betekenis is van het woord «kennelijk» in artikel 1.9?

### **Europese aspecten**

De regering heeft in de MvT en bij de behandeling in de Tweede Kamer aangegeven dat zij verwacht dat de voorliggende wet niet in strijd is met de EU regelgeving. Daarover willen de leden van de fractie van de **PvdA** nog enige verduidelijkende vragen stellen.

In art 1.4 wordt het beroepsrecht van andere overheden dan de centrale overheid beperkt. In het betreffende artikel staat dat er geen beroep ingesteld kan worden tegen een besluit indien dat besluit niet is gericht tot die rechtspersoon. De vraag is nu wanneer een besluit beschouwd kan worden als niet gericht tegen die rechtspersoon? Om een voorbeeld te noemen: de aanleg van een burgerluchthaven Twente, gelegen in Enschede. De gemeenteraad van Enschede besluit tot het verlenen van instemming met aanleg en inrichting van een burgerluchthaven. De gemeenteraden van Hengelo, Losser, Oldenzaal en over de grens Bad Bentheim wijzen de aanleg af. Zouden deze gemeenten volgens het verdrag van Aarhus geen rechtspersonen kunnen zijn waarop het besluit gericht is of te wel vertegenwoordigers van «het betrokken publiek, die een voldoende belang hebben dan wel stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht»?

In art 1.11 worden twee elementen uit de zojuist vastgestelde MER wetgeving geschrapt namelijk het beschrijven van alternatieven voor complexe projecten en de toetsing door de Commissie MER. Deze bepaling geldt voor de in Bijlage II opgenomen projecten als ook voor de nog aan te wijzen lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis. In de voorgestelde lijst van Bijlage II staat een groot aantal projecten, die zondermeer als complex aangemerkt moeten worden (zoals onder anderen de A2 Maastricht, de A1/A6/A9, de A4 Midden Delfland, IJssel-sprong bij Zutphen, glastuinbouwprojecten en Buitenring Parkstad).

Waarom wordt niet aangesloten bij de net vastgestelde modernisering van de MER, waarin een helder onderscheid aangebracht wordt tussen de uitgebreide en beperkte MER procedure?

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering ook of het zonder meer schrappen van alternatieven niet contraproductief werkt en nauwelijks te verdedigen is vanuit het serieus nemen van een verkenningsfase die vooraf moet gaan aan het nemen van het besluit?

Te meer daar deze leden, wanneer ze art 5 lid 3 van de betreffende EU richtlijn voor projecten lezen het aangeven van een schets met de voornaamste alternatieven en milieueffecten verplicht gesteld wordt.

Ligt het dan niet in de rede dat betrokken burgers en organisaties op dat artikel een beroep kunnen doen wanneer er geen redelijke alternatieven uitgewerkt worden?

Leidt dat niet tot een zinloze vertraging, waarbij het niet over de inhoud van het project gaat maar over juridische procedures?

In hetzelfde wetsvoorstel betreffende de modernisering MER is opgenomen dat voor complexe projecten een verplichte toetsing door de MER commissie noodzakelijk is.

Kan de regering een onderbouwing geven van de stelling dat het laten vervallen van de toetsing door de Commissie MER leidt tot versnelling van projecten?

De leden van de fractie van **GroenLinks** stellen vast dat de Nederlandse staat niet slechts met decentrale overheden te maken heeft, maar ook met hogere regelgeving waarin rechten van burgers zijn vastgelegd en kwetsbare belangen veilig worden gesteld. In dat verband zouden de fractieleden van GroenLinks graag toegelicht zien hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot het EVRM, in het bijzonder waar het de beroepsmogelijkheden van burgers betreft, de vogel- en habitatrichtlijn en het onderzoek naar alternatieven in het kader van de MER.

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** constateren dat sommige maatregelen de grens raakt van wat Europeesrechtelijk geoorloofd is. Dit levert als nadeel dat een betrokken rechter in bepaalde gevallen zich genoodzaakt ziet prejudiciële vragen aan het Luxemburgse Hof van Justitie voor

zal leggen. Het onontkoombare gevolg is dat de betrokken procedure vanwege de behandelingstermijn voor dit hof twee tot zelfs drie jaar stil komt te liggen. Vertragen in plaats van versnellen. Hoe heeft de regering rekening gehouden met deze complicatie? En zo, waaruit blijkt dat? Waarom wordt categorisch afgeweken van Europese richtlijnen? Immers artikel 1.11 (versobering MER) is van toepassing op alle projecten uit Bijlage II en lokale projecten van Nationale betekenis als bedoeld in artikel 2.18.

Het Verdrag van Aarhus stelt rechtsbescherming tegen besluiten met gevolgen voor het milieu verplicht. Heeft de regering voldoende rekening gehouden met het Verdrag van Aarhus? En zo ja, waaruit blijkt dat? Is er onafhankelijk advies ingewonnen en zo ja, wat staat er in dat advies? Welke jurisprudentie heeft de regering daarbij in acht genomen? Op basis van welke harde feiten denkt de regering te weten dat vertraging door prejudiciële vragen vermeden kan worden?

Daarbij hebben de leden van de fracties van de **SGP** en **CU** ook kennisgenomen van de discussie over de (on)toelaatbaarheid van het bij wettelijke regeling categorisch achterwege laten van onderzoek van alternatieven in het licht van de Europese wetgeving op dit punt. Wil de regering reageren op de argumenten hieromtrent van Van der Feltz Advocaten zoals naar voren gebracht door de Stichting Natuur en Milieu? Is het niet zo dat een brede stroming in de juridische wereld van mening is dat een categorisch verbod op alternatievenonderzoek in strijd is met de mer-Richtlijn (85/337/EEG)? Maakt een dergelijke aanpak het wetsontwerp dan wel de besluiten op basis van deze wet niet procedureel en juridisch kwetsbaar? Betekent deze mogelijke strijd met Europese wetgeving niet dat de rechter bij beroepszaken een prejudicieel advies zal moeten/willen inwinnen bij de Europese Hof wat tot langdurige onzekerheid en vertraging zal leiden?

De fractie van de **PvdD** stelt dat in het wetsvoorstel wordt gekozen voor 7 december 2004 als referentiedatum. Het voorstel heeft tot gevolg dat gebruik dat is gestart in de periode na het van kracht worden van de Europese beschermingsregimes maar voor de referentiedatum en waarvoor geen habitattoets heeft plaatsgevonden, voor de toepassing van het stikstofregime als een bestaande activiteit wordt aangemerkt. Het wetsvoorstel leidt er toe dat de toetsing van dat gebruik aan de beschermingsregimes niet meer van toepassing is. De Raad van State is van mening dat ook dit gebruik aan deze beschermingsregimes had moeten worden onderworpen. De regering is echter van mening dat er geen sprake is van significant effect omdat de depositie na 7 december 2004 geen toename van de depositie zou hebben veroorzaakt. Ook voor 7 december 2004 was echter sprake van een overbelaste situatie met significante effecten.

Als de regering in ogenschouw neemt dat ook voor 7 december 2004 sprake was van een overbelaste situatie met significante effecten, kan de regering dan uitleggen waarom zij van mening is dat er geen sprake is van significante effecten omdat de depositie na 7 december 2004 geen toename van de depositie zou hebben veroorzaakt?

De regering heeft er voor gekozen om 7 december 2004 als referentiedatum voor het bestaand gebruik te hanteren. Die datum werden de huidige Natura2000-gebieden door de Europese Commissie op de lijst van gebieden van Communautair belang geplaatst. Bij de wetwijziging d.d. 1 februari 2009 werd nog uitgegaan van 10 oktober 2005 (de datum waarop de Natuurbeschermingswet van kracht werd). Het voorstel heeft tot gevolg dat gebruik in/bij o.a. Vogelrichtlijngebieden dat is gestart in de periode na het van kracht worden van de Europese beschermingsregimes maar voor de referentiedatum en waarvoor geen habitattoets heeft plaatsgevonden, voor de toepassing van het stikstofregime als een bestaande

activiteit wordt aangemerkt. Het wetsvoorstel leidt er toe dat geen toetsing hoeft plaats te vinden aan de beschermingsregimes. De Raad van State is van mening dat ook dit gebruik aan deze beschermingsregimes had moeten worden onderworpen.

Waarom heeft de regering niet als referentiedatum gekozen de datum van het van kracht worden van het beschermingsregime van artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn onderscheidenlijk artikel 4, vierde lid, Vogelrichtlijn op het desbetreffende Vogelrichtlijngebied?

Op grond van art. 6.2 Habitatrichtlijn is de regering verplicht passende maatregelen te treffen om verslechtering en verstoring tegen te gaan. De aanschrijvingsbevoegdheid zoals vastgelegd in art. 19c geldt niet voor bestaand gebruik dat is opgenomen in het Beheerplan (art. 19c, 3e lid). Ook bestaand gebruik dat is opgenomen in het beheerplan zou onverhoopt kunnen leiden tot verslechtering of verstoring. De regering is van mening dat o.a. het beheerplan daartoe zou kunnen worden gewijzigd. Waarom wil de regering de aanschrijvingsbevoegdheid niet van toepassing laten zijn op bestaand gebruik dat is opgenomen in het beheerplan?

De aanschrijvingsbevoegdheid zoals vastgelegd in art. 19c geldt niet voor bestaand gebruik dat is opgenomen in het Beheerplan. De regering is van mening dat daartoe het Beheerplan kan worden gewijzigd. Daartoe is echter een relatief lange procedure noodzakelijk.

Hoe denkt de regering te kunnen optreden als sprake is van een zodanige verslechtering of verstoring ten gevolge van in het beheerplan opgenomen bestaand gebruik, dat het terstond opleggen van aanvullende verplichtingen noodzakelijk is?

Het wetsvoorstel beoogt een perspectief te bieden voor de natuur én de agrarische bedrijven: enerzijds door de gewenste stikstofreductie te realiseren en anderzijds door de agrarische bedrijven zekerheid over hun toekomst en waar mogelijk ontwikkelingsruimte te bieden. In het oorspronkelijke wetsvoorstel was de stikstofreductie onvoldoende gewaarborgd. De Nota van Wijziging van 28 oktober jl. vormt een verbetering op dit punt, omdat er een verplichting tot het nemen van passende maatregelen in is opgenomen. Een verdere verbetering is het raamwerk voor de programmatische aanpak voor het terugdringen van de stikstofdepositie, dat de Tweede Kamer met een amendement aan de wet heeft toegevoegd.

Het wetsvoorstel kent echter een belangrijke onvolkomenheid die tot gevolg heeft dat bedrijven een groot risico lopen dat hun vergunningen voor de rechter sneuvelen, terwijl tegelijkertijd de gewenste stikstofreductie juridisch onvoldoende wordt gewaarborgd. In het wetsvoorstel hoeven agrarische bedrijven niet beoordeeld te worden op hun stikstofdepositie als zij onder het stikstof-depositieniveau van december 2004 blijven. Hierbij is echter niet juridisch gewaarborgd dat *in samenhang daarmee* een pakket van maatregelen wordt uitgevoerd dat (op termijn) leidt tot de noodzakelijke stikstofreductie om de Natura 2000-instandhoudingsdoelen te realiseren.

Is door het ontbreken van deze samenhang het wetsvoorstel op dit punt mogelijk in strijd met de Habitatrichtlijn. Er worden immers activiteiten toegestaan zonder dat is nagegaan of deze activiteiten het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling in gevaar brengen?

Het voorliggende wetsvoorstel roept vooral veel vragen op. Wanneer dit wetsvoorstel eenmaal wet is zal de rechter deze vragen moeten beantwoorden. Omdat veel van het wetsvoorstel indruist tegen EU-regelgeving zullen er ook geregeld prejudiciële vragen gesteld moeten worden. Hier-



door levert het wetsvoorstel in plaats van de gewenste versnelling juist enorme vertraging op, een ronde prejudiciële vragen kost al gauw anderhalf jaar. Dit is voornamelijk het geval bij de onderdelen van de wet die naar verwachting in strijd zijn met het Aarhus verdrag, de MER-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Om de wet te laten functioneren zoals hij bedoeld is, is het raadzaam deze onderdelen uit het wetsvoorstel te verwijderen.

#### *Natuurbescherming*

De leden van de **CDA**-fractie zagen in artikel 3.8 van het voorstel een aantal wijzigingen van de Natuurbeschermingswet (hierna: Nb-wet). Deze wijzigingen zijn een vertaling van de brief van de minister van LNV van 29 juni 2009 waarin de minister vijf wettelijke zgn. rek- en ruimtemaatregelen aankondigt (Kamerstukken II, 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, p. 6–9). Het gaat hierbij om de volgende maatregelen. De continuering van het regime voor bestaand gebruik voor gebruik dat niet wordt opgenomen in een beheerplan (voorgestelde wijziging van de artikelen 19c en 19d, derde lid, van de Nb-wet). Een separaat regime voor de beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie, in gevallen waarin een activiteit nergens bijdraagt aan een toename van depositie (voorgestelde nieuwe artikelen 19 kd en 19 ke, in oorspronkelijke versie artikel 19ia, van de Nb-wet). Een lichter regime voor de bescherming van nationale instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden ten opzichte van de instandhoudingsdoelen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (voorgesteld nieuw artikel 19ia, in oorspronkelijke versie 19ib, van de Nb-wet, en voorgestelde wijziging van artikel 16 van de Nb-wet). Een wettelijke kapstok om uitvoeringsregels over rekenmodellen en meetmethoden vast te stellen (voorgesteld artikel 19kb van de Nb-wet). Tenslotte een verduidelijking van de beroepsmogelijkheid tegen beheerplannen (voorgestelde wijziging van artikel 39 van de Nb-wet).

Kan de regering aangeven hoe deze maatregelen de doelstelling van de Crises- en herstelwet ondersteunen?

Kan de regering tevens bevestigen dat deze rek- en ruimtemaatregelen geenszins de doelstelling van de natuurwetgeving aantasten, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie hebben kennis genomen van de reactie van de Regiegroep Recreatie en Natuur op artikel 19 kc m.b.t. de meldingsplicht voor bepaalde activiteiten.

Gelet op de historische achtergrond van dit onderwerp achten deze leden het opvallend dat de minister van LNV, in december 2008 in antwoord naar onze Kamer op de motie-Jacobi, nog van mening was dat de bestaande werkwijze een meldingsplicht overbodig maakte en dit ook problemen zou geven ten aanzien van de uitvoerbaarheid; men zou immers meldingen moeten nalopen. Bij de wetswijziging bestaand gebruik in deze Kamer besproken op 23 december 2008, heeft de minister een gebaar gemaakt door deze meldplicht als een pilot nader te laten uitwerken en de uitkomsten te gebruiken bij de totstandkoming van de nieuwe natuurwet. Zij zou deze Kamer over de vormgeving van deze pilot nader informeren.

Is de regering het met de CDA zienswijze eens dat deze meldingsplicht geen directe relatie kent met de doelstelling van de Crises- en herstelwet en derhalve, mede gezien het verslag van 23 december EK 16–837 (Kamerstukken I 2008–2009, 31 038) beter betrokken kan worden bij de behandeling van de nieuwe integrale natuurwetgeving?

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben begrepen dat de stikstofproblematiek omvangrijk is in Nederland. In de meeste Natura 2000-gebieden

ligt de concentratie stikstof ver boven de norm. Daardoor zijn nieuwe initiatieven die stikstofdepositie veroorzaken vaak niet mogelijk. Om dit op te lossen wordt saldering mogelijk gemaakt in het wetsvoorstel. Echter, noch in het wetsvoorstel noch in de MvT is duidelijk gemaakt wanneer sprake is van goed uitgevoerde saldering. In de MvT staat: «daarvoor geldt de voorwaarde dat die activiteiten per saldo niet leiden tot een toename van stikstofdepositie (...), op geen enkel voor stikstof gevoelig habitatype of voor stikstof gevoelig habitat van soorten». De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af of dit kan en of dit de lading dekt? Voor de praktijk is het erg belangrijk dat duidelijk wordt hoe omgegaan moet worden met saldering. De Raad van State geeft hierbij de volgende opmerkingen: «Gelet op artikel 6, derde lid, Habitatrichtlijn gelden daarom in ieder geval als randvoorwaarden dat saldering slechts plaats heeft ten aanzien van een en het zelfde Natura 2000-gebied en een en dezelfde instandhoudingdoelstelling. Een afname van depositie op het ene Natura 2000-gebied kan derhalve niet worden benut om een toename van depositie op een ander gebied mogelijk te maken. Ook kan een afname van depositie op het ene habitatype niet worden benut om een toename van depositie op een ander habitatype mogelijk te maken. Uit de formulering van artikel 19ia, eerste lid, en de toelichting blijkt niet dat deze voorwaarden (volledig) deel uitmaken van de voorgestelde saldobenadering.» Kan de regering hier enige duidelijkheid over verschaffen?

De leden van de fractie van de **VVD** vragen of de regering klip en klaar uitleg kan geven over de meldplicht conform art 19kc, rekening houdende met de diverse reacties?

Deze leden van de fracties van de **SGP** en **CU** hebben met instemming kennisgenomen van de – bij amendement – in het wetsontwerp opgenomen regeling voor de programmatische aanpak van de stikstofdepositie. Zij achten het belangrijk dat in het hele lang voortvarend beleid wordt gevoerd om de veel te hoge stikstofdepositie terug te brengen tot een ecologisch verantwoord niveau. De Habitatrichtlijn is daarbij leidend. Met verontrusting hebben deze leden echter geconstateerd dat tegelijkertijd een artikel 19kd (natuurbeschermingswet) in het wetsontwerp is opgenomen, waardoor vergunningsaanvragen niet mogen worden geweigerd indien de stikstofdepositie op Natura 2000 gebieden niet toeneemt. Is dit zgn. Stand stil artikel niet in strijd met de programmatische aanpak waarbij immers het streven is om de stikstofdepositie te doen afnemen? Zal deze tegenstrijdigheid in de wetgeving niet leiden tot veel onduidelijkheid en discussie, en wellicht nog erger tot een frustratie van een voortvarende programmatische aanpak? Is dit stand stil artikel ook niet in strijd met de Habitatrichtlijn, omdat door dit artikel passende maatregelen achterwege dreigen te blijven?

De leden van de fractie van de **SP** sluiten zich aan bij onderstaande vragen van de fractie van de **PvdD**. De economische crisis moet niet leiden tot ondoordachte grootschalige ingrepen in onze leefomgeving zo stelt de fractie van de **PvdD**. Zeker niet nu deze al zo onder druk staat, zoals blijkt uit de recente Milieuen Natuurbalans. Met de voorstellen in de crisiswet wordt de Natuurbeschermingswet echter alleen maar verder uitgehold. Op zijn zachts gezegd is dit opmerkelijk, gezien de Natuurbalans 2009 en diverse eerdere onderzoeken duidelijk maken dat het in Nederland nog niet is gelukt de «rode lijsten» te verkorten: «In Nederland is voor meer dan 90% van de beschermde soorten en habitatypes de staat van instandhouding matig tot zeer ongunstig.» In plaats van actie te ondernemen ten aanzien van natuurontwikkeling, wordt de Natuurbeschermingswet in de crisiswet flink aangepakt en de grote grap is dat deze wijzigingen permanent zijn. De juridisch-beschermende werking van die wet ten aanzien van natuur, milieu en belanghebbende wordt drastisch

verminderd. In het wetsvoorstel ontbreekt echter een verantwoording waarom de voorstellen in het licht van de natuurbeleidsdoelen verantwoord zijn. Of een verantwoording waarom deze voorstellen noodzakelijk zijn om de economische crisis aan te pakken. Kan deze verantwoording alsnog gegeven worden?

Daarbij maakt de crisiswet de Natuurbeschermingswet ook nog een raadge ingewikkelder, best knap gezien het verder met natuurbescherming niets heeft te maken. Een van de nieuwe complicaties is het onderscheid tussen aangewezen doelen volgens de habitatrichtlijn en doelen met betrekking tot de aanwijzing als beschermd natuurmonument. Het idee is dat er voor beide doelen een apart beschermingsregime gaat gelden, wat dus betekent dat er twee verschillende vergunningstrajecten moeten worden doorlopen.

Op toenemende complexiteit en de samenhangende onzekerheid zit helemaal niemand te wachten. Zo ontstaat een situatie waarin niet alleen de natuur «verliest», maar ook de doelen van de voorstellen niet uit de verf gaan komen. Dit kan toch niet de bedoeling van de regering zijn geweest! Hoe ziet de regering dit?

Het wetsvoorstel vormt dan ook een belemmering voor een voortvarende aanpak van de stikstofdepositie, waardoor de instandhoudingsdoelen alleen maar moeilijker worden om te bereiken. Daarbij is zal voortdurend van de huidige depositieniveaus uiteindelijk leiden tot een onomkeerbaar verlies aan biodiversiteit wat Europees-rechtelijk onaanvaardbaar is. Het is dan ook, wettelijk gezien, onaanvaardbaar dat bestaande deposities zijn uitgezonderd van de vergunningplicht. Veel van de activiteiten die deze deposities veroorzaken, zijn ten onrechte, nooit aan een voorafgaande beoordeling (zoals in art. 4, lid 4, van de Vogelrichtlijn dan wel art. 6 van de Habitatrichtlijn) onderworpen. Door de betrokken activiteiten nu vrij te stellen van de vergunningplicht, zal zo'n beoordeling ook niet meer plaatsvinden. Nederland trekt zo voordeel uit de veel te late implementatie van de richtlijnen. Dit is, weinig verrassend, door het Hof van Justitie al eens is verworpen in het Bases Corbieres-arrest. Doordat het wetsvoorstel de gevolgen van stikstofdepositie uitsluit van de vergunningplicht, worden die gevolgen bovendien niet in samenhang met de overige gevolgen van de activiteit beoordeeld. Dat is in strijd met de op grond van art. 6 van de Habitatrichtlijn vereiste integrale beoordeling van de gevolgen van een activiteit.

Ook de saldering die zal worden toegepast in Natura2000 gebieden is waarschijnlijk niet in overeenstemming met Europese richtlijnen. Natuurgebieden zijn niet zelden onder te verdelen in meerdere habitattypen. De habitatrichtlijn beschermt deze afzonderlijke habitattypen, niet alleen het natuurgebied in het geheel. Wanneer de depositie op een bepaald habitatype toeneemt, is dat niet te rechtvaardigen met een afname van de depositie op een ander habitat. In het wetsvoorstel is dit echter wel mogelijk. Deelt de regering de mening dat hierdoor een verkeerde implementatie van de habitatrichtlijn ontstaat? Welke consequenties verwacht zij hiervan? Ook de rechtszekerheid van de ondernemers in die gebieden is niet aanwezig: de regering handelt immers in strijd met hogere wetgeving en zal naar verwachting snel teruggefloten worden door de rechter.

De ammoniakdepositie moet tevens een dalende lijn vertonen. Door de depositie van eind 2004 als uitgangspunt te nemen, en te stellen dat er maximaal zoveel depositie mag blijven is hier echter geen sprake van. Hoe zal de dalende lijn van de ammoniakdepositie bewerkstelligd worden? Hoe zal de daadwerkelijke depositie gemeten worden, en welke

maatregelen zullen genomen worden om deze te doen afnemen? Hoe moeten provincies uitvoering geven aan hun bevoegdheden in deze?

Deze wet lijkt wel niets meer te zijn dan het haastklus, om maar te laten zien dat de overheid heus wel een plan heeft om de crisis aan te pakken. Maar het aloude gezegde zegt het al: haastige spoed is zelden goed. Dat blijkt wederom het geval gezien de crisiswet ook met betrekking tot de natuurbeschermingswet de Europese regels aan haar laars lapt.

De Raad van State oordeelt dat de wijzigingen in de Natuurbeschermingswet in strijd zijn met de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn en onvoldoende effectief zijn. De Raad adviseert het voorstel tot aanpassing van de Natuurbeschermingswet 1998 niet op te nemen in een Crisis- en herstelwet. (p. 10 Advies). De fractie van de **PvdD** vraagt of de regering kan aangeven waarom de wijziging van de Natuurbeschermingswet geen zelfstandig wetsvoorstel vormt gezien het feit dat de wijzigingen zien op het regelen van bestaand gebruik in plaats van op het versnellen van nieuwe ruimtelijke projecten wat het doel van de Crisis- en herstel wet vormt? Kan de regering tevens aangeven waarom met de voorgestelde wijziging van de Natuurbeschermingswet zodanig veel haast gemaakt moet worden in het kader van de economische crisis dat deze niet meege-  
nommen kan worden in het opstellen van de Nieuwe Natuurwet?

De commissie Huys is van mening dat activiteiten die weliswaar reeds ruime tijd worden verricht, maar waarvoor in het verleden niet alle benodigde vergunningen zijn verleend, inclusief een eventueel op grond van de Vogelrichtlijn of de Habitatrichtlijn noodzakelijke vergunning niet als rechtmatig bestaand gebruik mogen worden beschouwd. In het wetsvoorstel verstaat de regering onder bestaand gebruik alle vormen van bestaand gebruik, dus ook gebruik dat ten onrechte zonder (natuurbeschermingswet)vergunning heeft plaatsgevonden en wordt daarmee vergunningvrij (nieuw art. 19 lid 3 Natuurbeschermingswet). De door de regering gehanteerde definitie leidt er toe dat onrechtmatig bestaand gebruik wordt gelegaliseerd. Waarom heeft de regering de definitie van de Commissie Huys m.b.t. bestaand gebruik niet in het wetsvoorstel overgenomen?

Door het wijzigen van art. 19d lid 3 Natuurbeschermingswet blijft bestaand gebruik vergunningvrij. Wanneer het opgenomen is in het beheerplan en wanneer dat niet zo is. De Raad van State oordeelt dat de oorspronkelijke regeling waarbij bestaand gebruik opgenomen moet worden in het beheerplan wel de bedoelde zekerheid en volledigheid bewerkstelligt. (pagina XIV) Hoe denkt de regering te stimuleren dat bestaand gebruik wordt opgenomen in het beheerplan nu ook bestaand gebruik vergunningvrij wordt verklaard dat niet is opgenomen in het beheerplan? Welke invloed denkt u dat dat heeft op de onderhandelingen in het beheerplanproces?

In het voorgestelde artikel 19ia 1e lid Natuurbeschermingswet is geregeld dat bij het verlenen van vergunningen het bevoegd gezag niet de gevolgen betreft die een handeling kan hebben voor het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige Natura2000 gebieden en soorten indien die handeling per saldo niet leidt tot een toename van de depositie. Indien een agrariër van mening is dat zijn beoogde handeling per saldo niet leidt tot een toename van de depositie en er volgens hem ook geen andere milieuaspecten in het geding, behoeft hij dan geen vergunning aan te vragen? Als dat zo is, hoe kan het bevoegd gezag dan zicht houden op eventuele cumulatieve effecten?

Kunt u aangeven op welke wijze de bescherming van nationale landschappen en rijksbufferzones in het wetsvoorstel worden geborgd?

Op welke wijze wordt voorkomen dat de wijziging van het toetsingskader instandhoudingsdoelen natuurmonumenten (van 19d naar 16 van de NBwet) de bescherming van natuurgebieden zoals de Waddenzee beperkt tot binnen het gebied en de randen van het gebied uitsluit?

Waarom is de Natuurbeschermingswet opgenomen in de crisiswet? Waarom moet de uitholling van deze wet een permanent karakter krijgen? Hoe denkt de overheid om te gaan met de strijdigheid met Europeesrechtelijke verplichtingen? Het hele voorstel roept alleen maar vragen op. De beste oplossing voor mens, milieu en natuur is dan ook het schrappen van heel artikel 3.8 uit de crisiswet, zo stelt de fractie van de PvdD.

#### *MER*

De leden van de fracties van de **SGP** en de **CU** hebben met verontrusting kennisgenomen van het voornemen om bij 70 projecten en bij lokale en (boven)regionale projecten van nationale betekenis de milieueffectrapportage sterk te vereenvoudigen door het schrappen van het onderzoek van alternatieven en van de advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage (Commissie-mer). Is het niet juist zo dat – in lijn met de aanbevelingen van de Commissie-Elverding – zorgvuldig alternatievenonderzoek in het begin van het besluitvormingstraject een goede basis legt voor snelle gang van zaken in de latere fasen? Leidt juist het advies van de (onafhankelijke) Commissie-mer niet tot kwaliteitsverhoging en daardoor tot meer maatschappelijke draagvlak in het proces? Is het niet zo dat de met advisering gemoeide tijd weer wordt «goedgemaakt» door een vlottere gang van zaken later in het proces? Graag de mening van de regering hierover.

De leden van de **D66** en **OSF** fractie vragen zich in verband met de Milieu Effect Rapportage (MER) af welke milieu-waarborgen er zijn wanneer de regering nog meer projecten onderbrengt in de Crisis- en herstelwet. De crisis- en herstelwet maakt het mogelijk om projecten van de MER-plicht uit te sluiten. De huidige lijst met projecten leent zich volgens de fracties van D66 en OSF juist voor het nadenken over gevolgen voor het milieu aangezien het stuk voor stuk grote projecten betreft. Hoe denkt de regering vanuit haar milieubescherpende taak over eventuele uitbreiding van het aantal projecten?

Vindt de regering het wenselijk dat meer projecten worden aangewezen waarin milieu- en natuurbelangen worden genegeerd? En zo ja, waarom? Is de regering het met de leden van de leden van D66 en OSF eens dat toetsing aan Milieu-effectrapportages ervoor zorgt dat inhoudelijke tekortkomingen tussentijds hersteld kunnen worden met als gevolg tijdwinst? Hoe kan de regering verzekeren dat belangrijke strategische keuzes mede op basis van milieuoverwegingen worden gemaakt?

Ondergraaft de uitzondering van de Crisis- en herstelwet niet het draagvlak voor de MER? Moet er niet altijd over het milieu worden nagedacht? Deelt de regering de vrees van onze fracties dat doordat draagvlak ontbreekt wanneer alternatieven niet worden onderzocht, ook het risico van vertraagde besluitvorming toeneemt? Artikel 2.2 maakt aanwijzingen mogelijk van gebieden waar gedurende 10 tot 15 jaar milieukwaliteitsnormen overschreden mogen worden. Zien de fracties van D66 en OSF dat goed dat zo iets blijkt uit artikel 2.3 lid 5? Is er een sanctie voorzien na afloop van de periode als de overschrijding voortgaat? En zo ja, wat is die sanctie?

Is voorgaande niet in strijd met het zogenaamde «stand stillbeginsel», en zo nee, waarom niet? Zien de leden van de fracties van D66 en OSF het goed dat in combinatie met artikel 5.2 géén beroep mogelijk is tegen aanwijzing van een ontwikkelgebied? Is de regering het met ons eens dat een aantal projecten in bijlage II, bijvoorbeeld luchthaven Twente, ook als plan in de zin van de MER-wetgeving is op te vatten? Zien de leden van D66 en OSF het goed dat de Europese MER richtlijn (85/337/EEG) stelt in artikel 5, lid 3 een verbod inhoud om bij voorbaat mogelijk relevante alternatieven uit te sluiten (gebaseerd op advies van Van der Feltz Advocaten)? En zo ja, is artikel 1.11 dan niet in strijd met dit Europees recht? En is dan, als vervolg op de voorgaande vraag, het uitsluiten van alternatieven bij een plan MER niet duidelijk in strijd met Europese MER wetgeving? De leden van de fracties van D66 en OSF willen in elk geval de Buitenring parkstad (regionale weg/ bevolkingskrimp) en vliegveld Twente (vernietigend rapport KB-analyse) schrappen van de lijst projecten van de CHW. Hoe kijkt de regering hiertegen aan?

De leden van de fractie van de **SP** stellen vast dat Artikel 1.11 twee elementen schrappt van het MER systeem: ten eerste, het beschrijven van alternatieven en ten tweede, de toetsing door de commissie MER. Waarom is ervoor gekozen dit in de Crisis- en herstelwet op te nemen, te meer omdat de Eerste Kamer onlangs MER-wetgeving heeft behandeld. Hoe verhoudt zich dit voorstel met het wetsvoorstel modernisering MER dat de Eerste Kamer onlangs aannam waarin juist werd vastgelegd dat voor complexe projecten een verplichte toetsing door de commissie m.e.r. ingesteld dient te worden? Op basis van welke afwegingen is de regering tot de conclusie gekomen dat het afschaffen van bovengenoemde twee elementen daadwerkelijk tot een versnelling van de aangeduide projecten zal leiden? Hoe beoordeelt de regering in het licht van de Crisis- en herstelwet de conclusie van de commissie Elverding dat «de kwaliteitsborging door inschakeling van de Commissie MER ervoor [zorgt] dat inhoudelijke tekortkomingen tussentijds hersteld kunnen worden waardoor tijdwinst behaald kan worden»?

Alsof de milieu- en natuurwetgeving de laatste jaren niet genoeg is uitgekleeft is, worden met de voorliggende wet de finale klappen uitgedeeld zo stelt de fractie van de **PvdD**. Zo hebben we de wet milieubeheer, volgens de site van het VROM de belangrijkste milieuwet. Maar niet als het aan de crisiswet ligt. Nu nog moet een milieu-effectrapportage (MER) worden uitgevoerd bij grote plannen of projecten om het milieubelang volwaardig mee te wegen. Maar met de crisiswet (artikel 1.11) hoeft een MER geen alternatievenonderzoek meer in te houden en het advies van de commissie MER hoeft niet meer te worden gevraagd. Zie hier de nieuwe MER, het schoolvoorbeeld van een papieren tijger. Juristen hebben al aangegeven dat deze wijziging in strijd is met de MER-richtlijn. Die richtlijn vraagt namelijk «an active attitude and a creative mind» van het betrokken bestuursorgaan en dus niet een zo sober mogelijk onderzoek. En was deze wet niet bedoeld om projecten versneld te laten uitvoeren? Moeten hiervoor projecten niet al bijna uitvoeringsgereed zijn? Dan moet het hele MER traject toch allang zijn uitgevoerd, dus waarom werd deze wijziging noodzakelijk geacht?

En alsof het lam maken van de MER plicht niet genoeg is wordt de bescherming van onze leefomgeving nog verder terug gebracht, met alle gezondheidsrisico's van dien. Want artikel 2.2 maakt aanwijzing van gebieden mogelijk waar gedurende tien tot vijftien jaar de milieukwaliteitsnormen uit diverse wetten overschreden mogen worden. Daarnaast is er ook niet voorzien in sancties als na afloop van die lange periode de normen nog steeds worden overschreden. Dit voorstel is dan ook overdui-



delijk in strijd met het «stand stillbeginsel» en draagt ook zeker niet bij aan het bereiken van de milieudoelstellingen van de regering.

### **Passeren gebreken (artikel 1.5)**

Artikel 1.5, eerste lid bevat een aan het relativiteitsbeginsel gerelateerd onderwerp: het passeren van gebreken. Naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie komt deze wijziging neer op een tweetal verruimingen van artikel 6.22 Awb. Het voorstel maakt het mogelijk dat naast de bestaande passering van formele gebreken, nu ook materiële rechtszekerheidsgebreken kunnen worden gepasseerd. De tweede verruiming van artikel 6.22 Awb richt zich op het woordje «aannemelijk» als het gaat om het verkrijgen van de status belanghebbende in een rechtszaak. Volgens de memorie van toelichting gaat het hier om het passeren van gebreken in die zin dat «ook bij naleving van de geschonden rechtsregel geen ander besluit zou zijn genomen». Deze leden stellen vast dat deze opvatting van de regering zeer dicht tegen het relativiteitsvereiste aanschuurt. Kan de regering in dit verband aangeven of het juist is dat onder het regime van artikel 1.5 een gebrek niet passabel is indien niet de eiser, maar een (derde) belanghebbende benadeeld kan zijn, zo vragen deze leden. En geldt dat ook indien een derde-belanghebbende niet partij is in het geschil, zo is de vraag.

Deze leden verwachten overigens een bescheiden bijdrage aan versneling van besluitvorming van dit onderdeel van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **PvdA** gingen er vanuit dat dit artikel zou kunnen vervallen na het aannemen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden Vermey, Koopmans en Neppéus, Wet bestuurlijke lus. Echter zij constateren in de MvA op vragen van de fractie van de PvdA dat de regering die opvatting niet is toegedaan. Volgens de regering treft de Wet bestuurlijke lus een voorziening om tot reparatie van het besluit met een te repareren gebrek te komen en stelt dit artikel in de crisis- en herstelwet dat er van reparatie geen sprake hoeft te zijn, maar het besluit zonder meer in stand gelaten kan worden ook al is er een gebrek geconstateerd. De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af wat hier nu precies de bedoeling van is. Waarom twee systemen naast elkaar laten bestaan, de onlangs doorgevoerde reparatiemogelijkheid mits belanghebbenden daardoor niet geschaad worden en het systeem voor projecten in de crisis en herstelwet om gebreken niet te repareren, ook alleen wanneer de belanghebbenden daardoor niet benadeeld worden? Om een voorbeeld te noemen: tegen een binnenstedelijk plan, dat niet in de bijlagen van de CHW opgenomen is, wordt bezwaar gemaakt met als argument dat het plan te weinig rekening houdt met de monumentale waarden die in hetzelfde gebied benoemd staan in de gemeentelijke welstandsnota. Het bevoegd gezag meent dat de belangen wel goed afgewogen zijn, maar is vergeten om de monumentencommissie om advies te vragen. Is het juist te veronderstellen dat de rechter in dit geval een tussenuitspraak zal doen en naar alle waarschijnlijkheid zal oordelen dat de monumentencommissie alsnog om een uitspraak gevraagd zal worden? En als datzelfde project onderdeel zou uitmaken van de CHW dat dan de rechter zonder nader advies een uitspraak zal doen?

De leden van de fracties van **D66** en **OSF** geven aan dat in artikel 1.5 staat dat de rechter vorm en inhoudelijke gebreken zal passeren als belanghebbenden niet worden geschaad. Welke instrumenten heeft de rechter om te beoordelen wie belanghebbende zijn? Zien deze leden het goed dat de belangen zonder direct belanghebbenden zoals flora en fauna of archeologische monumenten hierdoor buiten beschouwing blijven?

### **Beroepsrecht decentrale overheden (artikel 1.4)**

De leden van de **CDA**-fractie lezen in het voorgestelde artikel 1.4 dat het beroepsrecht van decentrale overheden bij de bestuursrechter wordt beperkt. Deze beperking geldt echter uitsluitend ten aanzien van besluiten die uit de CHW voortvloeien, dat wil zeggen projecten op basis van de bijlagen I en II. Dit voorstel past geheel binnen de aanbevelingen van de commissie Elverding. De regering is van mening dat overheden onderling geschillen dienen op te lossen en niet in de rechtszaal. De toegang tot de burgerlijke rechter blijft gehandhaafd. De achterliggende bedoeling van de regering is om ervaring op te doen met deze beperking van het beroepsrecht. Deze leden kunnen met deze benadering van de regering instemmen.

Het is de leden van de CDA-fractie uit de tekst van het wetsartikel (art. 1.4) echter nog niet duidelijk wat de positie is van andere overheden die medewerking dienen te verlenen bij een van de 58 projecten uit de bijlagen van het voorstel. Kan tegen besluiten van de medeoverheden die onderdeel uitmaken van een projectbesluit uit de bijlagen, door hen opgekomen worden bij de bestuursrechter? De tekst van artikel 1.4 lijkt dat uit te sluiten, terwijl in de Memorie van Toelichting (32 127, nr. 3, p. 45) wordt gesteld dat «decentrale bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen wel toegang tot de bestuursrechter houden indien zij de geadresseerde zijn van een besluit». Hier lijkt, naar de mening van de hier aan het woord zijnde leden, enig licht tussen wetsartikel en de toelichting.

Artikel 1.4 van het wetsvoorstel beperkt het beroepsrecht van decentrale overheden. Zij kunnen geen beroep instellen tegen een besluit, indien dat besluit niet tot hen is gericht. De Memorie van Toelichting geeft aan dat de inperking van het beroepsrecht beperkt blijft tot besluiten die zijn genomen door een bestuursorgaan dat tot de centrale overheid behoort. Dit blijkt, zo stellen de leden van de fractie van de **VVD**, echter niet uit de tekst van artikel 1.4. Kan de regering aangeven of de beperking nu geldt alleen voor besluiten van bestuursorganen van de centrale overheid of ook voor besluiten van bestuursorganen van de decentrale overheid wanneer deze besluiten onder de reikwijdte van de Crisis- en herstelwet (Chw) vallen?

Aan de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden in artikel 1.4 zijn risico's verbonden. Een risico is dat wanneer je als decentrale overheid niet bij de bestuursrechter wordt toegelaten, mogelijk wel wordt toegelaten bij de civiele rechter. Dit zal aan de orde kunnen zijn als het eigendomsrecht van een gemeente in het geding is. Er kunnen dan tegenstrijdige uitspraken komen uit het bestuursrechtelijke en civiele traject. Dat zal weer kunnen leiden tot verdere vertraging. Hoe denkt de regering dit risico te beperken? Waarom heeft de regering er niet voor gekozen om het beroepsrecht voor bestuursorganen te schrappen onder de Chw, met uitzondering van het recht van gemeenten om op te komen voor hun eigendomsrecht?

De leden van de **D66** en **OSF** fractie zijn bezorgd over de versnelling van woningbouwprojecten door een projectuitvoeringsbesluit. Wanneer de gemeenteraad zo'n besluit moet nemen gaan doorgaans alle benodigde toestemmingen op. Regulier bevoegde bestuursorganen raken met de CHW, artikel 1.4, hun bevoegdheden kwijt met als gevolg dat alle last bij de Raad van State zal komen te liggen, en die bovendien dan ook nog eens binnen vier maanden een eindoordeel moet geven. De leden van de fracties vragen zich af of dit wel haalbaar is. Zeker als ook de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak zal moeten adviseren, en of andere zaken

bij de Raad van State (RvS) daardoor niet juist weer meer vertraging oplopen. Wat is de benodigde extra capaciteit bij de RvS die is voorzien?

Vindt de regering het legitiem dat andere projectbeoordelingen in de tijd achtergesteld raken ten opzichte van de projecten die vallen onder de Crisis- en Herstelwet? Daarbij vragen deze leden zich af of de beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden niet het risico met zich meebrengt dat decentrale overheden een procedure bij de civiele rechter beginnen, waar zij ook ontvankelijk zijn nu zij niet meer bij de bestuursrechter terecht kunnen? Welke garanties kan de regering geven dat dit evidente nadeel zich niet gaat voordoen? Een dergelijke procedure heeft doorgaans een heel lange termijn en zal bovendien mogelijk leiden tot tegenstrijdige uitspraken tussen de civiele en de bestuursrechtelijke kolom. Ook kunnen decentrale overheden bewust voor een dergelijke vertragingstactiek kiezen. Hoe kijkt de regering tegen dit probleem aan? Vindt de regering het gepast om afzonderlijke rechtspersonen op deze manier van de meest geëigende rechter af te houden?

Zijn de maatregelen niet in strijd met het Verdrag van Aarhus zoals ook blijkt uit het arrest HvJEG 30 april 2009, C-75/08? Kan de regering hierover de visie van bijvoorbeeld de landsadvocaat overleggen?

### **Pro forma (artikel 1.6)**

De regering stelt voor (in art. 1.6 van het voorstel) om artikel 6:6 van de Awb zodanig te wijzigen dat de verplichte herstelbaarheid bij bezwaar of beroep komt te vervallen voor besluiten op basis van de CHW. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af wat de reikwijdte van dit voorschrift is: vallen hoger beroep en administratief beroep ook onder dit voorschrift, zo is de vraag.

De invoering van artikel 1.6a bij tweede Nota van wijziging achten deze leden vanzelfsprekend binnen het kader en de ambities van dit wetsvoorstel.

Is de regering het met de leden van de fractie van de **PvdA** eens dat de legitimatie van de afschaffing van het pro forma beroep alleen maar aanvaardbaar is wanneer in een verkenningfase, voorafgaande aan het besluit, de afweging van alle aan de orde zijnde belangen volwaardig plaats gevonden heeft? Want hoe zou anders verdedigd kunnen worden dat een besluit waarin een gebrek geconstateerd wordt tussentijds gerepareerd mag worden (artikel 1.5), maar geen tussentijdse reparatie van het beroep kan plaatsvinden?

De bedoeling van het bestuursprocesrecht kan toch niet éézijdig zijn dat de overheid beschermd wordt tegen kritische burgers, maar bevat toch evenzeer de wederkerigheid dat de burgers beschermd worden tegen een falende overheid?

Deelt de regering de opvatting van de leden van de PvdA dat dit vraagstuk van wederkerigheid ten principale onderdeel zal moeten uitmaken van de bredere herziening van het bestuursprocesrecht, waaraan de regering werkt en dat in de tijd enigszins vertraagd is doordat de beschikbare ambtelijke capaciteit voor deze crisiswet ingezet moest worden.

De leden van de fractie van de PvdA zijn zeer voor het versnellen van de afhandeling van uitspraken van de administratieve rechter, zoals in dit artikel geregeld.

Maar zij vragen de regering hoe en ten koste waarvan deze versnelling gerealiseerd gaat worden? Is het gevaar daadwerkelijk aanwezig dat aanhangige zaken verder vertraagd gaan worden om voorrang te geven aan projecten uit de crisis- en herstelwet? Het antwoord van de regering in de Memorie van Toelichting (MvT; pagina 14 en 48) lijkt daarop te wijzen.

Welke inspanningen kan en wil de regering treffen om dit ongewenste neveneffect koste wat kost te bestrijden? Immers ook bij bestaande voorliggende projecten is werkgelegenheid gemoeid. Dat de regering daar zelf ook aan hecht blijkt op pagina 20 van de MvT waarin zij stelt dat «opname van projecten in de bijlagen bij de Crisis en Herstelwet geen repercussies heeft voor de besluitvorming over andere projecten».

In artikel 1.6 lid 4 wordt bepaald dat de rechter uitspraak doet binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn. Prof. Barkhuysen stelde tijdens de rondetafelgesprekken in de Tweede Kamer dat die termijn niet haalbaar is in die gevallen waarin advies aan de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (de StAB) gevraagd wordt. Ook prof. P. J. J. van Buuren geeft in zijn jaarrede voor de Vereniging van Bouwrecht op 26 november jl. aan dat een termijn van zes maanden met inschakeling van de StAB niet haalbaar is. Waarom denkt de regering, zo vragen de leden van de fractie van de **VVD**, dat de termijn van zes maanden wel haalbaar is?

Artikel 1.6, tweede lid, van de Crisis- en herstelwet luidt: «In afwijking van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht is het beroep niet-ontvankelijk indien niet is voldaan aan artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van die wet.» De leden van de fracties van **D66** en **OSF** nemen aan dat de bepaling geldt voor zowel beroep, als voor hoger beroep. Zien deze leden dit goed? Onduidelijker is het of ook het administratief beroep en voor zienswijzen en bedenkingen hieronder valt aangezien de grens wordt gelegd bij de toegang tot de rechter. Kan de regering dit ophelderen?

Deze leden constateren dat ook in de fase van de bestuurlijke besluitvorming pro forma schriften in combinatie met een herstelverplichting tot vertraging kunnen leiden. Hoe schat de regering dit aanzienlijke risico in? Daarbij vragen de leden van de fracties D66 en OSF zich ook af waarom een indiener van een pro forma zienswijze op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel wel de gelegenheid moet krijgen om zijn argumenten alsnog aan te voeren, terwijl de indiener van een (hoger) beroepschrift die gelegenheid niet krijgt? Waarop is dit verschil gebaseerd?

### **Onteigening**

De leden van de fracties van de **PvdA**, **SP**, **GroenLinks**, **CU**, **D66**, **OSF** en **SGP** sluiten zich aan bij de onderstaande vragen van de fractie van het CDA.

De leden van de **CDA**-fractie namen kennis van artikel 3.9 en de toelichting. Het voorstel van de regering beoogt tot een snellere procedure rond onteigening te komen. Dit onderdeel van het wetsvoorstel ontmoet veel kritiek, zo stellen deze leden vast. Van groot belang voor het succes van dit wetsvoorstel is dat onteigening van gronden die voor de genoemde projecten noodzakelijk is, snel en zorgvuldig kan plaatsvinden. Deze leden zijn dat van harte eens met de regering.

De Raad van State geeft een negatief advies t.a.v. de voorstellen betreffende de onteigeningswet (de aanpassing van de onteigeningswet is «ongewenst») en doet de suggestie het voorstel aan te passen. Naar de mening van het hoogste adviescollege van regering en parlement grijpt de voorgestelde aanpassing diep in, centraliseert de onteigening en de vraag is of het tijdwinst oplevert. Nog belangrijker en van meer principiële aard is dat onteigening de directe (civiele) rechten van burgers raakt. De zakelijke gerechtigde moet eerst een kans hebben om overeenstemming te krijgen over schadevergoeding. Dat verhindert dit voorstel. Ook is er geen verband meer in het voorstel tussen onteigening en planologische besluitvorming.

De Raad is onder meer van oordeel dat een decentrale aanpak de voorkeur verdient, terwijl de regering juist centralisatie beoogt in te voeren. Deze leden hebben de voorstellen van de regering grondig bestudeerd en kennis genomen van de kritiek op dit onderdeel van het voorstel. Met name met het oog op de doelstellingen van dit wetsvoorstel, versnelling van procedures en zorgvuldige behandeling van zaakgerechtigden, vernemen zij graag van de regering haar visie op het navolgende voorstel.

### *1. Rol van de Kroon bij onteigening*

Het wetsvoorstel wil versnelling van besluitvorming bereiken door de decentrale onteigening om te vormen tot een centrale onteigening. In de huidige situatie dient – voor zover het betreft bestemmingsplanonteingeningen – de gemeenteraad te besluiten tot onteigening. Dit raadsbesluit wordt met een uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afd. 3.4 Awb) voorbereid. Vervolgens wordt dit besluit ter goedkeuring aan de Kroon voorgelegd. Bij de Kroon kunnen bedenkingen worden ingediend. De Kroon dient binnen negen maanden na ontvangst van het raadsbesluit te beslissen omtrent goedkeuring. Een goedgekeurd raadsbesluit tot onteigening vormt de «onteigeningstitel» op grond waarvan kan worden gedagvaard (zie voor een meer uitgebreide beschouwing mr. J. F. de Groot en A. de Snoo: «Onteigening in crisis. De voorstellen tot versnelling van onteigening (I)», BR 2009, nr. 185, p. 991–1004).

Het voorstel van wet geeft aan dat het altijd de Kroon is die besluit omtrent onteigening. De gemeenteraad dient hiertoe een voorstel in bij de Kroon. Vervolgens bereidt de Kroon een besluit voor. Hiervoor geldt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Nadat het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen, dient de Kroon binnen zes maanden te beslissen omtrent de onteigening.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de Raad van State heeft aangegeven dat gemeenteraden het besluit om aan de Kroon een verzoek tot onteigening te richten – ondanks dat de voorgestelde tekst van de wet hiertoe niet verplicht – waarschijnlijk vanuit een oogpunt van zorgvuldigheid en behoorlijk bestuur toch willen voorbereiden met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, althans een vorm van inspraak. Het is immers de gemeente die de onderhandelingen heeft gevoerd, en het noodzakelijk acht om door te pakken naar onteigening. Dit zou met zich brengen dat, anders dan waarvan het wetsvoorstel uitgaat, niet éénmaal, maar tweemaal de uniforme openbare voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd: eerst door de gemeente voordat een verzoek aan de Kroon wordt gericht, vervolgens door de Kroon bij de voorbereiding van het onteigeningsbesluit. Op dit punt zal derhalve van versnelling geen sprake zijn, aldus de hier aan het woord zijnde leden.

Het wetsvoorstel kent wel een termijn voor de Kroon bij de besluitvorming na terinzagelegging van een ontwerp-onteigeningsbesluit, maar kent geen termijn voor het in behandeling nemen van een verzoek van de gemeente om een onteigeningsbesluit. De gemeente heeft de doorlooptijd van een onteigeningsprocedure aldus niet meer in de hand. Deze leden stellen vast dat de Kroon thans circa 50 goedkeuringen van raadsbesluiten tot onteigening per jaar behandelt. Daarbij is verdisconteerd het effect dat de voorbereiding van gemeentelijke besluitvorming tot onteigening, leidend tot een raadsbesluit, reeds een behoorlijke zeefwerking heeft op het aantal raadsbesluiten waarvoor uiteindelijk goedkeuring door de Kroon moet worden gevraagd (een substantieel aantal zaken wordt gedurende de gemeentelijke procedure alsnog geregeld). Het wetsvoorstel zou de Kroon dwingen tot het integraal voorbereiden van onteigeningsbesluitvorming voor alle circa 430 gemeenten die daarom verzoeken. Omdat de besluitvorming niet op gemeentelijk niveau plaatsvindt zal de zeefwerking minder zijn. Het gevolg zal zijn een aanzienlijke

verhoging van de werklast bij de Kroon. Gecombineerd met het ontbreken van termijnen voor de Kroon in de fase tot het ontwerp-besluit is vertraging in de procedure te verwachten.

Hier komt nog bij dat de gemeente geen invloed heeft op het proces van onteigeningsbesluitvorming, maar zij ondertussen wel verantwoordelijk blijft voor de minnelijke pogingen tot verwerving, wordt haar een instrument uit handen geslagen dat in de praktijk effectief werkt, te weten de timing tussen (finale) biedingen enerzijds en effectieve druk middels (concept)onteigeningsbesluitvorming anderzijds.

De Kroon zal in haar besluit ondermeer de noodzaak tot onteigening moeten beoordelen en daarbij de planologische maatregel ten behoeve waarvan de onteigening plaatsvindt, het verloop van de onderhandelingen met de grondeigenaren, de gewenste uitvoering van de planologische maatregel en een eventueel beroep op zelfrealisatie moeten betrekken. Voor al deze elementen behoeft de Kroon informatie van de gemeente. Feitelijk is hier bovendien sprake van beleidsmatige afweging, die bij uitstek (en bij uitsluiting) op het niveau van de gemeenteraad als zijnde de gemeentelijke planwetgever liggen. Het ligt derhalve meer voor de hand deze beoordeling ook op het niveau van de gemeente, zoals ook thans het geval is, te laten plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie merken hierbij op dat het voorstel in strijd is met het uitgangspunt «decentraal wat kan, centraal wat moet». De huidige decentrale onteigeningen vinden plaats met het oog op de uitvoering van decentraal ruimtelijk beleid, zodat de besluitvorming omtrent deze onteigeningen ook op decentraal niveau behoort plaats te vinden. De Kroon kan terzake geen beleidsafwegingen maken.

Deze leden stellen een alternatief voor. Met een verkorting van de beslistermijn van de Kroon voor het goedkeurings-KB kan op eenvoudige wijze een versnelling worden bereikt. In het eerste lid van artikel 86 Onteigeningswet (Ow) is de termijn van negen maanden voor het goedkeurings-KB bepaald. Deze termijn zou gewijzigd kunnen worden in een termijn van zes maanden. De overige voorgestelde wijzigingen van Titel IV kunnen dan achterwege blijven.

## *2. Ontkoppeling onteigening en ruimtelijke ordening*

De leden van de CDA-fractie beschouwen als het tweede belangrijke onderdeel van het wetsvoorstel de ontkoppeling van enerzijds de gerechtelijke onteigeningsprocedure en anderzijds de planologische procedure. Hierbij zijn van belang enerzijds de inschrijving van het onteigeningsvonnis, waarmee de eigendom van de onteigende gronden overgaat, en anderzijds het onherroepelijk worden van het planologisch besluit. De huidige situatie is dat centrale onteigeningen kunnen worden ingeschreven nog voordat het planologisch besluit onherroepelijk is geworden (mits maar de onteigende in een procedure van zijn planologische bedenkingen heeft kunnen kennis geven). Recent heeft de Raad van State echter geadviseerd niet eerder tot gerechtelijke onteigening over te gaan dan na het onherroepelijk worden van het planologische besluit. Decentrale onteigeningen kunnen pas worden ingeschreven nadat het planologisch besluit, veelal een bestemmingsplan, onherroepelijk is geworden. Behoudens uitzonderingen kan ook pas na onherroepelijkheid van het bestemmingsplan tot dagvaarding worden overgegaan.

In het voorstel van wet wordt voorgesteld om de koppeling tussen de onteigeningsprocedure en de planologische procedure te schrappen in die zin dat niet langer wordt vereist dat het planologisch besluit onherroepelijk is geworden voordat de eigendom van de gronden overgaat. Dit betekent dat hangende een planologische procedure een grondeigenaar zijn gronden gedwongen kunnen worden ontnomen – door de inschrijving in



het kadaster van een onteigeningsvonnis – terwijl naar later blijkt het bestemmingsplan niet onherroepelijk wordt.

De hier aan het woord zijnde leden nemen kennis van het feit dat het wetsvoorstel uitgaat van de gedachte dat de ontkoppeling tot gevolg heeft dat de eigendom van de gronden eerder kan overgaan omdat de onherroepelijkheid van het planologisch besluit niet behoeft te worden afgevoerd. Hierdoor zou eerder gestart kunnen worden met (voorbereidende) werkzaamheden.

Het wetsvoorstel voorziet dan wel in loskoppeling van de planologie, maar feit blijft dat in elk geval niet tot dagvaarding in de gerechtelijke onteigeningsprocedure kan worden overgegaan, dan nadat de onteigeningsbesluitvorming is afgerond (in termen van de CHW: onteigenings-KB). Die onteigeningsbesluitvorming zal slechts gebaseerd kunnen zijn op planologie die al in een vergevorderd stadium van vaststelling is. Gelet op de te verwachten termijnen bij de onteigeningsbesluitvorming door de Kroon (zie hiervoor punt 1), zou in veel gevallen bij het KB ook duidelijkheid bestaan over onherroepelijkheid van de planologie. Dit leidt tot de conclusie dat de effectieve versnelling zeer beperkt is.

Daarmee lijkt het voorstel een ernstige inbreuk te maken op de rechtszekerheid. De eigendom van de grond zal immers kunnen overgaan zonder dat op dat moment duidelijk is of het planologisch besluit stand kan houden en uitgevoerd gaat worden. Door inschrijving van het onteigeningsvonnis gaat de eigendom over, krijgt de onteigende een voorschot op de schadeloosstelling, en volgt vaak een langdurige procedure voordat de definitieve vaststelling van de schadeloosstelling een feit is.

Nadien kan blijken dat de planologie die ten grondslag lag aan de onteigening toch niet onherroepelijk wordt. In dat geval kan weliswaar het onteigende worden teruggevorderd, of een aanvullende schadevergoeding worden verkregen (artikel 61 Onteigeningswet), doch de inbreuk op het eigendomsrecht – die achteraf bezien aldus niet in het algemeen belang is geweest – heeft dan reeds plaatsgevonden.

In veel gevallen zal redressering ook feitelijk niet meer aan de orde kunnen zijn (met het oog op de komende ontwikkeling zijn reeds werkzaamheden zoals het slopen van opstallen of bewerken van de gronden uitgevoerd; de onteigende heeft noodgedwongen op basis van zijn voorschot reeds een alternatief moeten aankopen etc.).

In een poging om deze gevolgen te voorkomen moet het zeer waarschijnlijk worden geacht dat de onteigende partij cassatieberoep zal instellen tegen het onteigeningsvonnis maar, naar de mening van de leden van de CDA-fractie, in meer gevallen dan thans. Thans ziet men cassatieberoep vooral in de gevallen waarin de onteigende zich principieel tegen onteigening verzet; in de situatie onder de CHW zal iedere eigenaar die er niet van overtuigd is dat het bestemmingsplan de eindstreep zal halen, zekerheids-halve eigendomsovergang voorkomen door cassatieberoep in te stellen. Deze voorzienbare consequentie leidt tot een vertraging van de onteigening van tenminste een jaar. Deze ont koppeling leidt bovendien niet tot een versnelling van de bouw. De financiering van projecten is immers veelal gekoppeld aan het vaststaan van de onherroepelijkheid van planologische plannen en vergunningen. Niet de eerdere onteigening is dan de oplossing, maar een sneller definitief planologisch uitsluitsel., aldus deze leden.

Het wetsvoorstel voorziet in versnellingen van de planologische procedure. Ook de huidige Wro biedt, onder andere bij toepassing van de coördinatieregeling, daartoe mogelijkheden. Daarbij kan ook nog de mogelijkheid van de aanstondse onteigening (artikel 3.4 Wro) worden genoemd. Door hiervan in de praktijk meer gebruik te maken dan thans het geval is, zal effectief voorkomen kunnen worden dat op de onherroepelijkheid van het planologisch besluit moet worden gewacht. Hierbij speelt mee dat het voor de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van

State mogelijk moet worden gemaakt binnen korte(re) termijnen uitspraak te doen. Een wijziging van de Ontheigeningswet is hiervoor niet nodig.

### *3. Herziening Ontheigeningswet*

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat al vele jaren wordt gesproken over een modernisering van de Ontheigeningswet. Daarbij wordt vooral gedacht aan het omvormen van de administratieve fase naar een meer bestuursrechtelijk geïntegreerde procedure. Het ontheigeningsbesluit van de gemeenteraad zal dan, in plaats van goedkeuring door de Kroon, middels beroep aan de bestuursrechter – bijvoorbeeld beroep in eerste en enige instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State – kunnen worden voorgelegd. De bestuursrechter toetst het ontheigeningsbesluit, dat vervolgens in de gerechtelijke fase van de ontheigeningsprocedure niet meer ter discussie zal kunnen worden gesteld (formele rechtskracht van het ontheigeningsbesluit). De civiele ontheigeningsrechter zal in de gerechtelijke ontheigeningsprocedure – indien deze nog nodig zou zijn – de ontheigening uitspreken en de schadeloosstelling vaststellen na advisering door deskundigen. Verwacht mag worden in dit systeem dat de inschrijving van het ontheigeningsvonnis eerder kan plaatsvinden, daar in de civiele procedure de «toetsing van de ontheigeningstitel door de onafhankelijke rechter» niet meer aan de orde zal zijn. Die toetsing heeft dan immers al plaatsgevonden bij de bestuursrechter. Dit heeft als voordeel dat cassatieberoepen – die aan inschrijving van ontheigeningsvonnissen en daarmee de noodzakelijke eigendomsovergang in de weg staan – die als inzet hebben bijvoorbeeld de noodzaak van ontheigening of onvoldoende onderhandelingspogingen, niet meer aan de orde zijn; deze vraagstukken betreffen de belangenafweging, en deze is reeds door de bestuursrechter beoordeeld. Dit levert tijdwinst op.

In een dergelijke opzet van de ontheigeningsprocedure wordt aldus meer aangesloten bij de algemene bestuursrechtelijke procedure. Ook kan de procedure eenvoudiger gekoppeld worden aan de planologische procedure, bijvoorbeeld door toepassing van een coördinatieregeling. Niet ont koppeling is aldus de oplossing, maar juist een veel zwaardere koppeling tussen de planologische procedure (bestemmingsplan als planologische grondslag en exploitatieplan als «vorm van planuitvoering») en de ontheigeningsprocedure (ingericht als meer zuivere bestuursrechtelijke procedure).

In het licht hiervan is het allerm minst voor de hand liggend om, uitgaande van een integrale herziening van de Ontheigeningswet die uit zou gaan van het verdwijnen van de rol van de Kroon ten faveure van de rol van het gemeentebestuur gecontroleerd door de bestuursrechter, nu door middel van de Chw het zwaartepunt van de procedure juist geheel bij de Kroon te leggen. Met andere woorden: de wijziging die de Chw voorstelt ligt niet in de lijn met de gedachten die leven over de inrichting van de procedure na integrale herziening van de Ontheigeningswet, en maken de invoering van het meest geëigende systeem de facto moeilijker.

De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat de fundamentele aanpassing van de Ontheigeningswet langs de hiervoor geschetste lijnen zo spoedig mogelijk zal moeten worden opgepakt door de regering. Dit wetsvoorstel mag daaraan niet in de weg staan, in procedurele noch in inhoudelijke zin, aldus deze leden. In dit verband sluiten deze leden aan bij het amendement van de Tweede Kamer (Kamerstukken 31 127, nr. 126), maar achten zij aanpassing van de wet urgenter en noodzakelijker.

De leden van de **SGP**-fractie, alsmede de leden van de **CU**-fractie constateerden dat in het wetsvoorstel tevens is voorzien in een aantal ingrijpende wijzigingen van de Ontheigeningswet. Zij hebben met belangstelling doch tevens met ernstige bedenkingen van dit onderdeel van het wets-

voorstel kennis genomen. Zij zouden het streven naar vereenvoudiging, verkorting en coördinatie van procedures kunnen ondersteunen mits daarbij niet tekort wordt gedaan aan de eisen van bestuurlijke zorgvuldigheid en de materiële rechtsbescherming van eigenaren en andere zakelijk gerechtigden. Daarbij merken zij op dat een onvoorwaardelijk tijdelijke aanpassing van de onteigeningswetgeving ten behoeve van een tijdelijke terugval in de economie niet de kenmerken zou mogen aannemen van een ingreep vergelijkbaar met (een vorm van) noodwetgeving. Blijkens de memorie van toelichting erkent de regering dat onteigening de meest ingrijpende inbreuk is die de overheid kan maken op particuliere eigendomsrechten, die fundamentele bescherming genieten in de Grondwet en het EVRM. Dit gegeven brengt deze leden tot de vraag of de regering het uitgangspunt onderschrijft dat onteigening ultimum remedium is en moet blijven als instrument voor eigendomsverwerving. Erkent de regering dat onteigening door eigenaren niet zelden als psychisch zeer belastend wordt ervaren? Hieraan verbinden deze leden de vraag of en, zo ja, op welke wijze dit onderdeel van het wetsvoorstel stimulansen bevat die tot versnelde minnelijke verwerving kunnen leiden.

De leden van genoemde fracties vragen in hoeverre de voorgestelde wijzigingen van de Onteigeningswet een structureel karakter dragen en in hoeverre de werking van de wijzigingen na 2014 in stand zal blijven. Hiermee verbonden stellen deze leden de vraag in hoeverre de beoogde tijdwinst correspondeert met de tijdelijke duur van de economische recessie, hetgeen naar de opvatting van deze leden een logische relatie met het tijdelijk karakter van het wetsvoorstel doet veronderstellen. Deze leden is het in de memorie van toelichting geïntroduceerde onderscheid tussen centrale en decentrale onteigeningen niet duidelijk geworden. Naar de opvatting van deze leden is het voor de beantwoording van de vraag of van centrale of decentrale onteigening sprake is, niet van belang of aan het besluit van de Kroon een verzoek is voorafgegaan. Bepalend is toch of het besluit tot onteigening door een decentraal bestuursorgaan of door een centraal bestuursorgaan (de Kroon) wordt genomen? Indien men de onderverdeling in centrale en decentrale onteigeningen zou willen maken, zou dat dan niet de volgende moeten zijn: centrale onteigeningen zijn de onteigeningen zoals geregeld in Titel II tot en met IIc en artikel 87 OW en decentrale onteigeningen zijn de onteigeningen geregeld in Titel IV OW?

Zien deze leden het goed dan is de begrote procedurele tijdwinst gebaseerd op gemiddelde doorlooptijden in de administratieve fase. Dit brengt hen op de vraag in hoeverre de regering de doorlooptijden in de gerechtelijke fase van belang acht. Waardoor worden bovengemiddelde doorlooptijden in de gerechtelijke fase veroorzaakt? In hoeverre is bij de berekening van de verwachte tijdwinst in de gerechtelijke fase rekening gehouden met de mogelijkheid dat als gevolg van de voorgestelde wijzigingen in een toenemend aantal gevallen beroep in cassatie zal worden ingesteld?

Tijdwinst zou naar de opvatting van deze leden ook geboekt kunnen worden door de beslistermijn van de Kroon te bekorten. Waarom wordt niet volstaan met een wijziging van het huidige artikel 86 lid 1 en artikel 87 lid 6 OW in die zin dat bepaald wordt dat het koninklijk besluit binnen zes in plaats van negen maanden geslagen dient te worden, onder gelijktijdige uitbreiding van de capaciteit van de Kroon?

Wat betreft de toetsing door de Kroon van het besluit tot het indienen van het verzoek om onteigening ten aanzien van zorgvuldigheid en belangenafweging, stellen deze leden de vraag in hoeverre de wijze van totstandkoming (voorbereiding) van het verzoek voor de Kroon relevant is. Is toetsing van dit aspect mogelijk indien de OW een dergelijke toetsing niet uitdrukkelijk voorschrijft? Zal een voorzichtige en zorgvuldige gemeenteraad iets anders kunnen doen dan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure toepassen op het besluit tot het indienen van het verzoek? Zal

vervolgens ook de Kroon op grond van de voorgestelde procedure de uniforme voorbereidingsprocedure niet (moeten) toepassen, zodat aldus tweemaal dezelfde procedure moet worden doorlopen?

De leden van genoemde fracties waren met de Raad van State van oordeel dat de centralisering van de besluitvorming niet correspondeert met het recent nog bij de herziening van de Wro ingenomen uitgangspunt «decentraal waar het kan, centraal waar het moet». Versnelling van de besluitvorming op decentraal niveau zien zij niet als een gevolg van de wijzigingsvoorstellen. In dit verband stellen zij de vraag waarop de verwachting van de regering is gebaseerd dat een zorgvuldig handelende gemeenteraad sneller tot het indienen van een verzoek tot onteigening zal en zal kunnen besluiten dan zij thans tot onteigening pleegt te besluiten. Voorgesteld wordt de mogelijkheid van onteigening op grond van Titel IIa uit te breiden tot bijkomende voorzieningen, zodat voor hetzelfde project geen parallelle procedures op de voet van Titel IIa en – voor de bijkomende voorzieningen – Titel IV behoeven te worden gevoerd. De leden hier aan het woord vragen of de regering exact zou kunnen aangeven wat zou kunnen c.q. mogen vallen onder de term, gebruikt in het voorgestelde tweede lid van artikel 72a OW, «rechtstreeks daaruit voortvloeiende bijkomende voorzieningen», en wat zeker niet daaronder kan vallen. Vreest de regering niet dat vanwege de onbepaaldheid van deze term veel jurisprudentie zal worden uitgelokt?

Met het oog op de boekentijdwinst stelt de regering de ont koppeling van de ruimtelijke procedure en de onteigening voor. Deze leden hebben grote moeite met dit voornemen, aangezien naar hun opvatting een fundamenteel uitgangspunt is dat de vaststelling van het planologische besluit ter uitvoering waarvan wordt onteigend, immers de eerste stap is in de administratieve onteigeningsprocedure. Het voorstel om alle bestaande koppelingen los te laten noemen deze leden rigoureu s. Zij vragen of de beoogde versnelling thans niet juist wordt bereikt via een koppeling tussen de planologische procedure en de onteigeningsprocedure via de figuur van de aanstondse onteigening, – omdat in het bestemmingsplan wordt voorgesorteerd op onteigening kan de administratieve onteigeningsprocedure worden bekort. Zien deze leden het goed dat de winst van deze mogelijkheid door het voorstel teniet wordt gedaan?

Deze leden onderschrijven het standpunt van de regering dat met de voorgestelde ont koppeling afbreuk wordt gedaan aan de rechtszekerheid van de onteigende. Bij onterechte onteigening heeft de onteigende weliswaar aanspraak op teruglevering, maar deze leden menen dat complicaties in dit verband niet uit zijn te sluiten, bijvoorbeeld wanneer het goed intussen teniet is gegaan. Vreest ook de regering niet dat een effect van de ont koppeling – een vroegtijdige onteigening – niet zal zijn dat eigenaren de inschrijving van het vonnis zo lang mogelijk zullen trachten tegen te houden, in afwachting van het verloop van de planologische procedure, bijvoorbeeld door het rechtsmiddel van cassatie in te stellen? Zo ja, valt dan niet te voorzien dat de beoogde tijdwinst niet gerealiseerd zal worden dan wel beperkt zal zijn?

De Raad van State heeft uitgesproken negatief geadviseerd over deze voorstellen, en heeft betere alternatieven voorgesteld die niet uitgaan van ont koppeling doch integendeel van gecoördineerde planologische en onteigeningsbesluitvorming, en tenminste een terugkeer van de geschrapte clausulering voor wat betreft ingesteld beroep. De reactie hierop van de regering dat het betere de vijand van het goede is, kan deze leden vanwege de te verwachten zeer beperkte effectiviteit voorshands niet overtuigen.

De leden van de fractie van de **PvdA** stellen dat het voorstel dat rond de wijziging van de onteigeningswetgeving gedaan wordt, niet tijdelijk is maar een structureel karakter heeft. Dit voorstel tast het eigendomsrecht behoorlijk aan, omdat de legitimatie van een perfect bestemmingsplan

ontbreekt, terwijl het voor de leden van de fractie van de PvdA zeer de vraag is of het doel van versnelling rond de planuitvoering daadwerkelijk zal plaatsvinden. Het bevoegd gezag wordt immers verplicht tot teruglevering van het onteigende wanneer het planologisch besluit om welke reden dan ook niet plaatsvindt. Teruglevering gecombineerd met schadevergoeding komt de leden van de fractie van de PvdA als groot risico voor. Deze leden sluiten zich verder aan bij de bovenstaande vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA en SGP/CU betreffende dit onderdeel.

De onteigeningswet stamt al uit midden 19e eeuw. De leden van de **SP**-fractie zijn voorstanders van herziening van deze wet, maar dan wel eigenstandig en niet als onderdeel van de Crisis- en herstelwet. Dit is een zeer ingrijpende verandering die naar de mening van de leden van de SP-fractie hooguit aan bod kan komen in een eigenstandige wetswijziging en alleen na uitvoerige raadpleging van betrokkenen en deskundigen. Dit voornemen hoort naar de mening van deze leden niet thuis in een Crisis- en herstelwet.

In de Memorie van Toelichting valt te lezen: *«Uit analyse van de huidige praktijk van de onteigeningsprocedures blijkt dat zij ingewikkeld en verouderd zijn en veel tijd vergen. Dit belemmert de snelle realisatie van plannen en werken.»* Naar welke analyse wordt hier gerefereerd? Waar zit de tijdswinst en de logica om de Kroon te laten beslissen over bestemmingsplanonteigeningen?

Daarnaast wordt vrij veel minnelijk opgelost en daarvoor is, gezien de noodzaak van persoonlijk contact, de gemeente het aangewezen bestuurlijke niveau. Daarnaast is de teneur de laatste tijd «decentraal tenzij» en de keus van de regering gaat hier tegen in, juist op een onderwerp waar het verstandig is decentraal te opereren. Waarom heeft de regering ervoor gekozen om deze procedure te centraliseren? In welk opzichten verwacht zij dat centralisatie tijdswinst oplevert? Hoe denkt het Ministerie van VROM de vele extra onteigeningsprocedures te gaan afhandelen? Hoeveel extra personeel wordt hiervoor aangetrokken?

Hoe is de regering gekomen tot haar inschatting van de effecten van het ontkoppelen van planvorming en eigendomsoverdracht? Waarom troost de regering op het hele punt van onteigening de Raad van State? Graag zien de leden van de SP-fractie punt voor punt een concrete en toetsbare weerlegging van de bezwaren van de Raad van State, met andere woorden: niet gebaseerd op «algemene gevoelens» en dergelijke.

De leden van de fractie van de **VVD** stellen dat Artikel 3.9 van het wetsvoorstel wijzigingsvoorstellen bevat van de Onteigeningswet om tot een substantiële versnelling van de onteigeningspraktijk te komen. Eén van de pijlers is de loskoppeling van de onteigeningsprocedure van de planologische of ruimtelijke procedure. Dit betekent dat woningen of bedrijfsgebouwen onteigend kunnen worden voordat het betreffende bestemmingsplan onherroepelijk is. Het voorgestelde artikel 61 van de Onteigeningswet bepaalt dat de onteigende partij – indien het werk blijkbaar niet tot stand zal worden gebracht – van de onteigenende partij de mogelijkheid krijgt om het onteigende teruggeleverd te krijgen in de toestand waarin het zich alsdan bevindt, onder gehoudenheid om in evenredigheid tot de terugontvangen waarde de schadeloosstelling terug te geven. Dat is mooi, maar voor hen wier bedrijf of woning is gesloopt, is er geen weg terug. Hoe reëel is deze rechtsbescherming? Degene wiens bedrijf of woning dreigt te worden gesloopt, voordat het bestemmingsplan onherroepelijk is, zal het enige rechtsmiddel dat hem dan nog resteert, namelijk cassatieberoep tegen het vonnis tot vervroegde onteigening, toepassen. Een cassatiebe-

roep bij de Hoge Raad is doorgaans niet binnen een jaar afgehandeld. Uiteindelijk zal deze bepaling dat ook eerder tot een vertraging leiden dan tot een versnelling. Graag een reactie van de regering op dit punt.

Zoals gezegd beoogt het wetsvoorstel de onteigeningsprocedure te versnellen. Eén van de andere pijlers daarvoor is het gelijkschakelen van de systematiek van titel IV (bestemmingsplanontelingen) met die van de titels II, IIa en IIc (infrastructuurontelingen). De titel II (a tot en met c) onteigeningen vinden plaats door aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening door de Kroon. Nu vinden de titel IV onteigeningen plaats door een besluit van de gemeenteraad, dat moet worden goedgekeurd door de Kroon. Dit moet volgens de regering 19 weken tijdswinst opleveren. Wat betekent deze procedurele verandering voor de werklust van de Kroon? De Kroon krijgt niet alleen meer werk, maar moet dat werk ook afronden in een kortere tijd. Het is immers niet te verwachten dat het aantal onteigeningsdossiers gelijk blijft. De zeeffunctie van de gemeente vervalt, waardoor het aantal belanghebbenden dat door de Kroon moet worden gehoord wel degelijk zal toenemen. Hoe lost de regering dit capaciteitsprobleem op? En als zij van mening is dat het aantal onteigeningsdossiers gelijk blijft, waar baseert zij dat op? Waarom denkt zij dat het aantal belanghebbenden dat door de Kroon moet worden gehoord niet zal toenemen?

De belangrijkste procedurele vertragingen in het onteigeningsrecht worden niet zozeer veroorzaakt door de regelgeving zelf, maar door diegenen die met de regelgeving moeten werken. Overheden die pas te elfder ure naar het onteigeningsinstrument grijpen, Kroonambtenaren met werkachterstanden en rechters en rechtbankdeskundigen die zich soms weinig aantrekken van de wettelijke termijnen. Welke maatregelen neemt de regering om deze oorzaken van procedurele vertragingen weg te nemen?

De fractieleden van **GroenLinks** kunnen de regering volgen in haar standpunt dat in de bestrijding van crises soms onorthodoxe maatregelen genomen moeten worden. Dit kan en mag onder de voorwaarde dat zorgvuldigheid gewaarborgd is en rechten van burgers en andere overheden in stand blijven en gerespecteerd worden. In dat verband vragen de leden van de fractie van GroenLinks hoe de *Lex Silencio positivo* zich verhoudt tot de rechten en belangen van burgers, belangenorganisaties en andere (lagere) overheden. De fractieleden zouden dit graag toegelicht zien. Hetzelfde geldt voor de beperking van de beroepsmogelijkheden van decentrale overheden. In het voorliggende wetsvoorstel wordt de onteigeningsprocedure in bepaalde gevallen losgekoppeld van de planologische procedure. Kan dit, zo vragen de leden van de GroenLinks-fractie, leiden tot onteigening voordat een bepaald bouwplan onherroepelijk is geworden? En zo ja, hoe wordt dan de geleden schade – die niet louter financieel zal zijn – verrekend met de betrokkene(n)?

Dit wetsvoorstel laat de koppeling los tussen het planologische besluit en het onteigeningsbesluit, waardoor onteigening gemakkelijker en sneller uitvoerbaar wordt. Toch had juist deze koppeling een waarborgfunctie, reden voor de Raad van State om kritisch op dit voorstel te reageren. De wijziging van de onteigeningswet is al langer onderwerp van discussie, waarbij de verschillende argumenten nog steeds tegen elkaar worden afgewogen. Acht de regering het niet riskant om nu een fundamentele koerswijziging te forceren, terwijl het herbezinningsproces nog niet is afgerond? Welke gedachtegang heeft de regering gebracht tot het voorstel om de koppeling nu los te laten, en op welke manier zijn alle mogelijke effecten en voor- en nadelen meegewogen bij deze beslissing?



De leden van de fracties van **D66** en **OSF** voelen geen enkele aandrang om overhaast de onteigening te centraliseren. Zij willen deze wijzigingen loskoppelen van de CHW omwille van de zorgvuldigheid jegens burgers. Onteigening is het ultieme wapen van de overheid voor grondverwerving. Als dit te krachtig is staat dit haaks op liberale en vooral democratische principes. Los van inhoudelijke bezwaren vrezen de leden capaciteitsproblemen bij het rijk wanneer in het onteigeningsrecht alle procedures centraal worden ondergebracht. Hoe kijkt de regering hier tegenaan? Welke capaciteitsuitbreiding is voorzien?

De Raad van State is juist van mening dat het onteigeningsrecht beter gedecentraliseerd kan worden wanneer versnelling het doel is. Opmerkelijk is dat de regering toegeeft dat dit inderdaad beter zou zijn, maar volgens haar geen tijd heeft voor nader onderzoek. De leden van de fracties van **D66** en **OSF** vragen zich af waarom de regering haar voornemen zo stoïcijns doorzet in de wetenschap dat een integrale herziening van de onteigeningswet al tien jaar lang wordt onderzocht?

Acht de regering de centralisatie van onteigening niet in strijd met de bestuurlijke afspraken, de «bestuurlijke code», met lokale partners als VNG?

De fractie van de **PvdD** vraagt of de regering kan aangeven – gericht op de onteigeningsdiscussie – waarom de regering in met name de gedachteswisseling met de Tweede Kamer bij herhaling aangeeft dat de huidige onteigeningspraktijk als «onwenselijk» wordt «ervaren». Dat zou zelfs «gebleken» zijn. Welk onderzoek ligt aan deze opmerkingen ten grondslag? Is het niet merkwaardig om zoiets bij herhaling te verkondigen als alle partijen die het daadwerkelijk aangaat (lagere overheden, de «Kroon», advocaten etc.) daar duidelijk anders over denken? Voor wie van de betrokken partijen gelden naar de mening van de regering deze opvatting?

De voorgestelde versnelling van onteigening werkt onzorgvuldigheid in de hand. Bovendien wijst de Raad van State op de geringe versnelling die op grond van deze wijziging te verwachten is en adviseert hij om een structurele wijziging niet in de Crisis- en herstelwet op te nemen. De regering heeft echter ook deze opmerking van de Raad van State genegeerd. Waarom?

Waarom worden (in de CHW) niet de (grote) projecten benoemd, waarvoor artikel 85 Onteigeningswet rechtstreeks zal gelden? (Artikel 85 is nu al een versnelde procedure: welke reden is er tot extra wetgeving op dit punt?).

Om welke reden moet de hele Onteigeningswet veranderen? Zal deze wijziging geen grote en desastreuze invloed kunnen hebben op de uitvoering van alle bestemmingsplannen (dus ook van plannen die betrekking hebben op kleine gebieden) in het hele land? Hoeveel tijd denkt de regering te kunnen besparen via deze wijziging? Temeer daar in de toekomst alle plannen via VROM moeten gaan, i.p.v. dat ze bij de gemeenten blijven. Is de regering op de hoogte van het feit dat veel onteigeningen alsnog minnelijk opgelost worden, tijdens het huidige proces van de behandelingsprocedure bij de gemeente zelf? Kennen gemeenten hun burgers niet beter dan het geval is bij de centrale overheid? Waarom wordt de onteigeningsbevoegdheid bij gemeenteraden weggehaald? Is dat niet in strijd met de decentralisatiegedachte? Hoe denkt de regering om te gaan met de te verwachten toevloed van bezwaarschriften naar VROM hetgeen tot aanzienlijke capaciteitsuitbreiding zal moeten leiden? Zullen ambtenaren van VROM vervolgens weer bij de gemeenten te rade moeten gaan, en hoe is hierin voorzien? Waar denkt de regering extra capaciteit op het

departement van VROM te vinden, temeer daar er tevens personele bezuinigingen lopen?

### Projecten

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben kennisgenomen van de selectiecriteria voor de onder de wet vallende projecten zoals gesteld in de MvA en in de plenaire behandeling in de TK herhaald. Die criteria zijn:

- bijdragen aan werkgelegenheid,
- uitvoering moet voor 2014 starten
- financiering mag geen probleem vormen,
- duidelijk en vastomlijnd project,
- er moeten juridische belemmeringen spelen waardoor opname in deze wet zinvol is.

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering of het de rijksoverheid is die de toepassing van de criteria toetst en bewaakt en op welke wijze die toetsing dan zal plaatsvinden? Zou het geen aanbeveling verdienen wanneer er een centraal projectbureau komt, waarin expertise gebundeld wordt en waar de eindverantwoordelijkheid voor de controle van diverse onderzoeken wordt neergelegd? Valt daarbij te denken aan verruiming van de taken van bijvoorbeeld het Rijksvastgoed- en ontwikkelingsbedrijf? Het komt de leden van de fractie van de PvdA voor dat alle adviezen, na de debacles van verschillende grote projecten, om te voorzien in een gecoördineerde, deskundige en onafhankelijke planbeoordeling serieus genomen moeten worden. Voor alle projecten moeten deugdelijke !!! investering- en exploitatieplan op tafel liggen voordat een aanlegvergunning afgegeven mag worden. Hoe toetst de regering de investering- en exploitatieplannen wanneer ze zelf belanghebbende is, wanneer daar geen onafhankelijk projectbureau voor in het leven geroepen wordt?

Het is uit de behandeling in de TK voor de leden van de fractie van de PvdA niet helemaal duidelijk of er slechts toestemming aan de plaatsing van een project kan worden verleend wanneer aan alle criteria gelijktijdig is voldaan, en dit onvoorwaardelijk leidt tot start uitvoering voor 1 januari 2014 of dat slechts het eerste besluit voor die datum genomen moet zijn? De antwoorden van minister Hirsch Ballin<sup>1</sup> wijzen op de laatste uitleg nl dat slechts het 1e besluit genomen moet zijn voor 1-01-2014. Als dat zo is dan kan een project nu uit gelegenhedsmotieven op de lijst terecht komen, zoals de Buitenring Parkstad, terwijl de uitvoering nog vele, vele jaren op zich kan laten wachten.

Graag meer duidelijkheid op dit punt, anders blijven er ook ver na 2014 grote projecten met twee regimes bestaan en het komt deze leden voor dat de wenselijkheid daarvan zeer te betwijfelen is.

Hoeveel van de voorliggende plannen en welke voldoen op dit moment aan alle criteria?

De luchthaven Twente en plannen de andere luchthavens betreffende roepen ook vragen op. De luchthavennota is, niet besproken in beide kamers der Staten-Generaal. Op uitvoering van het daarin voorgestelde beleid kan, zo menen de leden van de fractie van de **PvdA** niet vooruit gelopen worden.

Want het is toch juist dat de bestemming luchthaven een bestemming is die op het nationale overheidsniveau genomen wordt, dus uiteindelijk thuishoort in een landelijke structuurvisie luchthavens met daaropvolgende project- en bestemmingsplannen?

Is het dan niet de Staten-Generaal op voorstel van de regering die dat besluit neemt?

Als er, zoals bij het in provinciale staten van Overijssel op tafel liggende

---

<sup>1</sup> Kamerstuk 32 127, nr. 140, pg. 29.

plan om te komen tot een beheersovereenkomst, een investeringsplan ligt zonder dat er private investeerders gevonden zijn en een exploitatieopzet met onrealistische aannames over bijvoorbeeld 1.2 miljoen vliegbewegingen op jaarbasis, dan zal er toch een onafhankelijke instantie moeten zijn om tot beoordeling van zowel investering- als exploitatieplan te komen?

De leden van de fractie van de PvdA gaan er vanuit dat dit project na het negatieve besluit van provinciale staten van Overijssel uit de lijst van projecten van bijlage 11 geschrapt kan worden. Is dat een juiste constatering?

Buitenring Parkstad: De leden van de fractie van de PvdA krijgen de indruk uit verschillende stukken, die haar bereiken, dat dit project nog in de verkenningsfase zit en dat die verkenningsfase, juist door de opvoering op de lijst van projecten in de Chw, niet serieus genomen wordt. Kan de regering argumenten aangeven waarom dit project wel op deze lijst thuis hoort?

In algemeenheid zouden de leden van de fractie van de PvdA een pleidooi willen voeren voor het opnemen van een zeer beperkt aantal projecten en daar de tijdelijke wetgeving op afstemmen, ondersteuning aan geven en er zorg voor dragen, dat die projecten versneld uitgevoerd gaan worden. Is dat niet een veel effectievere strategie?

In de beperking zou zich de meester kunnen tonen!

Ook is onduidelijk voor de leden van de **VVD**-fractie op welke wijze de projectenlijst tot stand is gekomen. En in hoeverre kan deze lijst een dynamisch karakter krijgen, dat wil zeggen: kunnen projecten worden toegevoegd of juist weer worden afgevoerd? En welke condities gelden daarbij? Is het bijvoorbeeld mogelijk om de verdieping van de Westerschelde alsnog op te voeren? Of het onder water zetten van de Hedwigepolder, waar de leden van de VVD-fractie overigens geen voorstanders van zijn?

Hoe wordt door de regering bepaald of een project via deze wet kan worden gerealiseerd of dat toch de voorkeur moet worden gegeven aan andere wetten. Bijvoorbeeld: hergebruik van vliegveld Twente? , of wellicht nog prangender het eindelijk eens verlengen van de baan van het vliegveld Airport Groningen Eelde, nu daar vanuit Europa geen beperkingen blijken te gelden? Waarom wordt laatst genoemd vliegveld overigens niet eens genoemd in de bijlagen bij deze wet?

De leden van de VVD-fractie hechten grote waarde aan de mogelijkheid om boven bestaande wegen dubbeldeks (tol)wegen aan te leggen. Dit zal bijkans de enige mogelijkheid zijn om de capaciteit op onze wegen structureel en relatief snel op orde te brengen. Biedt deze wet de mogelijkheid om dergelijke dubbeldekswegen eenvoudig mogelijk te maken? Zo ja, hoe; zo nee: wil de regering dit alsnog toevoegen?

Kan worden aangeduid hoe de samenloop van deze wet, met allerlei andere recente wetswijzigingen, dan wel binnenkort op de rol staande wijzigingen vorm zal krijgen? Kan dit in een helder overzicht worden verwerkt? Bijvoorbeeld: de regering heeft onlangs besloten om bij de geluidsnormering langs wegen rekening te houden met de feitelijke verkeersdrukke. Hoe verhoudt zich dit besluit tot deze wet? Andere voorbeelden zijn: de MER-regeling, Tracéwet etc.

Hoe staat het met de mogelijkheid om projecten, die al voltooid zijn maar vanwege onheldere oorzaken nog steeds niet gebruikt (mogen) worden, alsnog spoedig in gebruik te nemen?

Als voorbeeld vragen we naar de 4de rijstrook tussen Woerden en Utrecht op de A12 (zuidelijke rijbaan), die er al jaren ligt maar nog steeds niet is

open gesteld? Als deze wet in gebruik name van deze voorziening langs de A12 nog steeds niet mogelijk zou maken, dan is onze vraag waarom kan dat niet, en is de regering bereid om deze mogelijkheid alsnog op te nemen? Is de regering bereid om een volledige overzicht te verstrekken van dergelijke nog in gebruik te nemen voorzieningen?

De leden van de fractie van de **SP** hebben tenslotte nog een aantal vragen over de relatie tussen de Crisis- en herstelwet en het vliegveld Twente, te meer in het licht van de meest recente ontwikkelingen. Wat is de consequentie van het in meerderheid tegen heropening van het Vliegveld Twente zijn door de Provincie Overijssel? Gaat de regering hier doorzettingsmacht gebruiken op basis van de Crisis- en herstelwet? Zo ja, wat heeft het dan voor zin dat gemeenteraad en provinciale staten zich over deze kwestie uitspreken?

Projecten die onder artikel 1.1 van de Crisiswet vallen zouden bovendien niet controversieel moeten zijn zo stelt de fractie van de **PvdD**. Dit zijn echter de meeste van de voorgestelde projecten wel. Het gaat voornamelijk om projecten die burgers en milieuorganisaties succesvol hebben tegen gehouden. Dat wil niet zeggen dat je dan hun beroepsmogelijkheden moet inperken om de projecten alsnog uit te kunnen voeren, dat wil zeggen dat de projecten nog eens goed tegen het licht gehouden moeten worden omdat ze blijkbaar zo slecht in elkaar zitten dat de rechter moet oordelen dat ze geen doorgang kunnen vinden. Hoe ziet de regering dit? En op welke wijze is getoetst of die projecten bijdragen aan de doelstelling van duurzaamheid, werkgelegenheid en versterking van de economische structuur?

### **Uitvoering**

De leden van de fracties van de SGP en CU constateren dat de regering met dit wetsontwerp een aantal nieuwe planfiguren en procedures introduceert, zoals de ontwikkelingsgebieden, de innovatieprojecten, het projectuitvoeringsbesluit en de lokale en (boven) regionale projecten van nationale betekenis. Vele deskundigen hebben er inmiddels op gewezen dat de introductie van nieuwe planfiguren en procedures zal leiden tot verwarring en juridische onzekerheid in de planning en voorbereiding en uitvoering van projecten. Dat dreigt te leiden tot vertraging in plaats van tot versnelling. Deze leden twijfelen sterk aan de uitvoerbaarheid van het wetsontwerp. Waarom richt de regering de inspanningen niet op een goede coördinatie tussen bestaande planfiguren, o.a. door het bevorderen van een adequate toepassing van de coördinatieregeling uit de Wet Ruimtelijke Ordening? Deze leden horen graag de mening van de regering op dit punt.

Het voorstel loopt vooruit op het eind dit jaar bij de Tweede Kamer in te dienen en in 2012 in voeren voorstel van de regering betreffende «aanpassing bestuursprocesrecht». Op dit moment is een projectgroep onder leiding van de Minister van Justitie bezig met een studie naar de fundamentele onderdelen en uitgangspunten van het algemene bestuursprocesrecht (TK 31 731, nr. 3). De leden van de **CDA**-fractie stellen vast dat er op een aantal terreinen van met name het bestuursprocesrecht wijzigingen worden voorgesteld door de regering. Recentelijk heeft de Eerste Kamer gesproken over de bestuurlijke lus, de herziening van de MER procedure, de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Al deze voorstellen en nog vele andere, beogen vooral versnelling aan te brengen in de besluitvorming van de overheid. In algemene zin loopt dit wetsvoorstel dus vooruit op de algehele herziening van het bestuursprocesrecht. Thans lijkt een aantal wetgevingsprojecten door elkaar te lopen. En dat bergt het gevaar in zich dat overheden door de bomen het bos niet meer

zien. Acht de regering het zinvol, gelet op het hiervoor gemelde risico, dat zij het initiatief neemt om samen met de decentrale overheden een uitvoeringsprotocol resp. uitvoeringsteam voor te stellen dat beoogt uniforme uitvoering van de CHW tot stand te brengen? In een dergelijke lichte bestuurlijke constructie kunnen overheden van elkaar weten bij welk project en bij welke belangen het toepasselijk wettelijke kader zal dienen te zijn met het oog op uniforme uitvoering van (crisis)beleid.

Het wetsvoorstel is voor een belangrijk deel afhankelijk van het sneller doen van uitspraken door de rechter. De leden van de fractie van het **CDA** vragen zich af welke bijdrage de rechterlijke macht kan leveren van de uitvoering van dit wetsvoorstel. Heeft de regering inmiddels hierover overleg gehad met de Raad voor de Rechtspraak. Heeft de regering ook overwogen om art. 8:66 Awb (hoewel een termijn van orde) zodanig aan te passen dat de rechter binnen bijvoorbeeld vier weken uitspraak doet, zo vragen deze leden.

Mogelijk ten overvloede merkt de commissie op dat zij hecht aan een zorgvuldige en nauwkeurige beantwoording van alle gestelde vragen en opmerkingen.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Schouw

De griffier van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,  
Hester Menninga