

Vergaderjaar 2009–2010

**32 127**

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

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **I. ALGEMEEN**

##### **1. ALGEMEEN**

###### **1.1 Inleiding**

###### *1.1.1 Aanvullend beleidsakkoord: Financiële impuls ter stimulering van economie en werkgelegenheid*

Sinds het najaar van 2008 verkeert de mondiale economie en ook de Nederlandse economie in crisis. Voor het eerst sinds lange tijd krimpt de economie fors en stijgt de werkloosheid in snel tempo. De regering staat voor de opgave om samen met de medeoverheden en maatschappelijke partners Nederland door deze ernstige economische omstandigheden te loodsen. De regering pakt dit aan door voor de korte termijn met gerichte investeringen een stimulans te geven aan de economie. Daarnaast en tegelijkertijd wordt waar mogelijk de economische structuur versterkt zodat Nederland sneller en sterker uit de recessie te voorschijn komt. Deze koers is in maart uiteengezet in het Aanvullend Beleidsakkoord. Hierin zijn gerichte investeringen aangekondigd, onder meer op de terreinen duurzaamheid, energie en innovatie. Om deze investeringen te bespoedigen is in het Aanvullend Beleidsakkoord aangekondigd: «*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.*» (Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24).

Met het Aanvullend Beleidsakkoord als kader beziet de regering wat in specifieke domeinen, zoals de arbeidsmarkt, het onderwijs, de zorg en ook het ruimtelijk domein, nodig en mogelijk is om de economie te stimuleren en te versterken. Zo heeft de regering maatregelen getroffen om de financiële sector overeind te houden, de negatieve effecten van de economische crisis op de arbeidsmarkt te dempen, de woningbouw te stimuleren en tempo te houden in bouw en onderhoud van zorginstellingen en

scholen. Het ruimtelijk domein kenmerkt zich door grote maatschappelijke opgaven, die zeer bepalend zijn voor de toekomstige economische ontwikkeling van ons land. Het gaat onder meer om:

- Duurzame energievoorziening.
- Bereikbare economische centra en woongebieden.
- Klimaatbestendige inrichting.
- Voldoende en kwalitatief goede woningen en bedrijfslocaties.

Terwijl op deze terreinen de komende jaren veel werk te doen is, vallen in de economische sectoren die nodig zijn om de geformuleerde doelstellingen te verwezenlijken, met name de bouwnijverheid, harde klappen. Dat het werken aan ruimtelijk-economische structuurversterking en duurzame energie tevens een stimulans geeft aan deze economisch vitale sectoren is van groot belang. Beiden gaan daarom hand in hand.

De regering heeft dit voorjaar, zoals gezegd, met het Aanvullend Beleidsakkoord een financiële impuls gegeven aan de ruimtelijk-economische structuurversterking en ontwikkeling van duurzame energie. Bovenop de meerjarige budgetten, die zijn gereserveerd voor projecten uit het MIRT, de Nota Ruimte etcetera is aanvullend in totaal 2,65 miljard euro gereserveerd voor duurzame economie, infrastructuur en (woning)bouw. Dit geld is onder meer bestemd voor windenergie, energiebesparing in woningen, het deltaprogramma (onder andere versterking van de kust door zandsuppleties) en snelle uitvoering van aanleg en onderhoud van wegen en vaarwegen.

#### *1.1.2 Crisis- en herstelwet: Versnelling besluitvorming en vermindering juridische risico's*

De extra middelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord leveren in de jaren 2009 tot en met 2011 een rechtstreekse bijdrage aan het beperken van de gevolgen van de economische crisis. Hoewel van belang, is geld niet het enige dat helpt. Een specifiek probleem in het ruimtelijk domein wordt gevormd door de complexiteit en de stroperigheid van besluitvorming, die ervoor zorgen dat urgente projecten vertragen. Dit vraagstuk is, zoals bekend, veelomvattend en weerbarstig en tevens onderwerp van studies, adviezen en diverse onderdelen van het kabinetsbeleid. De uitzonderlijke en dringende economische situatie rechtvaardigt wat dit betreft een ongewone aanpak, ook op het gebied van wet- en regelgeving. Teneinde de economische crisis en zijn gevolgen te bestrijden en een goed en duurzaam herstel van de economische structuur van Nederland te bevorderen, is dit wetsvoorstel gericht op de versnelling van infrastructurele projecten en andere grote bouwprojecten en op projecten op het gebied van duurzaamheid, energie en innovatie. Alle voorgestelde maatregelen beogen bij te dragen aan versterking van de economische structuur op de langere termijn. Daarnaast bevat dit wetsvoorstel enkele specifieke maatregelen die op de korte termijn een impuls geven. Het betreft bijvoorbeeld de mogelijkheden om energiebesparende maatregelen uit te voeren (artikel 2.7 van dit wetsvoorstel), de mogelijkheid tot tijdelijke verhuur van woningen door eigenaren (artikel 2.8 van dit wetsvoorstel), geconcentreerde besluitvorming over gemeentelijke bouwlocaties (afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel) en de ontwikkelingsgebieden (artikelen 2.2 en 2.3 van dit wetsvoorstel). Dit wetsvoorstel schept nieuwe voorwaarden en mogelijkheden en neemt belemmeringen in wet- en regelgeving zo veel mogelijk weg ten behoeve van een versnelde aanvang en uitvoering van projecten. De vereisten van Europese en internationale regelgeving worden hierbij in acht genomen.

Gelet op het doel van dit wetsvoorstel is een spoedige inwerkingtreding noodzakelijk. Daarom is voorzien in inwerkingtreding op 1 januari 2010 en expiratie op 1 januari 2014. De regering zal zich ervoor inzetten om, met

inachtneming van de vereiste zorgvuldigheid, te komen tot een voortvarende behandeling teneinde in overleg met de Staten-Generaal de spoedige inwerkingtreding van dit wetsvoorstel mogelijk te maken.

Bij de voorbereiding van dit wetsvoorstel ten behoeve projectversnelling heeft de regering op onderdelen tevens kunnen putten uit diverse lopende trajecten in het kabinetsbeleid die zich in verschillende fasen van besluitvorming bevinden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het bestuursrecht, de ruimtelijke ordening en de infrastructuur. In dergelijke gevallen is derhalve in dit kader sprake van een versnelling van voorgenomen wetgeving ten behoeve van de gewenste versnelling van de uitvoering van projecten.

De kern van de voorgestelde Crisis- en herstelwet is dat met snelle en zorgvuldige procedures doelgericht wordt gewerkt aan werkgelegenheid en duurzaamheid. In een gezamenlijk traject onder leiding van de Minister-President hebben de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister van VROM), voor Wonen, Wijken en Integratie (hierna: de Minister voor WWI), van Verkeer en Waterstaat (hierna: de Minister van VenW), van Economische Zaken (hierna: de Minister van EZ), van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister van LNV) en van Justitie deze vraag op twee manieren benaderd:

- Er is gekeken naar *projecten*. Systematisch is in kaart gebracht welke projecten met significant effect op werkgelegenheid of economie voor 1 januari 2014 kunnen starten. Daarbij is gekeken of er juridische belemmeringen zijn waardoor de voortgang van het betreffende project wordt bedreigd. Uit deze inventarisatie komt een breed palet van projecten naar voren, onder meer met betrekking tot windenergie, infrastructuur, stedelijke ontwikkeling, kustverdediging etcetera.
- Daarnaast is per *rechtsgebied* nauwkeurig gekeken of in specifieke wetten mogelijkheden zijn voor versnelling of het beperken van risico's zonder dat dit ten koste gaat van zorgvuldigheid en rekening houdend met Europeesrechtelijke en internationale kaders. Daarbij is ook gekeken of onderdelen van reeds in gang gezette wetstrajecten naar voren gehaald kunnen worden. Ook deze analyse bood aanknopingspunten voor de voorgestelde Crisis- en herstelwet.

Door met de stofkam door alle projecten en wet- en regelgeving te gaan is een serie wenselijke wetswijzigingen naar voren gekomen. Gezamenlijk vormen deze een substantieel pakket, waarmee een voor de economie betekenisvol aantal projecten kan worden versneld, juridische risico's worden verminderd en snellere besluitvorming wordt bevorderd. De voorgestelde Crisis- en herstelwet omvat twee categorieën maatregelen:

1. Tijdelijke maatregelen voor afgebakende lijsten met projecten en bevoegdheden.
2. Wijzigingen van bijzondere wetten.

*Ad 1: Tijdelijke bepalingen voor een afgebakende lijst met (categorieën van) projecten en bevoegdheden*

Een deel van de maatregelen geldt in de periode tot 2014 voor de in de bijlagen bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet opgenomen projecten en bevoegdheden. In hoofdstuk 1 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet is opgenomen welk bijzonder regime voor deze urgente projecten geldt in genoemde periode. Het betreft met name:

- Het binnen het ruimtelijk domein introduceren van nieuwe of naar voren halen van reeds voorziene wijzigingen in het bestuursprocesrecht. Daarbij gaat het onder meer om:
  - het versneld regelen van een verruimde mogelijkheid voor het passeren van gebreken;

- het versneld regelen van het relativiteitsvereiste;
- een nieuwe bepaling over onderzoeken die aan een besluit ten grondslag worden gelegd;
- een beperking van het beroepsrecht van decentrale overheden;
- een versnelling van het beroep en hoger beroep en stringentere ontvankelijkheidsvereisten aan het beroepschrift.

Opname van de eerste twee onderwerpen in de voorgestelde Crisis- en herstelwet loopt voor de eerste twee punten vooruit op het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht, dat naar verwachting in 2012 ingevoerd wordt.

- De aanwijzing van experimenteergebieden, waar tijdelijk wetgeving opzij wordt gezet, om snel, maar zorgvuldig urgente projecten te kunnen realiseren.
- Geen verplicht advies van de commissie m.e.r. en geen verplicht alternatievenonderzoek.
- Het naar voren halen van een voorziene regeling voor radarzonering om realisatie van de aanleg van windmolenparken te bespoedigen.
- Het versoepelen van de regels in de Leegstandwet omtrent de huurprijs bij tijdelijke verhuur van woningen.
- Concentratie van besluitvorming voor gemeentelijke bouwlocaties bij de gemeente zodat hierover sneller besloten kan worden.

In hoofdstuk 2 van deze memorie van toelichting worden deze maatregelen nader toegelicht.

#### *Ad 2: Wijzigingen van bijzondere wetten*

Voor een aantal wetswijzigingen wordt een breder toepassingsbereik voorgesteld. Deze wetswijzigingen gelden niet voor de gelimiteerde projectenlijst, maar voor alle projecten in het ruimtelijk domein. Het zijn bovendien geen tijdelijke, maar structurele wijzigingen. In deze categorie vallen onder meer de volgende maatregelen:

- Verplichte toepassing van een coördinatieregeling en verplichte vaststelling van een inpassingsplan bij middel grote windmolenparken (10–100 MW).
- Verlenging en aanscherping van de Interimwet stad-en-milieubenadering.
- Vereenvoudiging van de uitvoering van de Natuurbeschermingswet 1998, gericht op o.a. minder vergunningen en eenvoudiger berekenen van de effecten van stikstof op Natura 2000-gebieden.
- Uniformering en stroomlijning van de procedures voor onteigening, alsmede een ont koppeling van de ruimtelijke procedure en de onteigening, zodat onteigening sneller kan worden afgerond.

In hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting worden deze maatregelen nader toegelicht.

Meer specifiek zijn knelpunten gevonden, die juridisch maatwerk voor categorieën van projecten vergen. Het betreft onder meer:

- Vereenvoudiging van de gemeentelijke deelname in de aanleg van glasvezelnetten.
- Stimulering van warmte-koudeopslag door aanpassingen in onder meer de Wet bodembescherming.
- Het vereenvoudiging van de milieuvergunningprocedures voor bedrijven, die hun kernactiviteit combineren met winning van aardwarmte, opslag van CO<sub>2</sub> en andere activiteiten, die onder de Mijnbouwwet vallen.

Ook deze maatregelen worden in hoofdstuk 3 van deze memorie van toelichting nader toegelicht.

## **1.2 Continuering van de inzet van het kabinet gericht op verbetering politiek-bestuurlijke en ambtelijke processen**

Met de maatregelen in de voorgestelde Crisis- en herstelwet wordt de besluitvorming aanzienlijk vereenvoudigd om in de komende vier jaar een aantal projecten versneld te realiseren, zonder dat dit ten koste gaat van de nodige bestuurlijke zorgvuldigheid en adequate rechtsbescherming. Een vervolgvraag is of het stimuleringspakket, inclusief de extra middelen uit het Aanvullend Beleidsakkoord, en de hiervoor beschreven juridische maatregelen, inclusief de voorgestelde Crisis- en herstelwet, voldoende zijn om in het ruimtelijk domein de economische crisis en zijn gevolgen het hoofd te bieden. Hoewel beide sporen zeer noodzakelijk zijn luidt het antwoord op deze vraag ontkennend.

Complementair aan het budget en de procedures zijn er ook bestuurlijke processen en de ambtelijke voorbereiding, begeleiding en uitvoering van projecten, die op orde moeten zijn. Uit gemaakte analyses blijkt dat veel belemmeringen niet juridisch van aard zijn, maar juist op het vlak van bestuurlijke processen en ambtelijke voorbereiding liggen. Er is nog veel winst te behalen door het beter organiseren van deze processen en door verspreiding van kennis over «best practices» en wat binnen de bestaande wet- en regelgeving reeds aan mogelijkheden bestaat. Dit is ook van belang bij de uitvoering van de voorgestelde Crisis- en herstelwet.

Van niet-wettelijke maatregelen gericht op het verbeteren van bestuurlijke processen en ambtelijke voorbereiding heeft het kabinet vanaf zijn aantreden werk gemaakt. Het kabinet is zich sterk bewust van de noodzaak om juist op dit vlak doorbraken te bereiken. Twee voorbeelden zijn *Randstad Urgent* en de uitvoering van het Actieplan *Sneller en Beter* als follow-up van het advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele projecten (Commissie Elverding).

*Randstad Urgent* is één van de tien prioritaire programma's van dit kabinet, bedoeld om doorbraken te bereiken in projecten, die bijdragen aan de verbetering van de concurrentiepositie van de Randstad. En de aanpak werkt. Slepende projecten worden vlotgetrokken, zoals de A4 Delft-Schiedam, de Spoortunnel Delft en diverse gebiedsontwikkelingsprojecten zoals Zuidplaspolder, Westflank Haarlemmermeer en Oude Rijnzone. Daarnaast worden nieuwe projecten in gang gezet, zoals de integrale verkenning Rotterdam, de integrale benadering Holland Rijnland en de pre-verkenning van randstedelijke sleutelprojecten na 2020. *Randstad Urgent* is in de kern een bestuurlijke aanpak, waarvan ook andere projecten kunnen profiteren. Belangrijke elementen van deze aanpak zijn onder meer:

- Doortastende besluitvorming onder leiding van een programmaminister. Daarnaast bestuurlijke duo's per project.
- Werken aan een andere bestuurscultuur: o.a. nauwe samenwerking tussen departementen en tussen overheidlagen.
- Samenhangende besluitvorming over ruimtelijke projecten in een regio.
- Pro-actieve advisering: dreigende problemen vroeg signaleren en direct aanspreken hierop van de verantwoordelijke bestuurders. De Randstadgezant vervult een rol in het signaleren van kansen en knelpunten.

Naar aanleiding van de commissie Elverding is de interdepartementale projectdirectie *Sneller en Beter* opgericht, die de opdracht heeft om de kabinetsambitie te verwezenlijken om de gemiddelde doorlooptijd van infrastructurele projecten te halveren door betere besluitvorming, betere

samenwerking, betere wetgeving en betere budgettering. In het voor de zomer aan u aangeboden Actieplan zijn de lijnen uitgezet, waarlangs deze ambitie wordt verwezenlijkt:

- Vereenvoudiging van de onderzoekslast.
- Niet meer en diepgaander onderzoeken dan nodig.
- Publieksparticipatie: Betere en eerdere betrokkenheid van belanghebbenden.
- Programma-aanpak voor de aspecten lucht, natuur en geluid.
- Verbetering van het procesontwerp van projecten. Hierbij moet onder meer gedacht worden aan het combineren planontwikkeling en realisatie, het eerder betrekken van marktpartijen en het aanscherpen van termijnen.
- Opleveringstoets ter afronding van het project.
- Cultuurverandering binnen de ambtelijke organisatie.

Waar mogelijk wordt gekeken naar bredere toepassing in het ruimtelijke domein van de getroffen maatregelen.

Naast deze twee voorbeelden kan worden gewezen op de goede ervaringen die zijn opgedaan met de MIRT-systematiek. De daarin opgenomen fasering geeft duidelijkheid in de te nemen besluiten en de daaraan verbonden termijnen. Met het MIRT-spelregelkader zijn de processen voor alle projecten van VenW en VROM beschreven. Om te komen tot een ruimtelijke investeringsagenda van het Rijk wordt bezien op welke wijze de gunstige ervaringen ook toepasbaar zijn op andere ruimtelijke investeringen. Inzet daarbij is tevens het bereiken van synergie tussen de diverse ruimtelijke investeringen op gebiedsniveau. Een hulpmiddel daarbij is het opstellen van gebiedsagenda's, waarmee recent is gestart en die moeten uitmonden in afspraken op bestuurlijk niveau over de planning en programmering van ruimtelijke investeringen in een gebied. Dit vergt ook een afstemming tussen departementen van de gehanteerde methodiek van planning en wijze van financiering van investeringen. Een laatste punt is kennisoverdracht en -uitwisseling. Hierbij gaat het onder meer om het bewust maken van decentrale overheden welke mogelijkheden de bestaande wet- en regelgeving reeds biedt, het onderling uitwisselen tussen overheden van succesvolle aanpakken om snelle besluitvorming te bewerkstelligen etc.

### **1.3 Flankerend beleid buiten de voorgestelde Crisis- en herstelwet**

In het kader van de ontwikkeling van dit wetsvoorstel is een aantal onderwerpen aan de orde gekomen dat geen regeling in de voorgestelde Crisis- en herstelwet behoeft. Hieronder wordt kort ingegaan op deze onderwerpen.

#### *1.3.1 Bestemmingsplannen*

Op 1 januari 2010 treedt op grondslag van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) de verplichting in werking om de inhoud van (ruimtelijke) visies, plannen, besluiten en verordeningen in elektronische vorm vast te leggen en in die vorm vast te stellen. Voor de digitale vormgeving van genoemde ruimtelijke instrumenten is een pakket (digitale) standaarden ontwikkeld, dat is verankerd in de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008.

In de fase van de totstandkoming van dit wetsvoorstel is het voorstel ontvangen om in het kader van de transitie van industrieterreinen en de daarmee gepaard gaande aanpassing van geluidszones een einde te maken aan de onmogelijkheid een reeds bestaand papieren bestemmingsplan (tot stand gekomen op basis van de «oude» Wet op de Ruimte-

lijke Ordening) te wijzigen zonder een (onder de «nieuwe» Wro verplicht) digitaal wijzigingsplan.

Genoemd voorstel vindt geen uitwerking in dit wetsvoorstel. Er is inmiddels namelijk een wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening in voorbereiding. Die wijziging houdt in dat in het geval van een papieren bestemmingsplan een uitzondering wordt gemaakt op de verplichting dat een wijziging in elektronische vorm moet worden vastgelegd en vastgesteld. Op wijzigings- of uitwerkingsplannen, alsmede op inpassingsplannen die betrekking hebben op een bestemmingsplan in papieren vorm, zal dus niet de Regeling standaarden ruimtelijke ordening 2008 van toepassing zijn, maar de Regeling ruimtelijke documenten op papier. Bedoelde wijziging van het Besluit ruimtelijke ordening zal nog in de loop van 2009 in procedure worden gebracht.

### *1.3.2 Wijziging Bouwbesluit 2003*

In de bouwpraktijk ontstaan soms knelpunten doordat bij de vergunningaanvraag voor renovatie of verbouw, door gemeenten wordt vastgehouden aan het nieuwbouwniveau zoals dat op grond van het Bouwbesluit 2003 geldt. In dergelijke gevallen maakt de gemeente geen gebruik van de mogelijkheid dat op grond van artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 ontheffing kan worden verleend tot het niveau bestaande bouw.

In zijn algemeenheid bieden de voorschriften voor bestaande bouw voldoende ruimte om de primaire beleidsdoelstellingen op het gebied van veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid te waarborgen. Wanneer voor een bepaald aspect bij verbouw een hoger niveau noodzakelijk wordt geacht is dit expliciet in de betreffende afdeling van het Bouwbesluit 2003 aangegeven. Om onnodige discussie over het bij verbouw noodzakelijk niveau van de voorschriften te voorkomen en daarmee de mogelijkheid om renovatieprojecten te versnellen – waarbij in het bijzonder wordt gedacht aan de renovatie van bruggen – zal artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 zo worden gewijzigd dat het niveau bestaande bouw van toepassing is op verbouwactiviteiten. Een voorstel tot wijziging van het Bouwbesluit 2003 zal in het verlengde van deze wet in procedure worden gebracht. De grondslag voor deze wijziging is artikel 2 van de Woningwet.

### *1.3.3 Marges in bouwvergunningen voor windturbines*

In de bouwpraktijk ontstaan regelmatig knelpunten doordat bij de bouw wordt afgeweken van de (aanvraag om) bouwvergunning. In sommige gevallen wordt dit opgelost door de jurisprudentie, waaruit blijkt dat een afwijking al meermalen is toegestaan als sprake is van een «ondergeschikte wijziging van de aanvraag». Aanvragers om bouwvergunning blijken niettemin behoefte te hebben aan zogenoemde marges in die aanvraag, waarbij al op voorhand bijvoorbeeld niet de precieze hoogte van een bouwwerk wordt aangegeven, maar de marge waarbinnen die hoogte mag liggen. De wetgever heeft hier echter niet voor gekozen, wat blijkt uit het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning. Dat besluit verlangt dermate gedetailleerde gegevens, dat voor een aanvraag met marges geen plaats is.

Er wordt geen wijziging op dit punt voorgesteld. In de eerste plaats is bijzonder moeilijk te bepalen welke marges op zichzelf geoorloofd zijn en welke niet. Het trekken van grenzen daarbij is per definitie arbitrair. Wat is als «ondergeschikt» te beschouwen en wat niet meer? Bovendien kan voor elk soort bouwwerk een bepaalde eenmaal gekozen marge verschillend uitpakken. Zo zou bij een vlaggenmast een marge van een hoogte tussen 35 en 40 meter, mits dit verschil als gering is gekenschetst, zonder

meer acceptabel kunnen zijn. Maar als bij een windturbine een dergelijke marge wordt gehanteerd, is al snel niet meer duidelijk op welk type windturbine, en in het verlengde daarvan op welk type mast, gondel, rotorbladen en toe te passen installaties de aanvrager doelt. Daarmee is geen sprake van een concreet bouwplan, hoe gering de marge op het eerste gezicht ook moge zijn. Deze en andere verschillende gevolgen van marges vallen niet voor elk type bouwwerk afzonderlijk te regelen.

#### **1.4 Rechtsbescherming**

Om de projecten waarop deze voorgestelde Crisis- en herstelwet ziet juridisch mogelijk te maken, moet vrijwel altijd een aantal besluiten als bedoeld in artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) worden genomen. Te denken valt aan planologische besluiten, vergunningen en dergelijke. Tegen deze besluiten kan doorgaans bij de bestuursrechter beroep worden ingesteld. Soms is dit beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State of – in een enkel geval – het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Als hoofdregel kan echter eerst beroep worden ingesteld bij de rechtbank (artikel 8:1 van de Awb). Tegen de uitspraak van de rechtbank is vervolgens hoger beroep mogelijk, veelal bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, (artikel 37 van de Wet op de Raad van State) maar – alweer in een enkel geval – bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (artikel 20 van de Wet bestuursrechtspraak bedrijfsorganisatie). De voorgestelde Crisis- en herstelwet laat deze beroepsmogelijkheden dan ook onverlet. In een rechtsstaat heeft de burger ook in crisistijden recht op behoorlijke rechtsbescherming. Er zijn echter wel enige voorzieningen getroffen om een voorspoedig verloop van deze beroepsprocedures te bevorderen.

#### **1.5 Financiële gevolgen en administratieve lasten**

Dit wetsvoorstel kent geen gevolgen voor de rijksbegroting. Als gevolg van de voorgestelde Crisis- en herstelwet wijzigen geen reguliere vastgelegde besluitvormingsprocedures van bestaande projecten zoals de procedure van FES, MIRT en Nota Ruimte-projecten.

Dit wetsvoorstel behelst een aantal uiteenlopende maatregelen. De maatregelen op het terrein van het bestuursprocesrecht leiden tot versnelling en/of vereenvoudiging van deze procedures. Ook de onteigeningsprocedure zal sneller worden. Dit leidt evenwel niet tot nieuwe administratieve lasten. De overige maatregelen leiden in zijn algemeenheid tot vermindering van administratieve lasten.

#### **1.6 Tijdelijkheid Crisis- en herstelwet**

De voorgestelde Crisis- en herstelwet vervalt op 1 januari 2014. Dat betekent dat de bijzondere bepalingen met betrekking tot projecten (hoofdstuk 1) en de bijzondere voorzieningen (hoofdstuk 2) hun werking verliezen op die datum, met uitzondering van overgangsrechtelijke voorzieningen. De wijzigingen van diverse wetten die zijn opgenomen in hoofdstuk 3 behouden hun werking ook na 1 januari 2014.

#### **1.7 Voorbereiding van dit wetsvoorstel**

De totstandkoming van dit wetsvoorstel is niet alledaags te noemen. De economische situatie noopte tot het snel treffen van maatregelen waardoor de stappen die normaliter in het wetgevingsproces worden genomen veel sneller moesten worden doorlopen, zonder de zorgvuldigheid uit het oog te verliezen. Als gevolg hiervan heeft geen formele consultatieronde



plaatsgevonden. Wel zijn er contacten geweest met organisaties wier belangen betrokken zijn bij dit wetsvoorstel (Bouwend Nederland, Bouwfonds, VNO/NCW, Stichting Natuur en Milieu). Ook heeft overleg plaatsgevonden met de Raad voor de Rechtspraak. Van VNG en IPO zijn daarnaast schriftelijke reacties ontvangen.

In het algemeen was er waardering voor dit wetsvoorstel en werden de doelen van harte onderschreven, al legden de verschillende gesprekspartners uiteraard verschillende accenten. Daarom is het van belang dat dit wetsvoorstel niet alleen inzet op de spoedige realisering van projecten, maar ook op aspecten van duurzaamheid.

Zowel IPO als VNG gaven aan dat de fase van de voorbereiding van besluiten met (grote) ruimtelijke implicaties van groot belang is en dat er behalve aan wettelijke maatregelen ook behoefte is aan een openbaar bestuur dat verantwoordelijkheid durft te nemen voor het «doorpakken» bij besluitvorming, juist wanneer besluiten op maatschappelijke weerstanden stuiten. Men was bijvoorbeeld positief over de wijzigingen in het bestuurs(proces)recht en het schrappen van de aanvullende Nederlandse eisen bovenop de Europese regels inzake milieueffectrapportage. Kanttekeningen waren er ook. Zo bestaat er zowel bij VNG als bij IPO bezwaar tegen het afschaffen van het recht voor decentrale overheden om beroep in te stellen bij de bestuursrechter indien zij geen geadresseerde zijn van het besluit waartegen zij willen opkomen. Anders dan VNG en IPO meent de regering dat de gang naar de rechter in de onderlinge verhoudingen tussen overheden minder goed past. Overheden dienen in onderling overleg tot een oplossing te komen.

## **2. TIJDELIJKE BEPALINGEN**

### **2.1 Reikwijdte bijzondere bepalingen**

In hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel worden maatregelen getroffen die gelden voor concrete projecten en categorieën van projecten uit de bijlagen bij dit wetsvoorstel. Deze maatregelen gelden in beginsel tot 1 januari 2014. Voor projecten die op 1 januari 2014 nog niet zijn afgerond is een voorziening getroffen. Deze voorziening houdt in dat de voorgestelde Crisis- en herstelwet van toepassing blijft op besluiten of handelingen ter uitvoering van een project indien het eerste besluit ter uitvoering van een project is genomen voor 1 januari 2014.

De bepalingen in afdeling 2 van hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel, over de voorbereiding van besluiten en het bestuursprocesrecht, zijn van toepassing op alle besluiten die onder de bijlagen bij de voorgestelde Crisis en herstelwet vallen. Afdeling 3 van hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel, over milieueffectrapportage, is alleen van toepassing op de projecten genoemd in bijlage II bij dit wetsvoorstel.

Het is mogelijk dat er bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van de Minister-President en onze minister of onze ministers wie het mede aangaat nog nieuwe categorieën van projecten of andere ruimtelijke en infrastructurele projecten worden toegevoegd aan de projecten en categorieën van projecten waarop de voorgestelde Crisis- en herstelwet reeds van toepassing is. Voorstellen hiertoe kunnen worden ingediend. Beoordeeld zal worden of de nieuwe projecten en categorieën van projecten een substantiële bijdrage kunnen leveren aan de bestrijding van de economische crisis.

## 2.2 Introduceren en versnellen van wijzigingen in het bestuursprocesrecht

In dit wetsvoorstel is een aantal bepalingen opgenomen dat erop gericht is:

- de bestuurlijke besluitvorming over projecten die onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallen, te versnellen; en
- enkele knelpunten in het bestuursprocesrecht, die met name worden ervaren bij projecten in het ruimtelijk domein en die vaak tot niet aanvaardbare vertragingen leiden, weg te nemen of te beperken.

Bij projecten in het ruimtelijk domein zijn, anders dan op andere terreinen van het bestuursrecht, zoals het sociale zekerheidsrecht of het vreemdelingenrecht, vaak zeer veel partijen betrokken, zodat veel belangen in kaart moeten worden gebracht en moeten worden afgewogen. Het huidige bestuursprocesrecht kent hiervoor procedures, maar gebleken is dat het vaak lang duurt voordat benodigde beslissingen, zoals over bestemmingsplannen, tracébesluiten, vergunningen en dergelijke, worden genomen. Vervolgens bestaat er nog vaak langdurig onzekerheid over deze beslissingen, omdat er bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld. De maatschappelijke urgentie van de projecten die onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallen vergt maatregelen die bijdragen aan een versnelling van zowel de besluitvorming door de overheid als de procedures bij de rechter zonder af te doen aan de gewenste zorgvuldigheid.

De Minister van Justitie werkt al enige tijd aan een omvangrijke aanpassing van het bestuursprocesrecht, die zal zorgen voor de gewenste vereenvoudiging en versnelling van besluitvorming over ruimtelijke projecten (het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht). Naar verwachting wordt dat wetsvoorstel nog dit jaar aan de Tweede Kamer aangeboden. Vooruitlopend daarop worden voor een aantal urgente projecten enkele van de in dat wetsvoorstel op te nemen bepalingen naar voren gehaald door opname in de voorgestelde Crisis- en herstelwet. In dit verband dient ook te worden gewezen op de interdepartementale projectgroep «Versnelling besluitvorming in het ruimtelijk domein». Als uitvloeisel van het advies van de Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten (Commissie Elverding) verricht deze projectgroep onder leiding van het Ministerie van Justitie een studie naar fundamentele onderdelen en uitgangspunten van het algemene bestuursprocesrecht (zie ook Kamerstukken II 2008/09, 31 731, nr. 3).

Voor de in bijlage I en II bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet opgenomen projecten en categorieën van projecten wordt het volgende geregeld:

- *Het wordt mogelijk om een klein materieel gebrek in een besluit te passeren.* Thans bepaalt artikel 6:22 van Awb dat de bestuursrechter dan wel een bestuursorgaan dat op bezwaar- of administratief beroep beslist, de schending van een vormvoorschrift kan passeren, indien belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. Vanwege het gebruik van de term «vormvoorschrift» blijkt het artikel in de praktijk beperkt te worden gebruikt. Het gevolg hiervan is dat het artikel thans onvoldoende bijdraagt aan een materiële en zo mogelijk definitieve geschilbeslechting. Voorgesteld wordt om de werking van dit artikel uit te breiden naar kleine materiële gebreken, waarbij vaststaat dat door het passeren van dit gebrek geen belanghebbenden benadeeld zijn.
- Met name op het gebied van het omgevingsrecht bestaat thans een breed gevoelde maatschappelijke behoefte om een besluit niet te laten stranden en de realisering van een ruimtelijk project niet te laten vertragen wegens schending van een rechtsregel die uiteindelijk geen nadeel berokkent aan de appellant. Daarom wordt het *relativiteits-*

vereiste geïntroduceerd. Een voorstel voor het relativiteitsvereiste is gevraagd in de motie-De Krom/Koopmans van eind 2007 (Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nr. 14). Naar aanleiding daarvan heeft het kabinet aangekondigd dat een dergelijk voorstel zou worden opgenomen in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht (onder andere Kamerstukken II 2008/09, 31 721, nr. 24, blz. 39). Met opname in het onderhavige wetsvoorstel wordt dat versneld.

- *Beroepsmogelijkheden tussen overheden onderling worden beperkt.* De Commissie Elverding adviseerde dit reeds voor tracébesluiten (Advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, Sneller en Beter, april 2008, bijlage bij Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nrs. 11 en 18). In de onderlinge verhoudingen is een gang naar de rechter van de ene overheid tegen een publiekrechtelijk besluit van een andere, daartoe bevoegde overheid niet passend, zeker niet als het urgente projecten betreft.
- Er wordt een aantal maatregelen getroffen om een *spoedig verloop van beroepsprocedures te bevorderen*. Zo wordt dwingend voorgeschreven dat voor projecten die onder deze wet vallen de versnelde procedure geldt en dat de rechter binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn uitspraak doet. Een uitzondering op deze regel wordt gemaakt voor het geval de bestuursrechter prejudiciële vragen stelt. Deze vragen dienen dan wel binnen zes maanden na afloop van de beroepstermijn te worden gesteld.

### 2.3 Milieueffectrapport

Het milieueffectrapport, waarin de milieueffecten van ruimtelijke projecten in beeld worden gebracht, is een belangrijk hulpmiddel bij de besluitvorming. Het biedt informatie, die nodig is om deze besluiten op een zorgvuldige manier te kunnen nemen. Bij het in de praktijk werken met de mer-procedure is aan het licht gekomen dat stroomlijning van dit proces mogelijk is. De regering heeft dat onderkend en hierin aanleiding gezien het wetsvoorstel modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage (Kamerstukken I 2008/09, 31 755, A) in te dienen. Dat wetsvoorstel is thans in behandeling bij de Eerste Kamer. Bij de modernisering van de mer gaat de regering op twee punten verder dan wat de mer-richtlijn voorschrijft, te weten:

- De verplichting om redelijke alternatieven in beeld te brengen en te onderzoeken.
- De verplichting om de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: de Commissie voor de mer) te laten adviseren over het uitgevoerde milieueffectrapport voor projecten.

Dit wetsvoorstel laat deze beide koppen voor plannen intact, omdat deze wet alleen gaat over de versnelling van projecten én omdat op grond van richtlijn 2001/42/EG voor een plan-mer altijd redelijke alternatieven moeten worden bepaald, beschreven en beoordeeld.

Indien het bevoegd gezag of de initiatiefnemer van oordeel is dat het project een zodanig bijzonder geval is dat één of beide koppen op de mer-richtlijn een significante meerwaarde heeft, kan de initiatiefnemer hier alsnog voor kiezen. Er is dus sprake van een «nee...tenzij»-constructie en niet langer van een automatisme om de Commissie voor de mer in te schakelen of om alternatieven te onderzoeken. Op deze wijze wordt ten aanzien van de geselecteerde projecten voorzien in een vereenvoudiging van de procedure om te komen tot een milieueffectrapport en kan tevens de inhoud van de milieueffectrapportage in omvang (aantal pagina's) beperkt worden.

### **3. BIJZONDERE VOORZIENINGEN**

#### **3.1 Ontwikkelingsgebieden**

Bij sommige gewenste ruimtelijke ontwikkelingen loopt men aan tegen milieurechtelijke grenzen. In de huidige wet- en regelgeving is er weinig ruimte voor bestuurders om in een dergelijk geval vanuit het bredere perspectief van duurzame ontwikkeling toch te kiezen voor de gewenste ontwikkeling. Er moet immers binnen de bestaande wettelijke randvoorwaarden worden beslist. In sommige situaties zou het echter wenselijk kunnen zijn dat bestuurders over meer mogelijkheden beschikken om milieuruimte voor de gewenste ruimtelijke ontwikkelingen vrij te maken. Met dit onderdeel van dit wetsvoorstel wordt ernaar gestreefd een situatie te laten ontstaan waarin er meer bestuurlijke ruimte ontstaat, zodat er voor bestuurders meer te kiezen valt. Bij gegeven milieunormen betekent dit dat de bestuurder bijvoorbeeld kan eisen dat bestaande activiteiten hun milieubelasting terugdringen of dat een veroorzaker van milieubelasting maatregelen moet treffen waardoor de effecten van de milieubelasting worden verminderd (bijvoorbeeld door plaatsing van een geluidsscherm). Het betekent niet dat verkregen rechten zomaar kunnen worden aangetast. Per situatie moeten de betrokken belangen worden afgewogen en moet worden bezien wat redelijk is. De gedachte is dat bestuurders ten eerste prioriteiten kunnen stellen voor activiteiten op een locatie en ten tweede strengere normen kunnen vaststellen voor bepaalde andere gebieden.

Daarom wordt voorgesteld om te experimenteren met het vergroten van de bestuurlijke manoeuvreerruimte op basis van een zogenoemd gebiedsontwikkelingsplan. Dit plan vormt een planmatig afwegingskader waarin het lokale bestuur aangeeft hoe milieuruimte vrijgemaakt gaat worden voor maatschappelijk gewenste ontwikkelingen. Het gaat dus om een combinatie van enerzijds maatregelen ter vermindering van de milieudruk en anderzijds nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen, zoals de bouw van woningen of de aanleg van een bedrijventerrein. Het gebiedsontwikkelingsplan zal altijd worden ingezet bij de ontwikkeling van een gebied waar diverse belangen elkaar raken. Hierbij kan gedacht worden aan de transitie van een bedrijventerrein naar een woon-werkgebied.

Tijdens dit experiment krijgt de gemeente ruimere wettelijke mogelijkheden dan nu het geval is om milieuruimte vrij te maken. Zo kunnen verdergaande milieueisen aan bedrijven worden gesteld (al dan niet met financiële compensatie), nieuwe vormen van compensatie worden ontwikkeld of tijdelijk afwijking van de geldende milieunormen worden toegestaan. Op die manier krijgt de gemeente weer een grotere en creatievere rol bij lokale afwegingen.

Tegenover de verruiming van de wettelijke mogelijkheden staan echter ook plichten. Zo horen bestuurders bij hun afweging rekening te houden met aspecten als een duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling, een goede milieukwaliteit en uitvoerbaarheid (leefomgevingskwaliteit). Zij hebben daarbij de vrijheid om te komen tot een integrale afweging van die leefomgevingskwaliteit. Het bevoegd gezag zal zijn afweging om af te wijken vanzelfsprekend moeten onderbouwen en in het openbaar verdedigen. Bovendien zijn de bestuurders verantwoordelijk voor de realisering van maatregelen voor het vrijmaken van de milieuruimte.

Om gebruik te kunnen maken van deze mogelijkheden stelt de gemeenteraad een gebiedsontwikkelingsplan vast. In dat gebiedsontwikkelingsplan wordt aangegeven hoe dit plan zich verhoudt tot het bestemmingsplan of de beheersverordening als bedoeld in de Wro. Als het plan eenmaal is

vastgesteld en van kracht is geworden, kan een uitvoeringsbesluit snel worden genomen. In het nieuwe systeem kunnen de procedures dan ook aanmerkelijk worden versneld.

De (gedeeltelijke) keuze voor het bestemmingsplan is vooral gebaseerd op de overweging dat het herverdelen of vergroten van de milieugebruiksruimte vrijwel altijd gepaard gaat met aanpassing van de bestemmingen of bouwmogelijkheden in een bestemmingsplan. Bovendien biedt dit een goed houvast voor bijkomende zaken als coördinatie, grondexploitatie en planschade.

Nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkelingen kunnen op korte termijn leiden tot een verslechtering van de milieukwaliteit door plaatsgebonden emissies en veiligheidsaspecten en door extra verkeersbewegingen die een ontwikkeling genereert. Op langere termijn zijn nieuwe ontwikkelingen echter onontkoombaar om duurzame ontwikkeling mogelijk te maken. Door technologische vooruitgang en scherpere milieunormen zijn nieuwe inrichtingen immers vaak minder belastend voor milieu en leefomgeving dan bestaande inrichtingen. Gebiedsgericht milieubeleid moet aan de ene kant ruimte bieden voor dynamiek en ontwikkeling en aan de andere kant de ecologische dimensie van duurzame ontwikkeling een volwaardige plek geven in de besluitvorming.

Een dynamisch, gebiedsgericht milieubeleid impliceert continue verandering. Voor bestuurders is het noodzakelijk om op dergelijke veranderingen te anticiperen en ruimte te bieden voor ontwikkeling. Daarbij is milieugebruiksruimte nodig om (wenselijke) nieuwe ruimtelijk-economische ontwikkelingen te kunnen faciliteren. Nu wordt de inpassing van een nieuwe activiteit in de bestaande milieugebruiksruimte overgelaten aan de initiatiefnemer. Indien door de nieuwe activiteit normen overschreden worden, kan die activiteit geen doorgang vinden. Daarom is het goed de verantwoordelijkheid voor het (her)verdelen van de milieugebruiksruimte terug te geven aan bestuurders. Overigens worden hiermee niet de interbestuurlijke verhoudingen doorbroken. Gemeenten krijgen niet de vrijheid ruimtelijke of infrastructurele plannen en projecten die door het Rijk, provincies of waterschappen worden ondernomen te wijzigen. Indien gemeenten nieuwe activiteiten wenselijk achten, zullen zij ervoor moeten zorgen dat er voldoende milieugebruiksruimte beschikbaar is om de activiteit doorgang te laten vinden.

De artikelen 8.22 en volgende van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) bieden reeds mogelijkheden en verplichtingen voor het bevoegd gezag om bestaande milieuvergunningen te actualiseren. Het gaat daarbij zowel om aanpassingen in verband met nieuwe technische ontwikkelingen als anderszins. In bepaalde gevallen bestaat daartoe een verplichting op grond van Europese wet- en regelgeving. Dergelijke verplichtingen blijven onverkort gelden. Voor aanpassingen waar dat mogelijk is, biedt het nieuwe stelsel meer mogelijkheden om de actuele situatie en ontwikkelingen in breder kader, dat wil zeggen op planniveau, te bezien. Daarbij kunnen de actuele situatie en ontwikkelingen voor meer dan één inrichting, bijvoorbeeld op een bedrijventerrein, in onderlinge samenhang worden bezien.

### **3.2 Innovatie**

Innovatieve ontwikkelingen stuiten nu soms op wettelijke grenzen. Dergelijke ontwikkelingen kunnen echter een bijdrage leveren aan de bestrijding van de economische crisis en het bevorderen van de duurzaamheid. Daarom moeten tijdelijk experimenten mogelijk worden waarbij innovaties, crisisbestrijding en bevordering van de duurzaamheid hand in hand

gaan onder het opzij zetten van wettelijke grenzen. Het spreekt vanzelf dat daarbij de vereiste zorgvuldigheid in acht wordt genomen.

### **3.3 Verhouding ontwikkelingsgebieden, innovatieartikel en Interimwet stad-en-milieubenadering**

In de artikelen 2.2 en 2.3 van dit wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om in een gebied te experimenteren met een gebiedsontwikkelingsplan. Doel van het gebiedsontwikkelingsplan is bestuurders de mogelijkheid te geven om plaatselijk milieugebruiksruimte vrij te maken voor nieuwe ontwikkelingen. Uitgangspunt is dat de nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt met de in wetgeving vastgelegde milieukwaliteit. Bestuurders hebben thans nauwelijks aangrijpingspunten om de situatie te wijzigen. Bestuurders krijgen door gebruik te maken van een gebiedsontwikkelingsplan meer mogelijkheden om milieuruimte voor gewenste ruimtelijke ontwikkelingen vrij te maken. Een bestuurder kan op basis van dit plan eisen dat bestaande bedrijven hun milieubelasting terugdringen of dat de veroorzaker maatregelen neemt om de milieubelasting terug te dringen, bijvoorbeeld door het plaatsen van een geluidscherm. Leidraad is het mogelijk maken van gebiedsontwikkelingen met behoud van de gewenste milieukwaliteit. In de Interimwet stad-en-milieubenadering is een procedure opgenomen die het mogelijk maakt uiteindelijk af te wijken van bepaalde normstelling. Dat is een ander uitgangspunt. Niettemin kan in principe de Interimwet stad-en-milieubenadering ook worden toegepast in gebieden die worden aangewezen om te experimenteren met een gebiedsontwikkelingsplan. Dat betekent dan wel dat de procedurele stappen uit de Interimwet stad-en-milieubenadering moeten worden doorlopen.

Het experimenteerartikel 2.4 van dit wetsvoorstel is niet gericht op gebieden maar op innovatieve toepassingen. In die zin is het artikel niet gekoppeld aan bovenstaande uiteenzetting.

### **3.4 Beperking belemmeringen radarzonerings voor windturbines**

De regering heeft de ambitie om nog deze kabinetsperiode het aandeel duurzame energie, waaronder windenergie, sterk te laten toenemen. Dat betekent dat in de komende jaren fors moet worden geïnvesteerd in windmolenparken. Daarvoor is in het Beleidsakkoord en het Aanvullend Beleidsakkoord veel geld uitgetrokken. Ook private partijen investeren de komende jaren flink.

Een specifiek probleem bij de aanleg van windmolens is de interferentie met de radarstations, die het Ministerie van Defensie in gebruik heeft. Radarstations worden in hun functioneren beïnvloed door hoge bouwwerken en gebouwen in een wijde omgeving, omdat achter die objecten een schaduwgebied is, waarin het luchtruim niet zichtbaar is. Gebaseerd op internationale afspraken is daarom in het Tweede Structuurschema Militaire Terreinen (Kamerstukken II 2002/05, 28 114, nrs. 1, 2 en 4) de uitspraak opgenomen dat de beperkingen ten behoeve van zend- en ontvangstinstallaties (waaronder radarstations) in bestemmingsplannen dienen te worden opgenomen. Gemeenten mogen geen bestemmingsplannen vaststellen die voorzien in de bouw van gebouwen en bouwwerken hoger dan 45 meter in een gebied met een straal van 15 nautische mijlen rond het radarstation, dan nadat over de storende invloed van dat gebouw of dat bouwwerk advies is ingewonnen bij het Ministerie van Defensie. Het gebied waarop deze toetsingsverplichting rust, wordt radarverstoringgebied genoemd. Voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de verstoring van het functioneren van een radarstation gebruikt het Ministerie van Defensie een toetsingsmodel waarvan de reken-

uitkomsten worden getoetst aan een grenswaarde voor verstoring. Deze procedure werkt op dit moment vertragend op de aanleg van windmolenparken.

De Ministeries van VROM en Defensie hebben dit onderkend en zijn reeds geruime tijd in overleg over de mogelijkheden om radar en windmolens beter samen te laten gaan. Deels gaat het daarbij om technische oplossingen, zoals vermindering van de verstoring door gecombineerd gebruik van radarbeelden en technische verbeteringen aan de radar zelf. In reactie op de motie-Vermeij c.s. (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XI, nr. 30), die het kabinet oproept te komen met oplossingen, is afgesproken dat het kabinet medio 2010 hierover een besluit zal nemen. Recent is in het kader van de Defensie Duurzaamheidsnota 2009 toegezegd het indirecte ruimtebeslag van militaire radars zo gering mogelijk te houden. Hiertoe is een project gestart, waarin wordt bezien of normaanpassing (aan de huidige taken van radars) in combinatie met een nieuw te ontwikkelen toetsingsmodel kan leiden tot een versoepeling van de planologische beperkingen als gevolg van zend- en ontvangstinstallaties (waaronder radarstations). Dit vergt een nieuw toetsingsmodel en een nieuwe norm, gebaseerd op praktijkproeven. Hier wordt inmiddels voortvarend aan gewerkt.

Op wettelijk terrein is het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2008/09, 31 500, nr. 15) van belang. Dit ontwerpbesluit is op 29 mei 2009 aan de Tweede Kamer aangeboden. Over radarstations is hierin geregeld:

- Dat gemeenten verplicht zijn om rekening te houden met de verstoring van radarstations.
- Dat de Minister van Defensie in overeenstemming met de Minister van VROM bij besluit bekendmaakt wat de grenzen van de radarverstoringengebieden zijn en wat binnen deze gebieden de maximale bouwhoogte is.
- Dat de Minister van Defensie tevens regels kan stellen met betrekking tot de wijze waarop de gevolgen van bouwwerken voor het radarstation worden bepaald, beschreven en beoordeeld.

Deze maatregelen zijn belangrijk omdat op deze wijze bewerkstelligd wordt dat gemeenten rekening houden met mogelijke verstoringen van radarstations en duidelijkheid geven over de mogelijke locatie van windturbines. Met opname van deze bepalingen in dit wetsvoorstel wordt beoogd dit proces te versnellen. De voorziene inwerkingtreding van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening is medio 2010. Met de tijdelijke opname van de radarverstoringenregeling in de voorgestelde Crisis- en herstelwet kunnen de toetsingsvereisten, indien die sneller dan gepland tot stand komen, eerder in werking treden.

### **3.5 Energiebesparingsinvesteringen**

Op grond van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001 kan aan verhuurders van woningen een aftrek voor het aanbrengen van energiebesparende maatregelen worden toegekend. Het is met het oog op energiebesparing en bijdragen aan de bouwnijverheid van belang dat deze maatregelen ook daadwerkelijk doorgang kunnen vinden. Daarom wordt in artikel 2.7 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet geregeld dat bij complexgewijze renovatie geen instemming van huurders nodig is en dat een renovatievoorstel vermoed wordt redelijk te zijn wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: voor de te treffen maatregelen is energie-investeringsaftrek toegekend, de woonlasten zullen per saldo niet stijgen en de werkzaamheden zullen per woning niet langer dan drie weken duren. Daarmee kan ondermeer na-isolatie van daken, gevels en vloeren versneld worden uitgevoerd.

### 3.6 Tijdelijke verhuur van te koop staande woningen

Op grond van de Leegstandwet kunnen woningen in afwachting van verkoop tijdelijk worden verhuurd. Aangezien artikel 247 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in artikel 16, eerste lid, van de Leegstandwet buiten toepassing is verklaard, is geliberaliseerde verhuur echter niet mogelijk. De maximale huurprijs wordt derhalve bepaald op grond van het woningwaarderingsstelsel als bedoeld in het Besluit huurprijzen woonruimte. Dit leidt ertoe dat eigenaren die hun koopwoning in afwachting van verkoop tijdelijk willen verhuren, deze woning op grond van de Leegstandwet niet geliberaliseerd kunnen verhuren terwijl zij dat op grond van de reguliere huurprijsregelgeving wel zouden kunnen. Dit is een belemmering voor de verhuur van woningen door eigenaren die hun woning door de crisis niet kunnen verkopen.

Om aan deze situatie tegemoet te komen, wordt in dit wetsvoorstel bepaald dat voor de categorie te koop staande woningen bij tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet geliberaliseerde verhuur wel mogelijk is indien dit op grond van de reguliere huurprijsregelgeving ook mogelijk zou zijn.

### 3.7 Versnelde uitvoering woningbouwprojecten

In afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel is een regeling opgenomen voor de versnelde uitvoering van woningbouwprojecten. Zoals in paragraaf 1.1 van deze memorie van toelichting al is aangegeven, vallen als gevolg van de economische crisis met name in de bouwnijverheid harde klappen. Woningbouwprojecten hebben een significant effect op de werkgelegenheid. Dit wetsvoorstel bevat reeds een aantal generieke maatregelen om de uitvoering van projecten in juridisch opzicht te versnellen. Gezocht is naar mogelijkheden om de bouwnijverheid als economisch vitale sector nog een extra stimulans te geven.

Deze stimulans is gevonden in een vergaande stroomlijning en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures rond woningbouwprojecten. Hierbij is inspiratie geput uit de Deltawet grote rivieren. Die wet, die inmiddels is vervallen, is destijds opgesteld om tot hoogst noodzakelijke dijkversterkingen te komen. Die wet heeft het beoogde effect bereikt. Ook het in de Deltawet grote rivieren opgenomen juridische instrumentarium blijkt over het geheel genomen goed te hebben gewerkt.<sup>1</sup>

De belangrijkste uitgangspunten van het besluitvormingsmodel zoals in dit wetsvoorstel opgenomen voor woningbouwprojecten zijn:

- a. Besluitvorming op basis van belangenafweging door één orgaan, uitmondend in één (project)besluit.
- b. Een zorgvuldige voorbereiding met ruime mogelijkheden voor inspraak.
- c. Inachtneming van de bestaande wettelijke toetsingskaders en inhoudelijke normen.
- d. Beroep in één instantie.

Gelet op het uitzonderlijke karakter van dit regime, kan het slechts van toepassing zijn op een beperkt aantal (categorieën van) projecten die zich naar hun aard daarvoor lenen en die passen binnen het doel van dit wetsvoorstel. De voorgestelde regeling ziet daarom alleen op woningbouwprojecten van ten minste 20 woningen, met een maximum van, afhankelijk van het geval, 1 500 dan wel 2 000 nieuwbouwwoningen. Dergelijke woningbouwprojecten vormen een betrekkelijk homogene groep, waarvoor een daarop toegespitst juridisch regime kon worden uitgewerkt.

---

<sup>1</sup> Vgl. P.J.J. Driessen en A.A.J. de Gier, Deltawet grote rivieren. Evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995, Bestuurskunde 1998, nr. 2, blz. 74–86.



Tegelijkertijd valt in deze sector een forse werkgelegenheidswinst te behalen.

Bij het afbakenen van het toepassingsbereik is rekening gehouden met enkele belangrijke Europeesrechtelijke randvoorwaarden, waaronder de EG-richtlijn luchtkwaliteit<sup>1</sup> en de EEG-richtlijn inzake milieu-effectbeoordeling.<sup>2</sup> Bij het bepalen van het maximum aantal woningen waarop de regeling van toepassing is (artikel 2.9, eerste lid, van dit wetsvoorstel), is rekening gehouden met de drempels die in het kader van de luchtkwaliteit en de mer-beoordelingsplicht respectievelijk de mer-plicht worden gehanteerd. De drempels in artikel 2.9, eerste lid, van dit wetsvoorstel zijn een combinatie van:

- a. de drempels in voorschrift 3A.2 (Woningbouwlocaties) van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen), en
- b. de drempel voor de mer-beoordelingsplicht voor de bouw van woningen in onderdeel D, categorie 11.1, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994 en de drempel voor de mer-plicht in onderdeel C, categorie 11.1, van die bijlage.

*Ad a.* Artikel 4, eerste lid, van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) bepaalt dat bij ministeriële regeling categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 bij de Wm een grenswaarde is opgenomen. In voorschrift 3A.2 (Woningbouwlocaties) van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) worden in dit verband woningbouwlocaties aangewezen, indien een dergelijke locatie, in geval van één ontsluitingsweg, netto niet meer dan 1 500 nieuwe woningen omvat, dan wel, in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling, netto niet meer dan 3 000 woningen omvat.

*Ad b.* De bouw van woningen binnen de bebouwde kom is mer-beoordelingsplichtig indien het gaat om de bouw in een aaneengesloten gebied van 2 000 of meer woningen (zie onderdeel D, categorie 11.1, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994). Voor de bouw van woningen buiten de bebouwde kom geldt een mer-plicht indien de activiteit betrekking heeft op een aaneengesloten gebied en het gaat om 2 000 of meer woningen (zie onderdeel C, categorie 11.1, van de bijlage bij het Besluit milieu-effectrapportage 1994).

Op basis van het voorgaande is besloten het toepassingsbereik van de voorgestelde regeling te begrenzen op projecten van 2 000 nieuwe woningen in geval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling respectievelijk op 1 500 nieuwe woningen als er slechts één ontsluitingsweg is (artikel 2.9, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Hierdoor is verzekerd dat er bij woningbouwprojecten waarvoor versnelde uitvoering is beoogd, geen afzonderlijke toetsing op luchtkwaliteit en mer hoeft plaats te vinden. Genoemde maximale aantallen woningen gelden zowel voor projecten binnen de bebouwde kom als voor projecten buiten de bebouwde kom.

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (PbEU L 152).

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 3 maart 1997 (PbEG L 73) tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.

Wanneer op de betrokken woningbouwlocatie bijkomende voorzieningen worden gerealiseerd, doet dat niet af aan de kwalificatie van het project als woningbouwproject in de zin van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Bepalend voor de vraag of een project onder de reikwijdte van die afdeling valt, is het aantal nieuwe woningen binnen het project (zie artikel 2.9, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Indien het project bijkomende (infrastructurele en andersoortige) voorzieningen omvat, geldt de

voorgestelde regeling ook voor die voorzieningen. Te denken valt aan de bouw van scholen en winkels en het aanleggen van wegen en parken.

In woningbouwprojecten die onder de voorgestelde regeling vallen, worden uitsluitend nieuwe woningen gebouwd die voldoen aan strenge eisen op het terrein van duurzaamheid. Het streven naar duurzaamheid vormt in algemene zin onderdeel van dit wetsvoorstel. De eisen met betrekking tot duurzaam bouwen kunnen worden uitgedrukt in de energieprestatie van woningen. Het Bouwbesluit 2003 bevat in hoofdstuk 5 «Vorschriften uit het oogpunt van energiezuinigheid» eisen met betrekking tot de energieprestatie van nieuwbouw (afdeling 5.3 van het Bouwbesluit 2003). Op nieuw te bouwen woningen in woningbouwprojecten die onder de voorgestelde regeling vallen, is het Bouwbesluit 2003 onverkort van toepassing (zie artikel 2.10, zesde lid, aanhef en onderdeel e, van dit wetsvoorstel). Op grond van het Bouwbesluit 2003 geldt bij nieuw te bouwen woningen een energieprestatiecoëfficiënt (hierna: EPC) van ten hoogste 0,8. Een woning met een EPC van 0,8 is bijzonder energiezuinig en kan alleen maar gerealiseerd worden met behulp van de nieuwste technieken. In zijn algemeenheid is het om aan een dergelijke EPC te voldoen dus nodig om nieuwe energiezuinige technieken zoals warmteterugwinning toe te passen. Opgemerkt wordt dat er ook bij een EPC-waarde van 0,8 voldoende mogelijkheden zijn om een goed binnenmilieu te realiseren, zodat de gezondheid van de gebruiker gewaarborgd is. Een woning met een EPC van 0,8 gaat qua energiezuinigheid in de richting van een woning waarvoor een A+-label op grond van de Regeling energieprestatie gebouwen kan worden afgegeven. Omdat op nieuw te bouwen woningen in woningbouwprojecten die onder de voorgestelde regeling vallen, het Bouwbesluit 2003 onverkort van toepassing is (zie artikel 2.10, vijfde lid, van dit wetsvoorstel), is het niet nodig in het kader van dit wetsvoorstel aanvullende eisen uit het oogpunt van duurzaamheid te stellen.

Artikel 2.9, tweede lid, van dit wetsvoorstel is bedoeld om het «opknippen» van woningbouwprojecten te voorkomen. Woningbouwprojecten die in elkaars directe nabijheid liggen of gelegen zullen zijn, vallen in beginsel buiten het toepassingsbereik van afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel. Dit is alleen anders als de aantallen woningen in die projecten gezamenlijk onder het maximum aantal van 1 500 respectievelijk 2 000 nieuwe woningen blijven.

Indien voor de uitvoering van een woningbouwproject een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist, is afdeling 6 van hoofdstuk 2 van dit wetsvoorstel niet van toepassing. Dit is neergelegd in artikel 2.9, derde lid, van dit wetsvoorstel. Dit waarborgt dat er geen strijd kan ontstaan met de vereisten van richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

De voorgestelde regeling is gebaseerd op een vergaande stroomlijning en vereenvoudiging van de besluitvormingsprocedure. Centrale elementen zijn concentratie van de bestuurlijke besluitvorming en concentratie van de rechtsbescherming, in combinatie met een kortere beslistermijn voor de bestuursrechter. Hieronder worden de hoofdlijnen van de voorgestelde regeling beschreven.

Als toepassing wordt gegeven aan deze regeling, worden al die voorschriften op grond waarvan vergunningen, ontheffingen, vrijstellingen of andere bestuursrechtelijke besluiten zijn vereist voor de ontwikkeling en verwezenlijking van het project, buiten werking gesteld (artikel 2.10, tweede lid, van dit wetsvoorstel). Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan besluiten krachtens de Woningwet en aan gemeentelijke vergunningen.

Bepaalde wettelijke voorschriften zijn in artikel 2.10, tweede lid, van dit wetsvoorstel uitgezonderd. Niet buiten werking worden gesteld de toestemmingsvereisten van de Flora- en faunawet, gelet op de Europeesrechtelijke oorsprong van die wet.

Ter vervanging van de buiten toepassing verklaarde toestemmingsvereisten neemt de gemeenteraad een integraal besluit dat het groene licht geeft om het betrokken woningbouwproject uit te voeren. Dit geschiedt in de vorm van een zogenaamd projectuitvoeringsbesluit (artikel 2.10, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Deze regeling kan door de gemeenteraad zowel ambtshalve worden toegepast als op verzoek.

Het projectuitvoeringsbesluit strekt ter vervanging van de toestemmingsvereisten die ingevolge artikel 2.10, tweede lid, van dit wetsvoorstel ten aanzien van de ontwikkeling en verwezenlijking van het betrokken project niet van toepassing zijn (artikel 2.10, derde lid, van dit wetsvoorstel). Dit betekent dat een projectuitvoeringsbesluit allerlei verschillende toestemmingen kan bevatten, zoals toestemmingen ter vervanging van bouwvergunningen, maar bijvoorbeeld ook toestemmingen ter vervanging van kap- en sloopvergunningen die anders vereist zouden zijn geweest.

Cruciaal is de eis dat in het projectuitvoeringsbesluit moet worden beschreven welke gevolgen aan de uitvoering zijn verbonden en op welke wijze met de daarbij betrokken belangen rekening is gehouden (artikel 2.10, vierde lid, van dit wetsvoorstel). Tot die belangen behoren in elk geval de belangen ter bescherming waarvan de wettelijke voorschriften strekken die ingevolge artikel 2.10, tweede lid, van dit wetsvoorstel niet van toepassing zijn. Indien archeologische aspecten die zijn benoemd in hoofdstuk V (Archeologische monumentenzorg), paragraaf 1 (Verordeningen, bestemmingsplannen, vergunningen en ontheffingen), van de Monumentenwet 1988 een rol spelen, moet in het projectuitvoeringsbesluit ook met die belangen rekening worden gehouden. Om welke belangen het in concreto gaat, zal per geval verschillen.

Het toetsingskader voor de belangenafweging als zodanig ondergaat geen wijziging door dit wetsvoorstel. Het gaat om een integrale belangenafweging die anders voor meer besluiten afzonderlijk zou moeten hebben plaatsgevonden. Dit betekent bijvoorbeeld dat aan aspecten als geluid en externe veiligheid ten volle aandacht zal moeten worden besteed. Uitgangspunt is dat het resultaat van het nieuwe toetsingskader zoveel mogelijk moet overeenstemmen met het resultaat dat zou worden bereikt indien de niet van toepassing zijnde wettelijke toestemmingsvereisten wel van toepassing zouden zijn geweest. Uit artikel 3:4, eerste lid, van de Awb vloeit in algemene zin voort dat de gemeenteraad een zorgvuldige belangenafweging moet verrichten. Omdat het toepassingsbereik van deze regeling beneden de toepasselijke drempels inzake luchtkwaliteit en mer valt, hoeven de daarop betrekking hebbende Europeesrechtelijke regels niet in de belangenafweging te worden betrokken.

Bij een projectuitvoeringsbesluit worden de relevante bij of krachtens wet of verordening vastgestelde toetsingskaders toegepast en normen in acht genomen (artikel 2.10, vijfde lid, van dit wetsvoorstel). Zo moeten de normen van het eerdergenoemde Bouwbesluit 2003 in acht worden genomen. Het Bouwbesluit 2003 houdt onder meer verband met de veiligheid en met het waarborgen van kwaliteit. Een belangrijk onderdeel van het toetsingskader is voorts de in voorbereiding zijnde amvb Ruimte. Omdat woningbouwprojecten die onder deze regeling vallen, onder de toepasselijke drempels inzake luchtkwaliteit vallen (zie boven), is geen aparte toetsing in dat kader vereist (artikel 2.10, eerste lid, van dit wetsvoorstel is dan ook niet opgenomen in de opsomming van artikel 5.16,

tweede lid, van de Wet milieubeheer). Dit neemt niet weg dat andere onderdelen van titel 5.2 van de Wet milieubeheer en de krachtens die titel gestelde wettelijke voorschriften wel gewoon van toepassing blijven. Dit geldt onder meer voor de programmasystematiek en de monitoringsverplichtingen. Een ander voorbeeld van normen die bij het vaststellen van het projectuitvoeringsbesluit in acht moeten worden genomen, zijn milieukwaliteitseisen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn water.<sup>1</sup> Het gaat hierbij om wettelijke voorschriften, gesteld krachtens artikel 5.2b van de Wet milieubeheer.

In artikel 2.10, vijfde lid, is wel bepaald dat voor zover wet of verordening afwijking van bovenbedoelde toetsingskaders of normen toestaat, het projectuitvoeringsbesluit daarin kan voorzien. Dit betekent bijvoorbeeld dat ontheffingsmogelijkheden die in de wet of in een verordening zijn opgenomen, ook kunnen worden toegepast bij versnelde uitvoering van woningbouwprojecten met toepassing van deze regeling.

Voor zover het projectuitvoeringsbesluit en het vigerende bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het projectuitvoeringsbesluit als projectbesluit als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (artikel 2.12 van dit wetsvoorstel). De rechtsgevolgen verbonden aan een projectbesluit, gelden dan dus ook voor het projectuitvoeringsbesluit. In verband hiermee is het van belang dat het projectuitvoeringsbesluit een voldoende mate van detaillering en concreetheid krijgt.

De beslissing tot vaststelling van een projectuitvoeringsbesluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb (artikel 2.11 van dit wetsvoorstel). Dit houdt mede verband met de positie van derde-belanghebbenden, zeker in een situatie als de met dit wetsvoorstel beoogde waarin de normale wettelijke procedures van diverse wetten buiten werking zijn gesteld. Hiermee is gewaarborgd dat het besluit zorgvuldig wordt voorbereid. In overeenstemming met de in de milieuwetgeving gebruikelijke benadering, staat inspraak open voor een ieder. Op het verzoek tot vaststelling van een projectuitvoeringsbesluit moet zo spoedig mogelijk worden beslist, doch uiterlijk zes maanden na ontvangst van het verzoek (artikel 3:18, eerste lid, van de Awb).

In het verlengde van de regeling inzake het projectuitvoeringsbesluit ligt de voorgestelde buitengewone regeling op het gebied van de rechtsbescherming. Ook hier is het doel te komen tot een zo sterk mogelijke concentratie van bevoegdheden. Daarom wordt voorgesteld om, nadat de 3.4-procedure is gevolgd, voor belanghebbenden beroep in eerste en enige aanleg open te stellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 2.13, eerste lid, van dit wetsvoorstel). Er is, conform de reguliere Awb-systematiek in gevallen waarin de 3.4-procedure is voorgeschreven, geen bezwaarschriftprocedure voorafgaand aan beroep bij de rechter (artikel 7:1, eerste lid, aanhef en onderdeel d, van de Awb). De reguliere Awb-beroepstermijn van zes weken is hier van toepassing.

Voor de Afdeling bestuursrechtspraak geldt in dit geval een beslistermijn van vier maanden (artikel 2.13, tweede lid, van dit wetsvoorstel). Artikel 1.6, vierde lid, van dit wetsvoorstel bevat in het kader van de bijzondere voorzieningen op het gebied van het bestuursprocesrecht een beslistermijn voor de bestuursrechter van zes maanden. Gelet op de achtergrond en de bedoeling van deze bijzondere regeling voor versnelde uitvoering van woningbouwprojecten is hier gekozen voor een kortere termijn van vier maanden. In andere opzichten gelden de bijzondere procesrechtelijke voorzieningen echter ook voor woningbouwprojecten die onder hoofdstuk

---

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

2, afdeling 6, van dit wetsvoorstel vallen. Hiertoe zijn deze woningbouwprojecten opgenomen in bijlage I bij dit wetsvoorstel (zie categorie 3.2 van die bijlage).

Een projectuitvoeringsbesluit kan ingrijpende en onomkeerbare gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving. Het besluit kan het mogelijk maken om zonder verdere besluitvorming, rijks-, provinciale of gemeentelijke monumenten of andere gebouwen te slopen, bomen te kappen, en dergelijke. Het is daarom uit een oogpunt van rechtsbescherming noodzakelijk dat het besluit niet met onmiddellijke ingang na de bekendmaking in werking kan treden, maar dat de beroepstermijn wordt afgewacht. Indien beroep wordt ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, wordt de inwerkingtreding opgeschort totdat op het beroep is beslist. Hiervoor is gekozen gelet op de zeer korte rechterlijke beslistermijn. Een en ander is geregeld in artikel 2.14 van het wetsvoorstel.

De afdelingen 6.1 (planschade) en 6.4 (grondexploitatie) van de Wro zijn van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit is geregeld in artikel 2.15 van het wetsvoorstel. De toepasselijkheid van afdeling 6.4 van de Wro betekent dat aan een projectuitvoeringsbesluit een exploitatieplan kan worden gekoppeld. Omdat de Wro erin voorziet dat kostenverhaal kan plaatsvinden bij de bouwvergunning en deze vergunning niet meer nodig is ingevolge dit wetsvoorstel, dient hiervoor een voorziening getroffen te worden. Er is voor gekozen om net als bij de bouwvergunning het eventuele kostenverhaal bij de start van de bouw te doen plaatsvinden. Degene die gaat bouwen is verplicht dit te melden aan burgemeester en wethouders. Vervolgens kunnen burgemeester en wethouders een beschikking aan de eigenaar van de grond (of een deel daarvan) waarop gebouwd wordt verzenden, met daarin de verplichting om de in de beschikking vastgestelde exploitatiebijdrage te voldoen. Voor de inhoud van deze beschikking wordt verwezen naar artikel 6.17 van de Wro.

In bestuursrechtelijke handhaving is voorzien via artikel 125 van de Gemeentewet. Het eerste lid bepaalt dat het gemeentebestuur bevoegd is tot oplegging van een last onder bestuursdwang. Daarnaast wordt, in verband met de strafrechtelijke handhaving, artikel 2.16 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet opgenomen in de Wet op de economische delicten. Dit laatste is geregeld in artikel 3.22 van dit wetsvoorstel.

Naar het oordeel van de regering is met het bovenstaande enerzijds een versnelde uitvoering van een fors aantal woningbouwprojecten mogelijk, terwijl anderzijds geen afbreuk wordt gedaan aan toepasselijke Europeesrechtelijke randvoorwaarden, belangrijke planologische uitgangspunten en eisen van zorgvuldige besluitvorming.

#### **4. WIJZIGING VAN DIVERSE WETTEN**

Zoals hiervoor (zie paragraaf 1.6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) reeds is opgemerkt zijn de wijzigingen die in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen niet tijdelijk. Die wijzigingen expireren niet op 1 januari 2014 – de einddatum van de voorgestelde Crisis- en herstelwet. De reden daarvoor is dat de wijzigingen met ingang van de inwerkingtredingsdatum van de voorgestelde Crisis- en herstelwet – 1 januari 2010 – hun beslag krijgen en opgaan in de bijzondere wetten waarop ze betrekking hebben. Die wijzigingen zijn daarmee direct uitgewerkt. Het intrekken of vervallen van uitgewerkte wijzigingsbepalingen heeft niet tot gevolg dat de wijzigingen die daar het gevolg van waren worden teruggedraaid. Daarom expireren de in hoofdstuk 3

van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van diverse wetten niet op 1 januari 2014.

De reden dat deze structurele wijzigingen van diverse wetten zijn opgenomen in dit wetsvoorstel is met deze wijzigingen wordt bijgedragen aan de doelstellingen van de voorgestelde Crisis- en herstelwet en dat deze wijzigingen ook na 2014 een positief effect kunnen hebben. Er is daarom geen reden om deze wijzigingen alleen voor de duur van de voorgestelde Crisis- en herstelwet te laten gelden.

#### **4.1 Provinciale coördinatie voor windenergie**

Voor het realiseren van windmolenparken, zo belangrijk om de rijksdoelstellingen voor duurzame energie te behalen, moet niet alleen het specifieke probleem van radarzoning, zoals in paragraaf 3.3 van deze memorie van toelichting beschreven, worden opgelost. Voor het gewenste tempo is het ook van groot belang dat de provincies de regie nemen in het aanleggen van windmolenparken. Daarom is in de voorgestelde Crisis- en herstelwet voorzien in:

- Het verplicht door provinciale staten vaststellen van een inpassingsplan als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening.
- De verplichte toepassing door gedeputeerde staten van een coördinatie­regeling bij de uitvoering van windenergieprojecten die meer dan 10 MW maar minder dan 100 MW beslaan. Voor grotere windenergieprojecten is de rijkscoördinatie­regeling van toepassing.

De verplichte toepassing van het inpassingsplan en de provinciale coördinatie­regeling maakt het voor provinciebesturen eenvoudiger om de provinciale taakstelling voor windenergie te halen, omdat zij bevoegd zijn alle benodigde besluiten te nemen, een aantal besluiten van beroep is uitgezonderd en er een serieschakeling van procedures plaatsvindt. Deze maatregelen dragen daarmee bij aan het versneld vergroten van de productiecapaciteit van duurzame energie.

#### **4.2 Interimwet stad-en-milieubenadering**

Met de Interimwet stad-en-milieubenadering (hierna: de Interimwet), die in 2006 in werking is getreden, wordt beoogd gemeenten de mogelijkheid te bieden door middel van een integrale en gebiedsgerichte aanpak optimale leefkwaliteit en zuinig en doelmatig ruimtegebruik te realiseren. Die wet geldt tot 1 februari 2011 en wordt thans herijkt. Op termijn wordt gedacht aan omvorming van de Interimwet tot een wet met een bredere werkingssfeer, de Wet gebiedsontwikkeling en milieu. Deze wet zal naar verwachting echter niet op 1 februari 2011 gereed zijn. Voorts is een aantal projecten in de huidige Interimwet, zoals Rotterdam/Stadshavens, dermate complex en omvangrijk, dat deze evenmin op 1 februari 2011 afgerond zullen zijn. Daarom wordt voorgesteld de geldingsduur van de Interimwet te verlengen tot 1 januari 2014.

Daarnaast wordt voorgesteld de Interimwet op drie punten te wijzigen:

- Het vereiste van goedkeuring door gedeputeerde staten van het stap 3-besluit (dat is de concrete afwijking van de regelgeving in een bepaald geval) vervalt. Daarmee wordt vooruitgelopen op de wetswijzigingen die voortvloeien uit het kabinetsstandpunt over interbestuurlijk toezicht.
- De directe koppeling die in de Interimwet is gelegd tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan vervalt. Om meer flexibiliteit te creëren in het gebiedsontwikkelingsproces kan het stap 3-besluit ook worden genomen op basis van bijvoorbeeld een structuurvisie, mits deze voldoende kaders biedt om een gedegen afweging te maken tussen ruimtelijke ordening en milieu. Mede op basis van de erva-

ringen met deze verlengde Interimwet zal genoemde ontkoppeling in de Wet gebiedsontwikkeling en milieu opnieuw worden gezien.

- De verplichting voor burgemeester en wethouders om jaarlijks aan gedeputeerde staten te rapporteren over de stand van zaken met betrekking tot het stap 3-besluit komt te vervallen. Nu gedeputeerde staten geen toetsende rol meer hebben bij de totstandkoming van het stap 3-besluit ligt het niet voor de hand burgemeester en wethouders hierover te laten rapporteren. Dat scheelt bestuurlijke drukte.

## 4.3 Natura 2000

### 4.3.1 Inleiding

Met Natura 2000 is het Europese netwerk van waardevolle natuurgebieden gedefinieerd alsmede de eisen aan de wijze waarop deze gebieden moeten worden beschermd. In Nederland is Natura 2000 verwerkt in de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nb-wet). Bij de invoering staat het doel van Natura 2000 niet ter discussie, maar het blijkt lastig om de eisen van Natura 2000 in de praktijk hanteerbaar te maken en een goede balans te vinden tussen de duurzaamheidsaspecten «people», «planet» en «profit». In een drietal debatten in het afgelopen jaar heeft de Kamer hierover zijn zorgen geuit. Tegen die achtergrond heeft de Minister van LNV toegezegd om nog eens goed te kijken naar de rek en ruimte in de Nb-wet om de zoektocht naar genoemde balans te bespoedigen en de invoering van Natura 2000 beter hanteerbaar te maken. Het gaat de regering er daarbij om de doelen van de natuurwetgeving te behalen zonder dat de bijbehorende procedures nodeloos vertragend werken voor het realiseren van urgente projecten. Bij brief van 30 juni 2009 (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160) heeft de Minister van LNV de Tweede Kamer geïnformeerd over de resultaten van haar onderzoek.

Om het beschermingsregime van de Natura 2000-gebieden beter werkbaar maken worden zeven maatregelen voorgesteld:

- Een ontkoppeling van het nationale regime voor beschermde natuurmonumenten van het Europese regime voor Natura 2000-gebieden.
- Een lichter nationaal beschermingsregime voor de nationale doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis, voor zover die los staan van de Natura-2000 doelen.
- Continuering van het regime voor bestaand gebruik, waarbij wordt vastgelegd dat bestaand gebruik dat niet wordt opgenomen in een beheerplan, is vrijgesteld van de vergunningsplicht.
- Een separaat regime voor de beoordeling van de gevolgen van een activiteit voor de stikstofdepositie, wanneer er per saldo geen sprake is van een toename van deze depositie.
- Verankering in de regelgeving van rekenmodellen en meetmethoden. Dit sluit aan op de lijn van de Commissie Elverding om de onderzoekslast te beperken door rekenmodellen en meetmethoden te vereenvoudigen en meer te werken met vuistregels.
- Verduidelijking van de beroepsmogelijkheid tegen het besluit tot vaststelling van een beheerplan.
- Integratie van de «natuurtoets» in het tracébesluit en het wegaanpassingsbesluit, zodat het natuurbelang wordt gewogen zonder dat sprake is van tijdrovende vergunningsprocedures.

De regering verwacht dat deze maatregelen een bijdrage kunnen leveren aan de versnelling van de uitvoering van projecten en andere activiteiten die nodig voor de bestrijding van de economische crisis en het herstel van een duurzame en innovatieve economie. Omdat veel van deze projecten in de nabijheid van een Natura 2000-gebied liggen, vallen ze binnen de reikwijdte van de Nb-wet en hebben ze baat bij maatregelen die de

Nb-wet in de praktijk meer werkbaar kunnen maken. Artikel 3.8 van dit wetsvoorstel voorziet daarom in een wijziging van de Nb-wet op bovengenoemde onderwerpen. Hiermee geeft de regering tevens uitvoering aan de motie Koopmans/Van der Vlies (Kamerstukken II 2008/09, 31 920, nr. 4), waarin het kabinet wordt opgeroepen om met maatregelen te komen die zorgen dat bedrijfs- en projectontwikkelingen die per saldo het milieu verbeteren, mogelijk blijven, met behoud van de doelstellingen van de Nb-wet.

In het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting zal op deze voorgestelde wijzigingen worden ingegaan. Voor een goed begrip zal in het navolgende de systematiek van de Nb-wet in het kort worden toegelicht en zullen de achtergronden van het voorgestelde separate regime voor de beoordeling van de stikstofdepositie worden beschreven.

#### *4.3.2 Systematiek Natuurbeschermingswet 1998*

Met het oog op het behoud van de Europese biodiversiteit wordt een Europees netwerk van natuurgebieden tot stand gebracht – Natura 2000 – met een daarbij horend beschermingsregime. Hieraan liggen de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (respectievelijk richtlijn nr. 79/409/EEG en richtlijn nr. 92/43/EEG) ten grondslag. De verplichtingen van deze richtlijnen met betrekking tot gebiedsbescherming zijn door Nederland geïmplementeerd in de Nb-wet.

De regering streeft naar evenwicht tussen ecologie en economie, en tussen economie en ecologie. Een belangrijke rol in het geheel van maatregelen om deze balans te vinden is weggelegd voor de beheerplannen (artikel 19a van de Nb-wet). In beheerplannen zijn de instandhoudingsdoelstellingen, zoals deze in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen, vertaald naar het desbetreffend Natura 2000-gebied, in ruimte en tijd uitgewerkt. Zij bevatten de maatregelen die nodig zijn om de doelen te realiseren. Bij het opstellen van de beheerplannen kan een integrale afweging worden gemaakt, waarin zowel de natuurdoelstellingen als de overige functies van het gebied kunnen worden betrokken. Op basis daarvan kan in samenhang worden gezien welke maatregelen het meest effectief zijn. Het is aan het bevoegd gezag om hierbij maatwerk te leveren.

De beheerplannen worden op dit moment opgesteld. De komende periode zal, mede door de beheerplannen, blijken welke inspanningen nodig en reëel zijn om de realisering van de instandhoudingsdoelstelling voor de Natura 2000-gebieden dichterbij te brengen.

De Nb-wet voorziet ter bescherming van Natura 2000-gebieden onder meer in een vergunningplicht voor activiteiten met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten (artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet). Bij de vergunningverlening houdt het bevoegd gezag rekening met de gevolgen die de activiteit kan hebben voor een Natura 2000-gebied, met het vastgestelde beheerplan, en met de vereisten op onder meer economisch, sociaal en cultureel gebied (artikel 19e van de Nb-wet). Als het gaat om een project met mogelijk significant negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, gelden extra eisen aan de vergunningverlening. Een vergunning mag dan alleen worden verleend als eerst een passende beoordeling is uitgevoerd en als uit die passende beoordeling zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast door dat project (artikelen 19f en 19g van de Nb-wet). Hiermee wordt uitvoering gegeven aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn.

Voor het zogenoemde bestaand gebruik kent de Nb-wet sinds 1 februari 2009 een tijdelijk regime (artikelen 19c en 19d, derde lid, van de Nb-wet).



Onder «bestaand gebruik» vallen de handelingen die al werden uitgevoerd op 1 oktober 2005 en sedertdien niet of niet in betekenende mate zijn gewijzigd (artikel 1, onderdeel m, onder 1, van de Nb-wet). Ook geldt een voorziening ingeval naderhand voor gebieden het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden komt te gelden (artikel 1, onderdeel m, onder 2, van de Nb-wet).

Het huidige tijdelijke regime voor bestaand gebruik houdt in dat voor bestaand gebruik een vrijstelling geldt van de vergunningplicht, bedoeld in artikel 19d van de wet (artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet) tot het moment waarop het eerste beheerplan voor het desbetreffende Natura 2000-gebied onherroepelijk is vastgesteld. De vrijstelling van de vergunningplicht voor bestaand gebruik is niet van toepassing op projecten met mogelijk significante effecten (artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet), omdat artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn voor die projecten een toestemming van het bevoegd gezag vereist.

Als uitgangspunt geldt dat bestaand gebruik waar mogelijk zal worden gereguleerd via het beheerplan. Immers, in het kader van het opstellen van het beheerplan kan het best, in het licht van de in ruimte en tijd uitgewerkte instandhoudingsdoelstelling, en in samenhang met de effecten van andere activiteiten en voorziene maatregelen, worden beoordeeld of bestaand gebruik, al dan niet onder voorwaarden en beperkingen, doorgang kan vinden (Kamerstukken II 2006/07, 31 038, nr. 3, blz. 4). Voor bestaand gebruik geldt, na opname in het beheerplan, een vrijstelling van de vergunningplicht indien het overeenkomstig het beheerplan wordt verricht (artikel 19d, tweede lid, van de Nb-wet).

Zolang het beheerplan niet onherroepelijk is vastgesteld, is het aan de Minister van LNV om passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn te treffen, om te voorkomen dat als gevolg van bestaand gebruik verslechtingen of significante verstoringen plaatsvinden in het Natura 2000-gebied. Hiertoe beschikt de Minister van LNV over de zogenoemde aanschrijvingsbevoegdheid (artikel 19c van de Nb-wet).

#### *4.3.3 Stikstofdepositie in relatie tot Natura 2000-gebieden*

Bij de beoordeling of een activiteit negatieve gevolgen heeft voor de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van een Natura 2000-gebied, kan het nodig zijn om te bepalen wat de gevolgen van die activiteit zijn in dat gebied voor de stikstofdepositie – bestaande uit ammoniak (NH<sub>3</sub>) en stikstofoxides (NO<sub>x</sub>). Negatieve gevolgen kunnen aan de orde zijn als voor stikstof gevoelige habitattypen, zoals heiden, duinen en venen, deel uit maken van het Natura 2000-gebied en de activiteit stikstofdepositie tot gevolg heeft. Dat kan leiden tot een afname van oppervlakten en een vermindering van de kwaliteit van de betrokken ecosystemen.

Duidelijk is dat daar waar de stikstofbelasting te hoog is, maatregelen moeten worden genomen om de depositie terug te dringen, met het oog op de realisering van de instandhoudingsdoelstellingen van de desbetreffende Natura 2000-gebieden. Hierbij gaat het zowel om de daling van de uitstoot van stikstof van individuele bronnen in de omgeving, als om het terugdringen van de zogenoemde achtergronddepositie.

Een dalende lijn van de stikstofdepositie is van belang om invulling te geven aan de Habitatrichtlijn, omdat daarmee wordt gewerkt aan herstel binnen redelijke termijn, en intussen wordt voorkomen dat er een verslechtering plaatsvindt.

Sinds begin jaren negentig van de vorige eeuw is een tendens van daling van de stikstofdepositie in Nederland waar te nemen. Het Planbureau voor de Leefomgeving stelt in zijn rapport «Realisatie Milieudoelen, Voortgangsrapport 2009» vast dat de landelijk gemiddelde stikstof-

depositie op natuur halverwege de jaren negentig circa 3 000 mol stikstof per hectare per jaar bedroeg. Vanaf 1994 nam de stikstofdepositie geleidelijk af tot circa 2 200 mol per hectare per jaar in 2002. Sindsdien bleef zij op dat niveau.

Deze dalende lijn van de depositie wordt gerealiseerd door generiek bronbeleid, waarbij in combinatie met gebiedsgerichte en effectgerichte maatregelen wordt geborgd dat behoud en herstel plaatsvinden, ondanks dat in gebieden, of gedeelten daarvan, nog sprake is van een overbelasting. Het generieke brongerichte beleid is gericht op het verlagen van de stikstofemissie en daarmee van de stikstofdepositie. Genoemd kunnen worden:

- De Meststoffenwet en het Besluit gebruik meststoffen, die het gebruik van meststoffen in de landbouw regelen, ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn. Bedrijven mogen niet meer dan 170 kg stikstof – en 250 kg stikstof voor bedrijven waarop de derogatie van toepassing is – uit dierlijke mest toedienen en de toediening dient emissiearm te gebeuren door geautoriseerde technieken. Drijfmest wordt in één werkgang ondergewerkt op grasland en bouwland, en vaste mest moet maximaal in twee werkgangen direct achter elkaar op bouwland worden uitgereden. Met deze maatregelen is de stikstofemissie bij uitrijden aanzienlijk verminderd, te weten 60–70% ten opzichte van het bovengronds uitrijden (Planbureau voor de Leefomgeving, «Emissiearm bemesten geëvalueerd», april 2009);
- Het Besluit mestbassins milieubeheer regelt het afdekken van mest-silo's waardoor de stikstofemissie uit deze opslagplaatsen grotendeels is opgehouden.
- Het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij verplicht intensieve veehouderijsectoren en rundveebedrijven die hoofdzakelijk opstallen, tot het treffen van emissiereducerende maatregelen in bestaande stallen. Uiterlijk per 2013 moeten alle bedrijven hieraan voldoen. Bedrijven zijn verplicht om hierbij minimaal de best beschikbare technieken toe te passen. Deze technieken met bij behorende emissiefactoren zijn beschreven in de zogenaamde RAV-lijst. Deze lijst is onderdeel van de Regeling ammoniak en veehouderij. Met name de verplichtingen van dit besluit zullen ertoe leiden dat de stikstofemissie uit inrichtingen tot 2015 aanzienlijk zullen dalen.
- De Wet ammoniak en veehouderij is van toepassing in een zone van 250 meter rondom zeer kwetsbare en voor verzuring gevoelige natuur. Zij voorkomt vestiging van nieuwe intensieve veehouderijbedrijven in deze zone en stelt een grens aan de uitbreiding van rundveebedrijven. Hiermee wordt als het ware een externe buffering rond kwetsbare natuurgebieden ingesteld. Provincies wijzen de zeer kwetsbare gebieden aan. Indien deze in Natura 2000-gebieden liggen, moeten ze als zodanig worden aangewezen en worden beschermd, buiten die gebieden kunnen zij worden aangewezen indien aan een aantal criteria kan worden voldaan;
- In het kader van de reconstructie zijn tot slot extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen. In het extensiveringsgebied is nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven onmogelijk. De realisering van de extensiveringzone draagt dus bij aan de bescherming van Natura 2000-gebieden als gevolg van de verlaging van de stikstofemissie uit die zone. Bij verwevingsgebieden kunnen intensieve en extensieve bedrijven in een mozaïek naast elkaar voortbestaan. Landbouwontwikkelingsgebieden zijn aangewezen voor de ontwikkeling van intensieve veehouderij. In het kader van reconstructie zijn verplaatsingsregelingen van kracht om de intensieve veehouderijbedrijven te verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden;
- Van belang is in dit verband ook het voorstel van de Europese

Commissie voor een richtlijn industriële emissies. Die richtlijn zal de IPPC-richtlijn herzien en deze samenvoegen met zeven sectorale richtlijnen. Dit voorstel (COM (2007) 844) bevat een aantal belangrijke veranderingen ten opzichte van de bestaande richtlijnen. Het voorstel streeft een verbetering na van de best beschikbare technieken en een vermindering van administratieve lasten en kosten. Daarnaast worden de emissieplafonds strenger, worden minimum standaarden vastgesteld voor milieu-inspecties en de herziening van vergunningen. Ten slotte wordt de reikwijdte van de richtlijn uitgebreid zodat bedrijven in diverse sectoren moeten voldoen aan de strenge normen.

- De National Emissions Ceiling (NEC)-richtlijn kent emissieplafonds voor vier luchtverontreinigende stoffen welke in 2010 niet meer overschreden mogen worden. Het betreft plafonds voor stikstofoxiden ( $\text{NO}_x$ ), zwaveldioxide ( $\text{SO}_2$ ), ammoniak ( $\text{NH}_3$ ) en niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Verdergaande reducties zijn noodzakelijk om de natuur te beschermen. Een internationale aanpak is noodzakelijk, omdat circa 25% van de stikstofdepositie afkomstig is uit het buitenland (Duitsland, België). Het is daarmee van belang dat in de omliggende landen evenredige reducties plaatsvinden. De NEC-richtlijn begrenst alleen de nationale emissies en richt zich niet op de regionale verdeling ervan. De richtlijn heeft echter op twee manieren invloed op de bescherming van natuurgebieden. Hij beperkt de achtergrondconcentratie afkomstig uit binnen- en buitenland. Daarnaast heeft het generieke beleid invloed op de stikstofdepositie, veroorzaakt in de omgeving van Natura 2000-gebieden. Bij individuele vergunningverlening en besluitvorming kan de NEC-richtlijn overigens geen rol spelen nu de plafonds nationaal georiënteerd zijn en enkel op landelijk niveau kunnen worden gemonitord en gehaald.

Naast het brongerichte beleid is er het gebiedsgerichte beleid. Dit is er mede op gericht om de omstandigheden in het Natura 2000-gebied en haar omgeving zodanig te optimaliseren dat behoud- en hersteldoelstellingen kunnen worden gerealiseerd. Het gaat hierbij onder andere om de volgende maatregelen:

- Het beheerplan, waarin ten aanzien van een Natura 2000-gebied, met inachtneming van de instandhoudingsdoelstelling, wordt beschreven welke instandhoudingsmaatregelen dienen te worden getroffen en op welke wijze. Behalve de wijze waarop invulling wordt gegeven aan het vergunningenbeleid, het gebruik van de aanschrijvingsbevoegdheid en andere instrumenten, gaat het ook om feitelijke beheersmaatregelen. In dat kader kan er effectgericht beleid worden toegepast, zoals is aanbevolen door de Taskforce onder leiding van de heer Trojan. Dat is er op gericht om door het voeren van duurzaam beheer en flankerende maatregelen de nadelige effecten van de bestaande ammoniak- en stikstofdepositie tijdelijk weg te nemen. Hierdoor kan de herstel- en behoudcapaciteit van een systeem worden verbeterd totdat de effecten van het generieke en gebiedsgerichte spoor werkzaam worden op het systeem. Het betreft onder andere het uitbaggeren van vennen en het plaggen van heidevelden. Een meer structurele maatregel is hydrologisch herstel van een gebied wanneer dat voor de korte termijn de meest beperkende factor is voor behoud of herstel.
- Het gebiedsgerichte beleid in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied dat voorziet in provinciale subsidies voor agrarisch natuurbeheer en regulier natuurbeheer, in subsidies voor effectgerichte maatregelen, in subsidies voor bedrijfsverplaatsing, in inrichtingssubsidies en in wettelijke landinrichting.
- De realisatie van de ecologische hoofdstructuur inclusief het verbeteren van het milieu en de watercondities; dat draagt bij aan het vergroten van de veerkracht en versterkt de draagkracht van het systeem van de Natura 2000-gebieden.

De regering stelt vast dat er op dit moment onzekerheid bestaat over de vraag of activiteiten die weliswaar bijdragen aan de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied, maar die niet leiden tot een toename daarvan, of beter nog zelfs leiden tot een afname ervan, al dan niet vergunningplichtig zijn. Verwezen wordt naar het spoeddebat van 9 april 2009, de daarop volgende algemene overleggen van 15 mei en 3 juni 2009, en de eerdergenoemde motie Koopmans/Van der Vlies.

De regering acht deze onzekerheid niet wenselijk, en ook niet nodig. Tegen de achtergrond van de in gang gezette dalende lijn van stikstofdepositie, en in samenhang met het generieke beleid zoals hiervoor beschreven, alsmede overig kabinetsbeleid, moeten activiteiten die niet, of per saldo niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie, doorgang kunnen vinden. Wanneer is verzekerd dat er op projectniveau op geen enkel voor stikstof gevoelig habitattype habitat van soorten een toename van depositie plaatsvindt, en er samen met het generieke beleid zelfs een afname is verzekerd, dan zijn er per definitie geen significante effecten te verwachten als gevolg van die activiteiten. Er is dan ook geen passende beoordeling nodig. Dit wetsvoorstel regelt dat in deze situatie de beoordeling van de gevolgen van een handeling voor de stikstofdepositie niet bij de vergunningverlening wordt betrokken. De regering stelt met het oog daarop een separaat regime voor, voor de beoordeling van de gevolgen van activiteiten voor de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied (het voorgestelde artikel 19ia van de Nb-wet (zie artikel 3.8, onderdeel G, van dit wetsvoorstel)).

De regering is echter van oordeel dat voor veel gebieden geleidelijk meer maatregelen nodig zullen zijn ter vermindering van de stikstofbelasting om de instandhoudingsdoelen te realiseren. Dat betekent dat er behoefte blijft bestaan aan een aanvullend instrument om op enig moment ook aan de hier voorshands «vrijgestelde» projecten en vormen van gebruik beperkingen te stellen. Het wetsvoorstel voorziet eveneens in dit aanvullende instrumentarium, in de vorm van een aanschrijvingsbevoegdheid (het voorgestelde artikel 19ia, derde lid, van de Nb-wet). Overigens is in sommige gebieden de ontwikkeling van de stikstofaanpak in het kader van de totstandkoming van het beheerplan al in een zodanig ver stadium dat het voornemen bestaat om, vooruitlopend op de vaststelling van het beheerplan, ter uitvoering van die aanpak beperkingen op te leggen. Daarvoor kan de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid worden ingezet.

In aanvulling op de hierboven beschreven maatregelen, zal het kabinet onderzoek verrichten naar aanvullende structurele oplossingen voor knelpunten in de vergunningverlening op grond van de Nb-wet inzake stikstofdepositie. Het merkt in dit verband op dat de adviesgroep Huys met het oog op de noodzakelijke terugdringing van de stikstofdepositie, aanknopingspunten heeft gegeven voor een zogenoemde programmatische aanpak (Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XIV, nr. 160, blz. 4–6). Het kabinet onderzoekt op dit moment met voorrang in hoeverre een dergelijke aanpak langs de lijnen die de adviesgroep schetst, meerwaarde kan genereren, mede in het licht van de verhouding tot bestaande instrumenten en bevoegdheden. Op basis van dat onderzoek zal, op voorstel van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, worden besloten over de vraag of en zo ja hoe deze aanpak wettelijk in de Natuurbeschermingswet 1998 zal worden verankerd.

## **4.4 Onteigening**

### *4.4.1 Inleiding*

Artikel 3.9 van dit wetsvoorstel strekt tot versnelling van de procedure om

onroerende zaken te onteigenen. Voor de verwezenlijking van bestemmingsplannen, de aanleg van bepaalde (infrastructurele) werken, zoals wegen, spoorwegen en bruggen of in de bescherming tegen wateroverlast moet de overheid vaak over particuliere eigendommen kunnen beschikken. De onteigeningswetgeving geeft daarvoor instrumenten. Het algemeen belang kan gediend zijn met de snelle realisatie van plannen en werken, die bijdragen aan duurzaamheid en werkgelegenheid. Daar staat tegenover dat onteigening de meest ingrijpende inbreuk is die de overheid kan maken op particuliere eigendomsrechten, die worden beschermd in de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM). Het algemeen belang dat gediend kan zijn bij de snelle verwerving van onroerende zaken, vindt derhalve zijn grenzen in de Grondwet en in internationale verdragen.

Uit analyse van de huidige praktijk van onteigeningsprocedures blijkt dat zij ingewikkeld en verouderd zijn en veel tijd vergen. Dit belemmert de snelle realisatie van plannen en werken. Daarom wordt al langere tijd de behoefte gevoeld aan een substantiële versnelling van procedures (zie onder meer de brief van de Minister van Justitie aan de Tweede Kamer van 29 november 2001 (Kamerstukken II 2001/02, 24 036, nr. 239)). Artikel 3.9 van dit wetsvoorstel beoogt deze versnelling te bereiken langs twee sporen:

- Uniformering en stroomlijning van de procedures voor onteigening.
- Ontkoppeling van de ruimtelijke procedure en de onteigening, zodat onteigening sneller kan worden afgerond.

Hierna worden deze twee sporen nader uitgewerkt. Daaraan voorafgaand wordt ingegaan op de huidige onteigeningspraktijk.

#### 4.4.2 De huidige onteigeningsprocedure

Er zijn in de loop van de decennia verschillende onteigeningsprocedures ontstaan. De looptijd van deze procedures kan telkens anders zijn. Met uitzondering van onteigening in acute situaties geldt voor onteigeningsprocedures dat zij op dit moment twee fases kennen: een administratieve fase en een civielrechtelijke fase. De administratieve fase moet leiden tot een (definitief) onteigeningsbesluit, het titelbesluit. Daarmee worden de noodzaak en urgentie aangetoond van de gedwongen grondverwerving in het algemeen belang ten behoeve van het uit te voeren bouwplan of werk. In de civielrechtelijke fase spreekt de rechter het onteigeningsvonnis uit en stelt hij de hoogte van de schadeloosstelling vast. De verschillen tussen onteigeningsprocedures doen zich met name voor in de administratieve fase, waarin sprake kan zijn van decentrale dan wel centrale onteigeningsbesluiten:

- Voor *decentrale onteigeningen* bieden de Titels II, IIa en IIc van de onteigeningswet Rijkswaterstaat, Prorail alsmede bepaalde decentrale bestuursorganen (provincies, waterschappen en incidenteel gemeenten) de mogelijkheid de Kroon te verzoeken onroerende zaken ter onteigening aan te wijzen. De procedures op grond van deze titels worden gevoerd onder verantwoordelijkheid en regie van de Minister van VenW. Bij *decentrale onteigeningen* op grond van Titel IV van de onteigeningswet is in de eerste plaats het betrokken bestuursorgaan zelf verantwoordelijk voor de voorbereiding van het besluit en de besluitvorming. Het bestuursorgaan neemt een onteigeningsbesluit dat de goedkeuring behoeft van de Kroon. Deze onteigeningen vinden plaats op het terrein van het Ministerie van VROM, onder andere in het kader van de Wro. Uit informatie uit de praktijk blijkt dat de gemiddelde doorlooptijd van de administratieve fase bij deze vorm van decentrale onteigening 71 tot 77 weken bedraagt. Gemiddeld 35 weken

zijn gemoeid met de goedkeuringsprocedure. Het gaat hierbij jaarlijks om circa 60 tot 70 onteigeningen.

- *Centrale onteigeningen* vinden onder verantwoordelijkheid en regie van de rijksoverheid plaats. Bij centrale onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc van de onteigeningswet vindt de administratieve fase geheel plaats onder verantwoordelijkheid en regie van de betrokken Ministers van Defensie, van VROM en van VenW. Het betreft binnen de titels II, IIa en IIc van de onteigeningswet met name onteigeningen ten behoeve van de realisatie van infrastructurele voorzieningen en waterstaatswerken, waaronder dijkversterkingen en rivierverruiming. Onteigening start niet met een besluit van het decentrale bestuursorgaan, maar – na ontvangst van een daartoe strekkend verzoek – met terinzagelegging van het ontwerpbesluit met bijbehorende stukken door de Minister van VenW. In totaal is met de administratieve fase circa 32 weken gemoeid. Naast deze onteigeningen op het gebied van VenW vinden op dit moment in toenemende mate ook op het terrein van VROM centrale onteigeningen plaats op grond van artikel 87 van de onteigeningswet. De doorlooptijd van onteigening bij projecten in het VROM-domein bedraagt in totaal maximaal 45 weken.

De civielrechtelijke fase, die voor centrale en decentrale onteigeningen grosso modo gelijk is, leidt tot het uitspreken van het onteigeningsvonnis en de vaststelling van de schadeloosstelling. Met de inschrijving van het vonnis in de openbare registers gaat het eigendom over. De totale duur van de civielrechtelijke fase is in de praktijk 22 tot 25 weken.

Uit praktijkinformatie blijkt dat decentrale onteigeningen inclusief de civielrechtelijke fase, 53 tot 58 weken duren in geval van onteigeningen op het terrein van VenW (Titels II, IIa en IIc van de onteigeningswet) en 88 tot 100 weken in geval van onteigeningen op het terrein van het Ministerie van VROM (Titel IV van de onteigeningswet). Centrale onteigeningen duren in totaal eveneens 53 tot 58 weken in het geval van onteigeningen op het terrein van V en W en 62 tot 67 weken in het geval van VROM-onteigeningen.

#### *4.4.3 Uniformering en stroomlijning van de procedures voor onteigening*

In de praktijk leidt de huidige lappendeken van verschillende onteigeningstitels met de daaruit voortvloeiende verschillende procedures en termijnen tot onnodige vertraging bij de uitvoering van bouwprojecten, waarbij sprake is van onteigening. Dit wordt met name veroorzaakt door het feit dat bestuursorganen bij het starten van een onteigeningsprocedure een keuze moeten maken tussen verschillende titels en daarmee tussen verschillende soorten procedures. Bij infrastructurele werken is bijvoorbeeld, tegenwoordig meer dan in het verleden, aandacht voor een verantwoorde inpassing van het werk in zijn omgeving. Natuurcompensatie en retentievoorzieningen zijn strikt genomen geen onderdeel van het hoofdwerk. Zij kunnen daarom beperkt of niet onder het bereik van Titel IIa van de onteigeningswet worden gebracht. In deze situatie moeten bestuursorganen of kiezen voor een relatief langdurige Titel IV-onteigening (artikel 79 en verder), of voor het opsplitsen van het werk. Bij het opsplitsen wordt voor een deel van het werk de procedure van Titel IV van de onteigeningswet gevolgd en voor een ander deel Titel IIa van die wet. Omdat onteigening op grond van Titel IV van de onteigeningswet langer duurt dan onteigening op grond van Titel IIa van die wet ontstaat er tempoverschil, terwijl de onteigeningen uiteindelijk de realisatie van één en hetzelfde werk beogen. Als bovendien verschillende bestuurslagen betrokken zijn bij het project – denk wederom aan het voorbeeld met infrastructuur en natuurcompensatie – doet zich de vraag voor welke partij de meest gereede is om de noodzakelijke onteigeningsprocedure te entameren binnen de mogelijkheden die de huidige titels van de wet bieden.

De beschreven situatie wordt als een steeds knellender gebrek in de systematiek van de onteigeningswet ervaren. In het licht van de huidige financiële en economische crisis neemt de urgentie om tot oplossingen te komen sterk toe.

Om de aldus beoogde versnelling en uniformering te bereiken wordt voorgesteld om de systematiek van Titel IV van de onteigeningswet gelijk te schakelen met die van de Titels II tot en met IIc van die wet met de bijbehorende tijdwinst. Hiertoe wordt de huidige procedure inzake decentrale onteigeningen op grond van Titel IV, artikel 79 en verder, van de onteigeningswet vervangen door de procedure inzake centrale onteigeningsbesluiten, zoals geregeld in het huidige artikel 87 van de onteigeningswet, die bovendien zoveel mogelijk gelijk worden geschakeld met de procedure op grond van de huidige Titels II tot en met IIc van die wet. Om dit te realiseren wordt Titel IV van de onteigeningswet geheel opnieuw vastgesteld. Een en ander komt er op neer dat de systematiek van Titel IV van de onteigeningswet wordt gelijkgeschakeld met die van de Titels II tot en met IIc van die wet, met de bijbehorende tijdwinst. De tijdwinst wordt met name bereikt door de maximale termijn voor het nemen van een centraal onteigeningsbesluit op voet van Titel IV van de onteigeningswet te beperken tot zes maanden. In de nieuwe situatie worden alle Titel IV-ontelingen ingeleid door een daartoe strekkend verzoek van de decentrale overheden aan de Kroon.

Zowel de VNG als het IPO wijzen in hun adviezen de veranderingen in de bestuurlijke verantwoordelijkheden bij onteigeningen op grond van Titel IV af. In dit verband zij opgemerkt dat decentrale bestuursorganen verantwoordelijk blijven voor het besluit tot het inzetten van het onteigeningsinstrument en de voorbereiding daarvan. De formele bevoegdheid tot het nemen van een onteigeningsbesluit gaat over op de Kroon. Deze wijziging sluit aan bij het uitgangspunt zoals neergelegd in de Code interbestuurlijke verhoudingen, te weten «Decentraal waar het kan, centraal waar het moet». De onderhavige wijziging van de onteigeningswet sluit hierbij aan. Met de wijziging wordt op korte termijn een substantiële versnelling van de onteigeningsprocedure bereikt. Daartoe is het binnen de daarvoor gekozen weg weliswaar noodzakelijk dat de rol van decentrale bestuursorganen bij bepaalde Titel IV-ontelingen (niet alle; men vergelijk de huidige regeling van artikel 87 van de onteigeningswet) verandert, doch deze herziene bestuurlijke ordening staat ten dienste aan het vervullen van zwaarwegende maatschappelijke opgaven. De maatregelen hebben immers tot doel een bijdrage te leveren aan het bestrijden van de huidige economische crisis. Het belang bij het bestrijden van die crisis weegt naar het oordeel van de regering zwaarder dan het belang van het lokaal zelfstandig kunnen (blijven) uitoefenen van de onteigeningsbevoegdheid. Daarbij komt dat het wetsvoorstel ten doel heeft om versnelling van procedures mogelijk te maken. Tijdelijkheid zou daarom niet passend zijn. Vanuit de versnellingsdoelstelling voorziet het wetsvoorstel weliswaar in een nieuwe regeling voor de toepassing van het onteigeningsinstrument, maar de materiële verantwoordelijkheid voor het inzetten van het instrument blijft echter onverkort bij de gemeenten en de provincies liggen. Onder de gegeven omstandigheden wordt het derhalve noodzakelijk geacht om dit soort onteigeningen op centraal niveau te laten plaatsvinden. Het gaat hiermee om een situatie van «centraal waar dat moet». Met de nieuwe regeling is evenmin beoogd een onbalans in het bestaande onteigeningsinstrumentarium aan te brengen. Bedacht moet worden dat onder de huidige regeling een raadsbesluit tot onteigening slechts na goedkeuring door de Kroon rechtskracht verkrijgt. Zowel in de huidige als in de voorgestelde situatie zal er dus sprake zijn van getrapte besluitvorming in twee bestuurlijke instanties, waarbij in beide situaties het Kroonbesluit bepalend is.

Bij de voorbereiding van een besluit om de Kroon te verzoeken tot onteigening over te gaan, wordt het aan decentrale bestuursorganen overgelaten om zelf te bepalen of zij op voet van artikel 3:10 van de Awb de uniforme openbare voorbereidingsprocedure willen volgen. Ook overigens geldt dat bedoelde lokale besluiten zullen moeten voldoen aan de in de Awb gestelde eisen ten aanzien van zorgvuldigheid en belangenafweging en waaraan door de Kroon als beslissend bestuursorgaan ook zal worden getoetst. Wat de koppeling tussen het onteigeningsbesluit en het volgen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure betreft, zij in dit verband nog opgemerkt dat ook de Kroon gehouden zal zijn om deze voorbereidingsprocedure te volgen. Uit de huidige praktijk van de artikel 87-onteigeningen onder Titel IV van de onteigeningswet en de onteigeningen op grond van de Titels II tot en met IIc van die wet, waarin de in de onteigeningswet van toepassing verklaarde afdeling 3.4 van de Awb ook ziet op het Kroonbesluit blijkt dat de Kroon in dit verband evenzeer is uitgerust om de juiste afwegingen te kunnen maken. Alles overziende zijn er dan ook voldoende wettelijke en bestuurlijke waarborgen aanwezig die de invoering van de nieuwe regeling volledig kunnen billijken tegen de achtergrond van de voorgestelde Crisis- en herstelwet.

Zoals hierboven al is aangegeven, blijven decentrale bestuursorganen een belangrijke rol vervullen bij het inzetten van dit onteigeningsinstrument. Op grond van het voorgestelde artikel 78, eerste lid, van de onteigeningswet zijn zij het die het verzoek om een koninklijk besluit tot onteigening indienen bij de Kroon. Daarmee zijn het ook de decentrale bestuursorganen die besluiten of voor de uitvoering van hun planologisch besluit het instrument van onteigening wordt ingezet. Bij hen blijft dus het initiatief liggen voor de onteigeningsprocedure. Ook anderszins blijven decentrale bestuursorganen nauw betrokken bij de onteigening, onder meer bij het traject van minnelijke verwerving, het verrichten van diverse onderzoeken (onder meer het kadaster en het handelsregister), bij de terinzagelegging van het ontwerpbesluit tot onteigening (het voorgestelde artikel 78, tweede lid, van de onteigeningswet) en de kennisgeving van het uiteindelijke besluit tot onteigening (het voorgestelde artikel 78, zevende lid, van de onteigeningswet).

Bij het verzoek van het decentrale bestuursorgaan gaan de gebruikelijke stukken die nodig zijn voor het nemen van een onteigeningsbesluit. Tot drie maanden na het verzoek kan het decentrale bestuursorgaan het verzoek completeren, waarna de administratieve fase kan worden gestart door het terinzageleggen van het ontwerp koninklijk besluit. De Kroon verzorgt, zoals thans al bij toepassing van de procedure op grond van artikel 87 van de onteigeningswet het geval is, de terinzagelegging, behandelt de zienswijzen, stelt de indieners van zienswijzen in de gelegenheid deze mondeling toe te lichten, consulteert in voorkomend geval de verzoeker en brengt vervolgens het (eventueel aangepaste) ontwerpbesluit verder in procedure. Hiermee wordt een tijdwinst van minstens 3 maanden geboekt. Daarbij kan worden opgeteld de tijdwinst die wordt geboekt met het bij één instantie, te weten de Kroon, naar voren kunnen brengen van zienswijzen. Dit brengt de totale minimale tijdwinst op 19 weken ofwel ruim vier maanden.

Van het wetsvoorstel maakt naast het gelijkschakelen van de systematiek van Titel IV van de onteigeningswet aan die van Titel II tot en met IIc van die wet een gecoördineerde inzet van onteigeningsprocedures deel uit. Hiermee behoren tempoverschillen in procedures tot het verleden, omdat de noodzaak om procedures op te splitsen om een bepaald werk te realiseren verdwijnt dan wel aanzienlijk vermindert. Het voordeel van de voorgestelde wijziging is ook dat het aantal verschillende onteigeningsprocedures wordt teruggebracht. Omdat met deze wijziging de problemen



die in de praktijk worden ervaren met de onteigeningswetgeving groten-deels worden opgelost, is het kabinet van mening dat na deze wetswijziging vooralsnog onvoldoende noodzaak bestaat tot integrale herziening van de onteigeningswet.

Het voorgaande laat onverlet dat het onderzoek naar de mogelijkheden tot het bereiken van versnelling en uniformering kan worden voortgezet. Uit een dergelijk onderzoek kan volgen dat een meer ingrijpende herziening van de onteigeningswetgeving vereist is. De ervaring leert dat met een dergelijk onderzoek en een eventuele integrale herziening van wetgeving geruime tijd gemoeid is. Om te bereiken dat op zo kort mogelijke termijn onteigeningen kunnen profiteren van versnelling en uniformering van procedures, wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een aanpassing van onteigeningswetgeving op onderdelen, met behoud van de mogelijkheid van meer ingrijpende of integrale herziening op langere termijn. Daarbij zal in dat geval worden betrokken de mogelijkheid van verbeterde afstemming van de onteigeningsprocedure op de Awb en de mogelijkheid van coördinatie van besluitvorming alsmede de door het IPO in zijn advies geopperde mogelijkheid tot versnelling.

#### *4.4.4 Ontkoppeling van de ruimtelijke procedure en de onteigening*

Onteigeningsbesluiten hangen bijna altijd samen met besluiten in het kader van planologische procedures. Daardoor is er een koppeling tussen de onteigeningsprocedures en planologische procedures. Op dit moment kunnen bepaalde stappen in de onteigeningsprocedure pas gezet worden wanneer een bepaalde stap in de planologische procedure is gezet of is afgerond. Deze momenten worden aangeduid als «koppelmomenten».

De huidige procedure kent de volgende koppelmomenten. Op het moment dat het ontwerp van het onteigeningsbesluit en de onteigeningsstukken ter inzage worden gelegd, start de administratieve fase (vergelijk de artikelen 63 en 83 van de onteigeningswet). In het geval van de Wro moet het planologisch besluit zijn vastgesteld, voordat men de onteigening kan dagvaarden voor de civiele rechter. In het geval van onder meer de Tracéwet, geldt eenzelfde koppeling tussen dagvaarding en vaststelling van het tracébesluit. Zodra het koninklijk besluit tot onteigening is gepubliceerd, en het bod op grond van artikel 17 van de onteigeningswet is gedaan, kan de dagvaarding voor de (vervroegde) onteigening worden uitgebracht (zie onder andere de artikelen 3.36b, eerste lid, van de Wro en 20b van de Tracéwet).

Wel moet sprake zijn van een onherroepelijk plan of projectbesluit voordat het onteigeningsvonnis kan worden uitgesproken (zie artikel 3.36b, tweede lid, van de Wro). In het geval van onder meer de Tracéwet is voor het dagvaarden evenmin vereist dat het tracébesluit onherroepelijk is. Het onteigeningsvonnis kan worden ingeschreven nadat het planologisch besluit onherroepelijk is geworden (vergelijk artikel 20c, tweede lid, van de Tracéwet).

Door de hiervoor beschreven koppelmomenten heeft de planologische procedure invloed op de duur van de onteigeningsprocedure. Onteigeningen kunnen sneller gerealiseerd worden wanneer huidige koppelingen worden verlaten en de eigendom al kan overgaan voordat het planologisch besluit onherroepelijk is. Deze procedure vindt nu al toepassing bij onteigeningen op grond van de Titels II, IIa en IIc van de onteigeningswet, anders dan ter uitvoering van besluitvorming op grond van projectwetgeving (zoals de Tracéwet). Het onteigeningsvonnis kan al worden ingeschreven voordat het planologisch besluit onherroepelijk is. Het wetsvoorstel voorziet erin alle bestaande koppelingen tussen de planologische

procedure en de onteigeningsprocedure geheel te verlaten. Hiermee wordt dus aangesloten bij de huidige situatie bij onteigeningen op grond van de Titels II, IIa en IIc van de onteigeningswet, voor zover het niet gaat om onteigeningen in het kader van projectwetgeving. Door andere onteigeningsprocedures hierbij te laten aansluiten, kan tijdwinst worden geboekt voor onteigeningen op grond van Titel IV van de onteigeningswet en onteigeningen op grond van projectwetgeving.

Blijkens (Kroon)jurisprudentie over onteigeningen op grond van de Titels II, IIa en IIc van de onteigeningswet, geldt als algemene minimumnorm bij dit soort onteigeningen dat belanghebbenden gedurende de periode van terinzageligging van het onteigeningsplan (reeds) in de gelegenheid moeten zijn geweest om hun zienswijzen van planologische aard in de planologische procedure naar voren te brengen. Ten tijde van het koninklijk besluit moet de Kroon in redelijkheid kunnen besluiten dat er voldoende zekerheid bestaat met betrekking tot de planologische inpassbaarheid van het werk waarvoor gronden ter onteigening worden aange-wezen (vergelijk in dit verband HR 12 september 2008, RvdW 2008, 844 en HR 10 augustus 2001 (LJN ZD3016)).

Eigendomsovergang van onroerende zaken vóór het afronden van de planologische procedure betekent nog niet dat de nieuwe bestemming al kan worden gerealiseerd of dat het nieuwe werk al kan worden aangelegd. Bestaande (bestemmings)plannen kunnen hieraan in de weg staan, totdat de planologische procedure is afgerond. Het met de aanleg van een werk vooruitlopen op een wijziging van een bestemmingsplan kan onder omstandigheden onrechtmatig zijn (vergelijk in dit verband HR 29 juni 1979, NJ 1980, 271). Wel kunnen vaak voorbereidende handelingen worden getroffen voor de realisatie van de nieuwe bestemming of het nieuwe werk. Hierdoor kan veel tijdwinst worden geboekt bij de uiteinde-lijke realisering. Wanneer het planologisch besluit niet (tijdig) tot stand komt kan de onteigende partij – indien hij dat wenst – de zaak weer in eigendom opvorderen. Zie daarover ook de toelichting op de wijziging van artikel 61 van de onteigeningswet.

Wanneer van deze nieuw geboden mogelijkheid van ontkoppeling in de praktijk gebruik wordt gemaakt, heeft dit gevolgen voor de rechtszekerheid van onteigenden. Zij kunnen immers hun eigendom verliezen voordat de planologische grondslag definitief vaststaat. De VNG stelt zich in zijn advies in dit kader op het standpunt dat het ontkoppelen disproportioneel is in verhouding tot het daarmee te dienen doel, namelijk het behalen van tijdwinst. De opvattingen van de VNG op dit punt worden niet gedeeld. Met de voorgestelde wijzigingen kan in de praktijk enkele maanden tijdwinst worden geboekt, waarmee de versnelde uitvoering van projecten en werken is gediend. Hiermee wordt de slagkracht van bestuursorganen vergroot bij het met spoed realiseren van projecten en werken, waarmee kan worden bijgedragen aan het economisch herstel. Met deze wijziging wordt dan ook een groot maatschappelijk belang gediend. De ontkoppeling betekent bovendien niet dat afbreuk wordt gedaan aan de mogelijkheden voor onteigenden om de besluitvorming in rechte te doen toetsen. Zowel tegen het planologisch besluit als tegen het onteigeningsbesluit kunnen rechtsmiddelen worden ingesteld. Overigens moet worden bedacht dat het zeker niet de verwachting is dat bij alle onteigeningen in het vervolg van de mogelijkheid tot ontkoppeling gebruik zal worden gemaakt. Zoals eerder al is opgemerkt, wordt hiermee alleen een mogelijkheid geboden aan onteigenende partijen om de onteigening te versnellen, waarvan gebruik kan worden gemaakt indien het maatschappelijk belang gediend is met de snelle(re) realisering van werken en projecten. Het is aan de onteigenaar om te besluiten hiervan al dan niet gebruik te maken. Daarbij zal een afweging moeten worden gemaakt tussen enerzijds de versnelling in de realisatie van het werk die

hiermee kan worden bereikt en anderzijds het risico dat de onteigening ten onrechte heeft plaatsgevonden en de zaken aan de onteigende in eigendom teruggeleverd dienen te worden. In de praktijk houden planologische besluiten in rechte geheel of grotendeels stand. De kans dat met de nieuwe regeling in de praktijk een onteigening tot stand komt die – achteraf gezien – onterecht is, wordt dan ook zeer gering geacht. Dit maakt het verantwoord om een regeling als deze in te voeren, gelet op de grote maatschappelijke belangen die hiermee kunnen worden gediend, ook al wordt hiermee in voorkomende gevallen in enige mate afbreuk gedaan aan de rechtszekerheid van de onteigende.

Met dit wetsvoorstel is uitdrukkelijk niet beoogd te bereiken dat de rechtspositie van de onteigende in de planologische procedure verandert op het moment dat hij als gevolg van de onteigeningsprocedure de eigendom van zijn zaken verliest. Ook wanneer de eigendom is overgegaan op de onteigenaar kan de onteigende als belanghebbende in de planologische procedure zijn zienswijzen of bedenkingen van planologische aard naar voren brengen. Zou het planologisch besluit uiteindelijk niet tot stand komen, of niet in rechte stand houden, dan ontstaat voor hem immers het recht om de zaken in eigendom teruggeleverd te krijgen.

De ont koppeling van de onteigeningsprocedures en de planologische procedures geschiedt door de bepalingen in wetgeving waarin deze koppelingen zijn neergelegd (de Wro, de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding, de Wet op de waterkering en de Waterwet) te schrappen.

#### *4.4.5 Noodzaak en urgentie*

Aan onteigeningsbesluiten in het kader van Titel IV van de onteigeningswet kan goedkeuring worden onthouden, indien de noodzaak of urgentie van de onteigening onvoldoende aanwezig is (artikel 79 van de onteigeningswet). Van noodzaak tot onteigening zal in het algemeen geen sprake zijn als de onteigenende partij voorafgaand aan de administratieve fase geen of onvoldoende actie heeft ondernomen om de zaken langs minnelijke weg te verwerven. Overigens is van urgentie tot onteigening onvoldoende sprake indien niet aannemelijk is dat binnen redelijke tijd met de uitvoering van het werk wordt begonnen. Bij het ontbreken van de noodzaak en urgentie zal de Kroon een verzoek om een onteigeningsbesluit geheel of gedeeltelijk niet inwilligen.

De vereisten van voldoende noodzaak en urgentie blijven derhalve, mede in het licht van de vereisten die de Grondwet en het EVRM stellen aan de onteigeningsprocedure, ook na de voorliggende wetswijziging gelden. Ten aanzien van het verlaten van de huidige koppelmomenten tussen de onteigeningsprocedure en de planologische procedure zij opgemerkt dat het enkele feit dat een planologisch besluit nog niet is vastgesteld respectievelijk nog niet onherroepelijk is, op zichzelf nog niet wil zeggen dat de noodzaak en urgentie tot onteigening onvoldoende zijn aangetoond. Bij de voorbereiding van het planologisch besluit kan immers al blijken dat de realisering van de voorgenomen plannen en werken noopt tot vererving van grond. Alvorens het raadsbesluit bekrachtigd wordt, moeten de voorgenomen plannen en werken wel voldoende concreet zijn, moet duidelijk zijn dat er voldoende financiële middelen zijn om de plannen te kunnen realiseren en moet duidelijk zijn dat binnen redelijke tijd na het koninklijk besluit met de uitvoering van de plannen een begin wordt gemaakt. Een en ander wordt door de Kroon in de praktijk bij ieder afzonderlijk verzoek om onteigening getoetst aan de hand van de omstandigheden van het geval. De civiele rechter toetst de gemaakte afweging desgevraagd marginaal. Het bovenstaande geldt evenzeer voor onteigeningsprocedures op grond van de Titels II tot en met IIc en VII van

de onteigeningswet. Ook in dat geval worden verzoeken om aanwijzing van onroerende zaken ter onteigening door de Kroon getoetst op noodzaak en urgentie.

#### **4.5 Gemeentelijke deelname in aanleg glasvezelnetten**

Bij de wijziging van hoofdstuk 5 van de Telecommunicatiewet (Kamerstukken II 2005/06, 29 834) zijn bij amendement de mogelijkheden voor gemeenten om de aanleg van glasvezelnetten financieel te ondersteunen sterk beperkt. In het bijzonder is het op grond van artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet voor een gemeente verboden om zelf openbare elektronische communicatiediensten of -netwerken aan te leggen of aan te bieden. Ook mag een gemeente geen (financieel) belang of zeggenschap hebben in een onderneming die een openbare elektronische communicatiedienst of bijbehorend netwerk aanlegt of aanbiedt. Uit de parlementaire behandeling blijkt dat dit verbod vooral is ingegeven door de vrees dat de verschillende rollen van een gemeente zouden kunnen conflicteren. In het belang van de openbare orde, veiligheid en het voorkomen en beperken van overlast wordt een gemeente in hoofdstuk 5 een belangrijke coördinerende en ordende taak opgedragen ten behoeve van de aanleg van elektronische communicatienetwerken in de openbare grond. De onafhankelijke non-discriminatoire uitvoering van deze taak zou in het gedrang kunnen komen als de gemeente zelf marktpartij is of financieel participeert in partijen die netwerken aanleggen. Het gevolg van het verbod uit artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet is onder andere dat gemeenten niet op marktconforme condities kunnen deelnemen in de aanleg van netwerken, hoewel Europese staatssteunregels hiervoor geen beletsel vormen.

De huidige economische situatie maakt heroverweging van de wettelijke beperkingen nodig. De mogelijkheden voor overheden om op een verantwoorde wijze bij te dragen aan economische groei moeten niet meer worden beperkt dan strikt nodig is. Een van die mogelijkheden is bevordering van de aanleg van breedbandnetten. Omdat het daarbij vooral gaat om lokale netwerken, netwerken waarop huishoudens en bedrijven kunnen worden aangesloten, zijn het bij uitstek gemeenten, die bij de uitrol van bijvoorbeeld breedband een stimulerende rol kunnen spelen. Praktijkvoorbeelden, zoals het Amsterdamse glasvezelnet, laten zien dat de betrokkenheid van een gemeente net het spreekwoordelijke duwtje in de rug kan zijn. Juist nu geldverstrekkers erg terughoudend zijn geworden door de economische crisis, kan de betrokkenheid van gemeenten bovendien een belangrijke stimulans zijn voor banken en andere geldschieters om ook mee te doen.

Tegen deze achtergrond wordt voorgesteld dat voor gemeenten niet meer beperkingen gelden dan voor andere overheden, zoals provincies. Vanzelfsprekend blijven de Europese staatssteunregels onverminderd gelden. Dat brengt onder meer met zich mee dat als de maatregelen die gemeenten nemen in het kader van de aanleg van breedbandnetten staatssteun zijn in de zin van het EG-Verdrag, dit op de gebruikelijke manier moet worden gemeld bij de Europese Commissie. Het vergroten van de armslag voor gemeenten betekent dus niet dat concurrentievervalsing is toegestaan of mogelijk wordt. Het huidige artikel 5.14 van de Telecommunicatiewet bevat als extra waarborg ook bepalingen zodat de hiervoor genoemde rollen van gemeenten niet botsen. In het bijzonder gaat het om organisatorische scheiding van taken en rollen (vijfde lid). Ook is expliciet bepaald dat bevoordeling van ondernemingen waarin een gemeente een financieel belang heeft, is verboden (zevende lid). Deze bepalingen blijven materieel gehandhaafd. Ten overvloede zij opgemerkt dat ook de alge-

mene beginselen van behoorlijk bestuur verbieden dat gemeenten bepaalde bedrijven bevoordelen boven andere bedrijven. Ten slotte is als extra beginsel voor het gemeentelijk handelen een bepaling opgenomen die de gemeente opdraagt de open en non-discriminatoire toegang tot een netwerk te bevorderen, indien zij (direct of indirect) een belang of zeggenschap heeft in een onderneming die het desbetreffende netwerk aanbiedt. Open toegang en non-discriminatoire toegang houdt in dat het netwerk onder gelijke condities beschikbaar is voor concurrerende aanbieders van elektronische communicatiediensten. Dat bevordert de diversiteit en kwaliteit van diensten tegen concurrerende tarieven. Een gemeente moet zijn invloed en zeggenschap aanwenden om te bevorderen dat het bedrijf waarin hij participeert een open toegangsmodel gaat hanteren.

## **4.6 Warmte-koudeopslag**

### *4.6.1 Doel van de wettelijke regeling*

Met dit onderdeel van het wetsvoorstel wordt in de eerste plaats beoogd de toepassing van bodemenergiesystemen te stimuleren, waarbij in het bijzonder de wens tot stimulering van de toepassing van warmte koudeopslagsystemen (hierna: WKO) de directe aanleiding vormt. In de tweede plaats wordt met het wetsvoorstel beoogd voor bodembedreigende activiteiten de mogelijkheid van kortere toestemmingsprocedures in de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb) in te voeren. De Wbb kent voor ontheffingen krachtens artikel 65 van die wet nu alleen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb. Aldus wordt als achterliggende hoofddoelstelling van artikel 3.17 van dit wetsvoorstel beoogd dat bouwactiviteiten sneller tot uitvoering kunnen worden gebracht, waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het oplossen van de economische malaise.

De toepassing van WKO kan bijdragen aan de vermindering van het energieverbruik en daarmee door vermindering van CO<sub>2</sub>-emissies aan de realisatie van de klimaatdoelstellingen. De toepassing van WKO groeide de afgelopen jaren met meer dan 10% per jaar. Het huidige beleid zal naar verwachting leiden tot een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 0,5 Mton in 2020. Dat is een besparing van 2% van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de gebouwde omgeving. Onderzoek wijst echter uit dat deze groei veel groter zou kunnen zijn. Stimulering van de toepassing van WKO zou kunnen leiden tot een CO<sub>2</sub>-emissiereductie van 2,9 Mton in 2020. Dit komt neer op 11% besparing van de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de gebouwde omgeving (Advies van de Taskforce WKO, *Groen licht voor bodemenergie*, 23 maart 2009, blz. 7. Het gaat hier om zogenoemde open WKO's, gesloten WKO's zijn in deze cijfers niet meegenomen.)

De stimulering van de toepassing van WKO verloopt langs twee sporen. In het eerste spoor worden de toestemmingsprocedures voor de toepassing van WKO waar mogelijk verkort of zelfs helemaal afgeschaft. Randvoorwaarde hierbij is dat WKO op verantwoorde wijze moeten worden toegepast. Verstoring van andere belangrijke bodemfuncties, zoals de drinkwatervoorziening, moet worden voorkomen. Ook risico's voor verontreiniging of aantasting van de bodem, bijvoorbeeld door verspreiding van gevaarlijke stoffen vanuit verontreinigde locaties, moeten worden vermeden.

In het tweede spoor worden voorzieningen getroffen, waardoor meer zekerheid kan worden geboden dat investeringen in WKO (blijven) renderen en een doelmatig gebruik van bodemenergie wordt gemaakt. Dit houdt in dat regels worden gesteld om wederzijdse negatieve beïnvloeding die tussen WKO's kan optreden, te voorkomen en om toepassing van

grootschalige collectieve WKO's in plaats van kleine individuele WKO's te faciliteren.

Artikel 3.17 van dit wetsvoorstel voorziet niet in een gedetailleerde regeling, maar legt alleen de wettelijke grondslagen die nodig zijn om op het niveau van een algemene maatregel van bestuur een integrale regeling voor de toepassing van WKO te kunnen vaststellen. Deze algemene maatregel van bestuur zal worden gebaseerd op de Waterwet, de Wm en de Wbb. De Waterwet en de Wm bevatten hiervoor reeds voldoende aanknopingspunten, zodat dit wetsvoorstel alleen hoeft te voorzien in de nu nog ontbrekende grondslagen hiervoor in de Wbb en een kleine wijziging van de Wm.

#### *4.6.2 De huidige regeling voor WKO*

Een WKO kan een open systeem of een gesloten systeem zijn. Open systemen zijn momenteel wel gereguleerd, gesloten systemen niet.

Een open systeem staat in rechtstreeks contact met het grondwater. Er worden in principe twee bronnen geboord tot in een geschikte grondwaterlaag. In de zomer wordt warm water in het grondwater geïnfilteerd, dat daaruit in de winter weer wordt onttrokken ten behoeve van verwarming. In de winter wordt koud water geïnfilteerd, dat in de zomer wordt onttrokken ten behoeve van koeling. In het grondwater vormen zich na de infiltratie van warm dan wel koud water een warme, onderscheidelijk koude, bel. De bodem werkt hierbij als een soort thermosfles. De warme bel blijft warm en de koude bel koud. De bellen moeten uiteraard goed gescheiden blijven, omdat de werking van het systeem wordt verstoord indien tussen de bellen uitwisseling van koude en warmte plaatsvindt. Dit wordt (negatieve) interferentie genoemd. Er vindt dan geen doelmatig gebruik van bodemenergie plaats, waardoor uiteraard ook de rentabiliteit van de (aanzienlijke) investeringen in WKO afneemt. Interferentie kan ook optreden tussen WKO's die in naburige percelen zijn geïnstalleerd.

Open systemen zijn gereguleerd in de Grondwaterwet. Voor de installatie van een open WKO is op grond van die wet een vergunning vereist. De Grondwaterwet zal opgaan in de Waterwet, die dan ook in de vergunninggrondslag voor open WKO's zal voorzien.

Bij een gesloten systeem wordt door gesloten leidingen vloeistof door de bodem geleid om daaraan warmte en koude te onttrekken. De vloeistof komt niet in contact met het grondwater. Op dit moment zijn gesloten systemen niet gereguleerd, zodat zij nog vrij kunnen worden toegepast.

#### *4.6.3 Knelpunten in de huidige regelgeving*

In de praktijk wordt een aantal knelpunten voor de toepassing van WKO gesignaleerd, waardoor de potentiële mogelijkheden voor energiebesparing en reductie van CO<sub>2</sub>-emissies onderbenut blijven. Dit geldt vooral voor grootschalige collectieve systemen (zie onder meer het advies van de Taskforce WKO, *Groen licht voor bodemenergie*, 23 maart 2009).

In de eerste plaats geldt voor de vergunningverlening voor een open systeem de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb. Deze procedure kent een lange doorlooptijd en ruime gelegenheid tot inspraak en beroep. Omdat in bouwprojecten naar risicominimalisatie wordt gestreefd en elk complicerende factor die het kritische tijdpad kan verstoren, bij voorbaat ongewenst is, wordt deze procedure als een belemmering voor de toepassing van WKO ervaren. De toepassing van WKO wordt dan maar achterwege gelaten om hiermee het bouwproces

niet extra te belasten. WKO is niet de kern van het project maar meer een extra voorziening en, bij wijze van promotie van milieuvriendelijk bouwen, een verkoopargument. Een dergelijke extra voorziening kan alleen binnen boord worden gehouden indien het project hierdoor geen risico op schipbreuk of vertraging leidt.

In de tweede plaats bestaat het risico dat na de installatie van een grootschalige WKO binnen het invloedsgebied van de installatie andere WKO's worden geïnstalleerd die een versturende werking kunnen hebben en daarmee de rentabiliteit van de investering verminderen. De beoogde terugverdientijd van een investering in een WKO kan alleen worden gerealiseerd indien de WKO optimaal blijft functioneren. Verstoring van grootschalige open systemen kan onder meer optreden door de installatie van kleinschalige individuele gesloten systemen, welke op ieder moment en overal nog vrij kan plaatsvinden. Het is daarom nodig dat ook de installatie van gesloten systemen wordt gereguleerd, waarbij het tegengaan van interferentie het belangrijkste oogmerk is. Een andere reden voor regulering van gesloten systemen is dat in sommige gebieden het risico van verstoring van andere belangrijke bodemfuncties of verontreiniging of aantasting van de bodem bestaat, indien de toepassing van dergelijke systemen een grote vlucht zou nemen.

#### *4.6.4 Oplossingen voor de knelpunten*

Artikel 3.17 van dit wetsvoorstel voorziet in de volgende oplossingen voor de gesignaleerde knelpunten.

##### *Regulering van gesloten WKO's in de Wbb.*

Doelstellingen: voorkoming van interferentie tussen WKO's ter bevordering van het doelmatige gebruik van bodemenergie in het algemeen en ter bevordering van het rendement van open WKO's in het bijzonder; bescherming van andere belangrijke bodemfuncties; voorkoming van verontreiniging of aantasting van de bodem. In artikel 8, tweede lid, Wbb worden bodemenergiesystemen als onderwerp van regulering bij algemene maatregel van bestuur genoemd, zodat ook geen discussie kan ontstaan of bodemenergiesystemen al dan niet als werken in de zin van het eerste lid mogen worden beschouwd. Tevens wordt duidelijker aangegeven dat niet alleen de installatie van een werk onderwerp van regulering kan zijn, maar ook het gebruik ervan. De regulering van open WKO's vindt ook voor interferentie plaats in het kader van de Waterwet, maar kan desgewenst ook plaatsvinden op grond van de Wbb.

##### *Uitbreiding van de reikwijdte van de Wbb*

Als gevolg hiervan kan ten aanzien van bodemenergiesystemen niet alleen rekening kan worden gehouden met het belang van de bodembescherming maar ook regels kunnen worden gesteld *ter bevordering van een doelmatig gebruik van bodemenergie*. Dit laatste is met name nodig ter voorkoming van interferentie, omdat dit niet als een bodembeschermingsbelang kan worden aangemerkt. Hiertoe wordt in artikel 8 van de Wbb een nieuw derde lid opgenomen.

##### *Verkorting van doorlooptijd van toestemmingsprocedures voor de installatie van WKO's.*

Voor zover mogelijk wordt met een meldingsplicht volstaan, met name voor de installatie van gesloten WKO's waarvan het invloedsgebied zich niet buiten het eigen perceel uitstrekt. Voor gebieden en/of systemen die nog steeds individueel beoordeeld moeten worden, zal vaker van de standaardprocedure van de Awb in plaats van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure gebruik worden gemaakt. Nu is in de artikelen 65 en 66 van de Wbb nog standaard de uitgebreide openbare

voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb voorgeschreven. Deze verkorting van de voorgeschreven toestemmingsprocedure heeft niet alleen betrekking op bodemenergiesystemen. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt voor alle ingrepen die op grond van de Wbb aan voorafgaande toestemming worden onderworpen. De verkorte procedure moet in de desbetreffende amvb uitdrukkelijk zijn voorgeschreven omdat anders de huidige standaard voorgeschreven uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure geldt.

*Mogelijkheid van gebiedsaanwijzing bij provinciale verordening als onderdeel van een gedifferentieerd beschermingsregime.*

Hierdoor wordt het mogelijk om gebieden aan te wijzen waar niet (voor alle WKO's) met een melding van de installatie van een nieuwe WKO kan worden volstaan. Aanleiding om een toestemmingsprocedure voor te schrijven kan zijn dat in een gebied het risico van interferentie bestaat of verstoring van andere bodemfuncties of verontreiniging of aantasting van de bodem. Dit mag echter geen aanleiding zijn dat overall en voor alle WKO's een zwaardere procedure wordt voorgeschreven dan nodig is om deze belangen te beschermen. Uitgangspunt is dat kan worden volstaan met een melding, tenzij bij provinciale verordening een gebied wordt aangewezen waar, zo mogelijk alleen voor bijzondere situaties en/of systemen, een individuele toestemmingsprocedure moet worden gevolgd. In algemene zin geldt dat zo veel mogelijk met algemene regels zal worden gewerkt, ook indien voor specifieke aspecten een toestemmingsprocedure moet worden gevolgd.

*Meldingsplicht voor bestaande WKO's.*

Informatie over bestaande WKO's en hun invloedsgebied is voor het bevoegd gezag onmisbaar om bij de toestemmingverlening voor nieuwe WKO's rekening te kunnen houden met de mogelijkheid van het optreden van interferentie. De meldingsverplichting heeft daarom niet alleen betrekking op nieuwe WKO's. Bovendien kan de meldingsplicht ook voor andere werken en handelingen op of in de bodem worden voorgeschreven.

*Verbetering van de naleving van de meldingsplicht.*

Van de meldingsplicht is bekend dat zij vaak slecht wordt nageleefd. Een van de redenen is dat het recht om een werkzaamheid uit te voeren niet van de melding afhankelijk is gesteld, maar de melding slechts tot doel heeft dat het bevoegd gezag bepaalde informatie ontvangt. Hiervan gaat weinig prikkel uit om de meldingsplicht na te leven, omdat de meldingsplichtige er weinig belang bij heeft. Voor het bevoegd gezag is het moeilijk om naleving van deze verplichting te controleren omdat het immers doorgaans niet op de hoogte is dat de werkzaamheid wordt verricht. De slechte naleving zou een belemmering kunnen zijn om voor werkzaamheden zoals de toepassing van WKO met een meldingsplicht te volstaan. Het bevoegd gezag kan hierop namelijk alleen voldoende toezicht houden indien het over alle daartoe benodigde informatie beschikt. Bij afwezigheid van voldoende toezicht kunnen andere belangen die in het geding zijn, worden geschaad. Door wijziging van artikel 15, eerste lid, onderdeel d, van de Wbb wordt het mogelijk gemaakt bij algemene maatregel van bestuur te bepalen dat de melding moet worden gedaan door de installateur van het werk in plaats van, zoals gebruikelijk, de opdrachtgever. De installateur moet een erkend bedrijf zijn. De verwachting is gerechtvaardigd dat dergelijke bedrijven de meldingsplicht beter zullen naleven en dat het voor het bevoegd gezag hierdoor eenvoudiger wordt beter toezicht te houden.



#### *Mogelijkheid om bestaande kleinschalige individuele WKO's buiten gebruik te stellen*

Deze mogelijkheid bestaat ingeval interferentie met een (nieuwe) groot-schalige collectieve WKO kan optreden, dan wel het risico bestaat van versterking van andere belangrijke bodemfuncties, met name de drinkwaterwinning, of verontreiniging of aantasting van de bodem. Hiervan zal alleen in uitzonderingssituaties gebruik hoeven worden gemaakt ter vermindering van de nadelen van het uitgangspunt bij vergunningverlening dat degene die het eerst komt, het eerst maakt. Het gaat vooral om een inhaalslag, omdat bij de regulering van en toestemmingverlening voor nieuwe WKO's beter rekening zal kunnen worden gehouden met de mogelijkheid van interferentie en het optreden van andere ongewenste consequenties van de installatie van een WKO. Naar verwachting zal er dan zelden aanleiding zijn om achteraf nog in te grijpen omdat een bestaande WKO overwegende negatieve consequenties veroorzaakt.

#### **4.7 Milieuvergunning en verklaring van geen bezwaar Minister van EZ bij nevenactiviteiten vallend onder de Mijnbouwwet**

Inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken moeten op grond van de Wm ofwel over een milieuvergunning beschikken of voldoen aan algemene regels die voorschriften met betrekking tot de bescherming van het milieu bevatten. Artikel 8.2 van de Wm bepaalt welk bestuursorgaan het bevoegd gezag in het kader van de Wm is voor een inrichting. Bij inrichtingen die als nevenactiviteit een activiteit hebben die onder de Mijnbouwwet valt is sprake van een ongewenste bevoegdheidsverdeling. Dit speelt onder meer bij de opslag van residuen bij waterwinning, het winnen van aardwarmte bij tuinbouwbedrijven en CO<sub>2</sub>-opslag bij bijvoorbeeld chemische fabrieken. Daar is op grond van artikel 8.2, derde lid, van de Wm de Minister van EZ bevoegd gezag voor de milieuvergunning voor de hele inrichting, dus ook voor de kernactiviteit van het bedrijf, ook al is vergunningverlening daar normaliter een taak voor provincie of gemeente. Dit is een ongewenste situatie, die bovendien zorgt voor vertraging en stagnatie van de vergunningverlening.

Een voorbeeld waar deze ongewenste bevoegdheidsverschuiving optreedt, betreft een demonstratieproject waarbij CO<sub>2</sub> die afkomstig is van een chemische fabriek op de site Chemelot bij Geleen, wordt afgevangen en opgeslagen in de diepe ondergrond. De kernactiviteiten van deze inrichting worden gevormd door chemische installaties en niet door de opslag van CO<sub>2</sub>. De opslag van CO<sub>2</sub> is een nevenactiviteit. Opslag van CO<sub>2</sub> in de diepe ondergrond is op grond van artikel 1 van de Mijnbouwwet in artikel 2 van het Mijnbouwbesluit aangewezen als mijnbouwwerk. Dit betekent dat op grond van artikel 8.2, derde lid, van de Wm niet het huidige bevoegd gezag voor de inrichting, gedeputeerde staten van Limburg, bevoegd is om te beslissen op de aanvraag voor de ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub>, maar de Minister van EZ. Het gevolg van deze bevoegdheidsverschuiving is dat de Minister van EZ niet alleen het bevoegd gezag wordt voor de opslag van CO<sub>2</sub> in de ondergrond, maar voor de gehele inrichting, waaronder dus ook de chemische installaties die deel uitmaken van de inrichting. Deze specifieke vergunningverlening is een activiteit die het ministerie van Economische Zaken normaliter nooit verricht en waarvoor derhalve de kennis en ervaring ontbreekt. Door alle bij dit demonstratieproject betrokken actoren wordt deze bevoegdheidsverschuiving als ongewenst beschouwd.

In het ontwerp van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) – dat tegelijkertijd in werking zal treden met de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht (hierna: de Wabo) – wordt deze ongewenste verschuiving van bevoegdheden onderkend en opgelost. Om de ontwikkeling van onder meer het hierboven beschreven demonstratieproject niet te laten stagneren worden twee sporen bewandeld, namelijk regulering in het Bor en (tijdelijke) regulering door middel van artikel 3.21, onderdeel E, van dit wetsvoorstel. Deze tijdelijke oplossing vervalt op het moment dat de voorgestelde Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken I 2008/09, 31 953, A) in werking treedt.

#### *4.8 Burgerluchthaven Twente*

Het kabinet heeft de voorkeur uitgesproken voor een verdere ontwikkeling van de voormalige vliegbasis Twente tot burgerluchthaven. Blijkens de onlangs verschenen Luchtvaartnota kan deze luchthaven een belangrijke functie vervullen in het faciliteren van de ontwikkeling van de regio tot een internationaal toonaangevend kennis- en innovatieregio.

Op dit moment loopt een gebiedsontwikkelingsproces voor het gebied van de voormalige vliegbasis Twente waarin twee structuurvisies, één met en één zonder luchthaven, gelijkwaardig worden uitgewerkt. Binnen de structuurvisie mét luchthaven wordt gestreefd naar een «compacte luchthaven in het groen».

Na besluitvorming in de regio over de gebiedsontwikkeling kan, indien de besluitvorming en de belangstelling van marktpartijen daartoe aanleiding geven, een luchthavenbesluit voor een burgerluchthaven Twente worden opgesteld. Naar verwachting zal een exploitant pas met de noodzakelijke grootschalige investeringen op de voormalige militaire vliegbasis een aanvang maken als duidelijkheid bestaat over de inhoud van het luchthavenbesluit. Met het oog hierop is het van belang dat de (procedure)tijd om te komen tot een onherroepelijk luchthavenbesluit zo kort mogelijk is.

Ten behoeve van de besluitvorming in de regio zijn, uit een veelvoud van alternatieven, twee structuurvisies inclusief milieueffectrapport uitgewerkt over de herprogrammering van de voormalige vliegbasis Twente.

Structuurvisie model A gaat in op de mogelijkheden van het ontwikkelen van nieuwe natuur, landgoederen en landbouw in het desbetreffende gebied. Structuurvisie model B beschrijft de mogelijkheden van een door-groei van de voormalige militaire vliegbasis tot een luchthaven voor het burgerluchtverkeer. Op grond van de Wet luchtvaart is een luchthavenbesluit nodig om een dergelijke luchthaven in gebruik te kunnen nemen.

## **II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1.1**

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van de bepalingen van de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk 1 van dit wetsvoorstel tot projecten waarvan de versnelde ontwikkeling of verwezenlijking nodig is.

Het eerste lid verklaart de in afdeling 2 van hoofdstuk 1 opgenomen bijzondere bepalingen met betrekking tot procedures van toepassing op de in bijlagen I en II opgenomen projecten.

Het tweede lid verklaart de in afdeling 3 opgenomen bijzondere bepaling over de milieueffectrapportage van toepassing op een beperkte groep projecten, die zijn opgenomen in bijlage II.

Het gaat er om dat de onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallende projecten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Ieder besluit dat voor deze realisatie nodig is, geldt als genomen in het kader van het project.

## Artikel 1.2

In de bijlagen bij dit wetsvoorstel is getracht een zo compleet mogelijke lijst van projecten waarop de bijzondere voorzieningen van de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk 1 van het wetsvoorstel van toepassing zijn op te nemen. Hetzelfde geldt voor de wettelijke voorschriften die zijn genoemd in bijlage III bij dit wetsvoorstel. Denkbaar is dat gedurende de looptijd van de voorgestelde Crisis- en herstelwet in het belang van de stimulering en de versterking van de economie de wens ontstaat om de afdelingen 2 en 3 van hoofdstuk 1 ook op andere projecten of categorieën van projecten te kunnen toepassen respectievelijk de werking van de *lex silencio positivo* naar andere wettelijke voorschriften uit te breiden. Onder normale omstandigheden zouden regering en parlement in een dergelijk geval een wet in formele zin tot stand brengen waarin dit geregeld zou worden. De procedure van totstandkoming van een wetwijziging vraagt evenwel geruime tijd. Gelet op de ernst van deze economische crisis en het doel van dit wetsvoorstel is het van belang om maatregelen die de economie een impuls geven en op termijn ook versterken zo snel mogelijk te kunnen nemen. De normale procedure van wetwijziging vergt onder deze omstandigheden te veel tijd. Daarom is in artikel 1.2 van dit wetsvoorstel bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van projecten aan bijlage I (toepassing van de afdelingen 2 en 3), projecten aan bijlage II (toepassing van afdeling 3) en wettelijke voorschriften aan bijlage III (toepassing van de *lex silencio positivo*) bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet kunnen worden toegevoegd. Ruim genomen wordt hiermee niet voldaan aan de motie-Jurgens (Kamerstukken I 2005/06, 21 109, A). Toch acht de regering in het licht van de huidige economische crisis noodzakelijk om deze keuze te maken. Ook acht de regering deze keuze in dit geval niet onverantwoord omdat de mogelijkheid die dit artikel biedt in wezen niet leidt tot wijziging van enige bepaling van de voorgestelde Crisis- en herstelwet door de lagere wetgever, maar uitsluitend tot toevoeging van projecten, categorieën van projecten en wettelijke voorschriften aan de verschillende bijlagen bij die voorgestelde wet. Het gevolg van het toevoegen van een project aan bijlage II is dus dat het bepaalde in de voorgestelde Crisis- en herstelwet van toepassing wordt op het desbetreffende project. Met klem zij erop gewezen dat dit artikel *niet* beoogt het mogelijk te maken dat bepalingen van deze wet bij lagere wetgeving kunnen worden gewijzigd. In zoverre is er dus sprake van een geheel andere situatie dan die waarop de motie-Jurgens betrekking had. Toevoeging van (categorieën van) ruimtelijke en infrastructurele projecten aan de bijlagen I of II of wettelijke voorschriften aan bijlage III is uitsluitend aan de orde indien dat bijdraagt aan de doelstellingen van de voorgestelde Crisis- en herstelwet.

## Artikel 1.3

In veel gevallen kan het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit – ongeacht wie de initiatiefnemer is – niet volstaan met intern ambtelijk onderzoek, hetzij omdat een wettelijk voorschrift een specifieke vorm van onderzoek vereist (bijvoorbeeld passende beoordeling in het kader van artikel 19f van de Nb-wet), hetzij omdat de kennis en kunde van het bestuursorgaan niet toereikend zijn om een deugdelijk besluit te kunnen nemen (bijvoorbeeld om na te gaan of een gebouw voldoet aan alle brandveiligheidseisen). Uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van het besluit is het dan geraden om advies in te winnen bij iemand die deskundig is op het betreffende terrein. Soms is deze advisering wettelijk voorgeschreven, maar vaak ook niet. Het bestuursorgaan dat een besluit (mede) baseert op een wettelijk voorgeschreven advies, moet zich er ingevolge artikel 3:9 van de Awb van vergewissen dat het onderzoek dat aan het advies ten grondslag lag op

zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Dat dit is gebeurd blijkt uit de motivering van het besluit. Indien het advies zorgvuldig is tot stand gekomen, mag het bestuursorgaan in beginsel op dit advies vertrouwen. Het mag dan volstaan met een min of meer marginale toets van de inhoudelijke juistheid van het advies. Tot meer is het bestuursorgaan veelal ook niet in staat, omdat het nu juist de deskundigheid mist om die inhoudelijke juistheid te beoordelen; daarom heeft het juist advies gevraagd. Artikel 3:9 van de Awb geldt thans slechts voor wettelijk voorgeschreven adviezen. Maar aan besluiten op het gebied van het omgevingsrecht liggen vaak rapporten van in opdracht van het bestuursorgaan verricht onderzoek ten grondslag, waarbij in wezen dezelfde problematiek speelt. Deze onderzoeken zijn op zichzelf niet wettelijk voorgeschreven, maar zijn een invulling van de algemene verplichting van het bestuursorgaan om zorgvuldig onderzoek naar de feiten te doen (artikel 3:2 van de Awb). Het gaat dan bijvoorbeeld om een akoestisch onderzoek of een onderzoek naar de gevolgen van een project voor een bepaalde dier- of plantensoort. Vaak zijn de rapporten waarin verslag wordt gedaan van het onderzoek uitgebreid en zeer technisch van aard, en mist het bestuursorgaan de deskundigheid om de rapporten volledig op juistheid te toetsen. In juridische literatuur is reeds diverse malen aangegeven dat de vergewisplicht van artikel 3:9 van de Awb ook zou moeten gelden voor niet wettelijk verplicht deskundigenonderzoek (L.M. Koenraad, Deskundig besturen. Beschouwingen over de plaats van deskundigenadvisering in het bestuursrecht, Jbplus 2006, R.J. Koopman, Bewijslast en bewijsmiddelen in duale geschillen, VAR-reeks 142, Den Haag (Bju), 2009, blz. 198). De regering onderschrijft dit. Ook bij een niet specifiek wettelijk voorgeschreven onderzoek dient het bestuursorgaan, alvorens dat onderzoek aan de besluitvorming ten grondslag te leggen, na te gaan of het onderzoek voldoende zorgvuldig tot stand is gekomen. Daarbij hoort ook een toets of de onderzoekers voldoende deskundig, onpartijdig en ervaren waren om het onderzoek te doen (al vindt die toets natuurlijk meestal al bij het verstrekken van de opdracht plaats). Maar dan geldt ook de andere kant van de medaille: als het onderzoek van voldoende kwaliteit is, mag het bestuursorgaan er in beginsel op vertrouwen. Als regel heeft te gelden dat het bestuursorgaan kan volstaan met een globaal onderzoek naar de totstandkoming en inhoud van het advies of rapport. Het rapport hoeft dus niet volledig door het bestuursorgaan te worden geverifieerd. Dat kan het niet, want als het dit had gekund, dan was het niet nodig geweest om het onderzoek uit te besteden. Daarom wordt voorgesteld artikel 3:9 van de Awb ook van toepassing te verklaren op niet specifiek wettelijk voorgeschreven onderzoeken die aan een besluit ten grondslag worden gelegd.

#### **Artikel 1.4**

Dit artikel bevat een inperking van de mogelijkheid voor niet tot de centrale overheid behorende bestuursorganen om op te komen tegen besluiten die zijn genomen door een bestuursorgaan dat wel tot de centrale overheid behoort. Evenals bij de andere bepalingen uit afdeling 2 het geval is, geldt deze bepaling uitsluitend voor de besluiten die zijn genomen in het kader van projecten die zijn genoemd of omschreven in de bijlagen I en II van de voorgestelde Crisis- en herstelwet, dan wel daaraan op een later tijdstip met toepassing van artikel 1.2 van die voorgestelde wet zijn toegevoegd. De Commissie Elverding adviseerde voor rijksinfrastructuur ook reeds om het beroepsrecht van overheden in te perken (Advies commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten, Sneller en beter, april 2008). In de onderlinge verhoudingen tussen overheden past de gang naar de rechter minder goed. De uitsluiting van het beroepsrecht geldt zowel voor het geval dat een decentraal *bestuursorgaan* in beroep zou willen gaan tegen een besluit van een ander bestuursorgaan, als voor het geval dat niet het bestuurs-

orgaan, maar de decentrale publiekrechtelijke *rechtspersoon* (dus de gemeente of provincie of het waterschap) in beroep zou willen komen tegen een besluit van een bestuursorgaan. Ook dan geldt, dat overheden hun geschillen in goed bestuurlijk overleg behoren op te lossen en niet in de rechtszaal.

Uiteraard houden decentrale bestuursorganen en publiekrechtelijke rechtspersonen wel toegang tot de bestuursrechter indien zij de geadresseerde zijn van een besluit. Vanzelfsprekend blijft ook hun recht om zich bij geschillen over burgerlijke rechten tot de civiele rechter te wenden, onverlet.

### **Artikel 1.5**

Artikel 6:22 van de Awb bepaalt thans dat de bestuursrechter, dan wel een bestuursorgaan dat op bezwaar of administratief beroep beslist, de schending van een vormvoorschrift kan passeren – door het bestreden besluit in stand te laten – indien blijkt dat de belanghebbenden hierdoor niet zijn benadeeld. Naar huidig recht is artikel 6:22 van de Awb uitsluitend van toepassing indien het besluit slechts in strijd is met een voorschrift dat kan worden aangemerkt als een vormvoorschrift. Een vormvoorschrift is een voorschrift dat geen eisen stelt aan de inhoud van het besluit, maar ziet op de procedure van totstandkoming of de wijze waarop het besluit moet worden genomen of vastgelegd (bijv. regels over de inrichting van een bestuurlijke voorprocedures). Uit evaluatieonderzoek naar de toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht is gebleken dat artikel 6:22 van de Awb minder restrictief zou kunnen worden toegepast (Commissie Evaluatie Awb I, Haarlem 1997, blz. 82 en aanbeveling 74). In nota «Naar een slagvaardiger bestuursrecht» (Kamerstukken II 2004/05, 29 279, nr. 16 (herdruk), blz. 5–6) werd aangekondigd dat artikel 6:22 van de Awb in het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht in algemene zin zal worden verruimd. Het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht is thans in voorbereiding. Aangezien de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht niet voor 1 januari 2010 zal zijn afgerond, terwijl de praktijk wel behoefte heeft aan deze wijziging, is het artikel alvast opgenomen in dit wetsvoorstel.

De bestuursrechter die of het bestuursorgaan dat een klein materieel gebrek in een besluit zou willen passeren, is thans geneigd om te doen of het bestreden besluit helemaal geen gebrek kent, teneinde aldus het (administratief) beroep ongegrond te kunnen verklaren. Deze neiging bevordert verhullend taalgebruik en werkt conflictopwekkend voor de partij die merkt dat een door hem aangevoerd gebrek in de uitspraak of beslissing op administratief beroep wordt «weggepoetst».

De regering meent dat voor de beantwoording van de vraag of een gebrek in een besluit kan worden gepasseerd, niet de aard van het geschonden voorschrift beslissend zou moeten zijn, maar uitsluitend het antwoord op de vraag of door de schending iemand is benadeeld. Hierdoor wordt bijgedragen aan een materiële en zo mogelijk definitieve beslechting van het geschil. Ook ontstaat een beter inzicht in de redenering van de bestuursrechter of het bestuursorgaan. Daarom stellen wij in het eerste lid van dit artikel voor om het huidige artikel 6:22 van de Awb anders te formuleren. De woorden «ondanks schending van een vormvoorschrift» uit artikel 6:22 van de Awb worden vervangen door: ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel.

Als gezegd bewerkstelligt deze wijziging dat voor het passeren van een gebrek niet meer de aard van het geschonden voorschrift doorslaggevend is, maar de vraag of aannemelijk is dat belanghebbenden worden bena-

deeld indien het gebrek gepasseerd wordt. Dit betekent in de praktijk dat vast moet staan dat ook bij naleving van de geschonden rechtsregel geen ander besluit zou zijn genomen. Was zonder het gebrek een inhoudelijk andere uitkomst van de besluitvorming mogelijk geweest, dan zal deze fout wel tot vernietiging nopen (vgl. PG Awb I over artikel 6:22, blz. 313).

Daarnaast is vereist dat aannemelijk is dat geen van de belanghebbenden wordt benadeeld. De bestuursrechter kan dit artikel dus niet toepassen als de mogelijkheid bestaat dat derde-belanghebbenden zijn benadeeld, ook niet als die derde-belanghebbenden niet als partij aan het proces deelnemen. Zo kunnen gebreken in de kennisgeving van aanvragen en ontwerpbesluiten vaak niet met toepassing van dit artikel worden gepasseerd, omdat doorgaans niet kan worden uitgesloten dat potentieel belanghebbenden door het kennisgevingsgebrek zijn benadeeld (vgl. ABRvS 13 februari 2001, JB 2001, 73 m.nt. PvdB).

Ook als vaststaat dat geen ander besluit had kunnen – of kan – worden genomen, is de bestuursrechter niet verplicht om dit artikel toe te passen. De jurisprudentie over het huidige artikel 6:22 van de Awb toont gevallen waarin een op zichzelf «passeerbaar» gebrek leidt tot vernietiging van het bestreden besluit. Een voorbeeld hiervan vormt de schending van het in artikel 3:47 van de Awb verwoorde formele motiveringsbeginsel bij het opleggen van een bestraffende sanctie. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verdraagt het zich niet met de elementaire beginselen van het bestuursrecht dat bij zo'n besluit elke motivering ontbreekt (ABRvS 24 juni 1999, JB 1999, 194).

Het eerste lid van dit artikel bevat de nieuwe formulering van artikel 6:22 van de Awb zoals die reeds is opgenomen in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel aanpassing bestuursprocesrecht.

In het tweede lid wordt artikel 6:22 van de Awb buiten toepassing verklaard. Aan het huidige artikel 6:22 van de Awb bestaat immers geen behoefte meer als het onderhavige artikel in werking is getreden.

## **Artikel 1.6**

### *eerste lid*

De Awb kent sedert jaar en dag de mogelijkheid van versnelde behandeling van een beroep (artikel 8:52 e.v.). In dat geval kan de rechter onder meer de termijnen voor het betalen van het griffierecht, voor het indienen van de op de zaak betrekking hebbende stukken en het verweerschrift en voor het reageren op het verslag van een deskundige bekorten. In de praktijk scheelt dit enige maanden.

Normaliter vindt versnelde behandeling slechts op verzoek van appellant plaats. In sommige bijzonder spoedeisende gevallen is zij echter verplicht voorgeschreven. Men zie bijvoorbeeld artikel D7 van de Kieswet. Er is voor gekozen dit laatste ook in dit wetsvoorstel te doen. De urgentie van de projecten rechtvaardigt dit.

### *tweede lid*

Een beroepschrift moet aan een aantal eisen voldoen. De belangrijkste daarvan is dat het gemotiveerd moet zijn (artikel 6:5, eerste lid, onderdeel d, van de Awb). Een beroepschrift dat niet aan deze eisen voldoet, kan niet-ontvankelijk worden verklaard, maar pas nadat aan de indiener de gelegenheid is geboden om zijn verzuim te herstellen (artikel 6:6 van de Awb). Laatstgenoemde bepaling heeft geleid tot de praktijk van «pro forma» beroepschriften. Het komt op grote schaal voor, dat iemand kort voor het einde van de beroepstermijn een ongemotiveerd beroepschrift indient. In dat geval moet de indiener een termijn worden gegund om het beroepschrift alsnog te motiveren. In de praktijk is daarmee al gauw een

week of vier gemoeid. Zolang het beroepschrift niet is gemotiveerd, kan de rechter niet aan de inhoudelijke behandeling van het beroep beginnen. Pro forma beroepschriften zorgen dus voor niet te verwaarlozen vertraging.

De regering meent dat in het licht van de maatschappelijke urgentie van de onder de voorgestelde Crisis- en herstelwet vallende projecten van appellanten mag worden geveerd, dat zij hun beroepschrift binnen de beroepstermijn afdoende motiveren. Daarom is bepaald dat artikel 6:6 van de Awb in zoverre niet van toepassing is, dat pro forma beroepschriften niet zijn toegestaan. Voor deze bepaling bestaat een precedent: ook in een beroepsprocedure tegen de weigering van een verblijfsvergunning asielen kunnen pro forma beroepschriften direct niet-ontvankelijk worden verklaard (artikel 85, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000).

#### *derde lid*

Bij beroepen op het terrein van het omgevingsrecht wint de rechter nogal eens advies in bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: de StAB) over één of meer milieutechnische of planologische aspecten van het besluit, die door een appellant aan de orde zijn gesteld. Het tijdsverloop dat met de advisering door de StAB is gemoeid, heeft een belangrijke invloed op de totale duur van de beroepsprocedure. Thans vergt een StAB-advies gemiddeld ongeveer drie maanden. Gelet op de maatschappelijke urgentie van de projecten die onder de onderhavige wet vallen, menen wij dat van de StAB verlangd mag worden, dat zij in «Crisiswet»-zaken sneller adviseert, zo nodig door deze zaken met voorrang te behandelen.

#### *vierde lid*

Deze bepaling verplicht de rechter om (hoger) beroepen tegen besluiten in het kader van in de bijlagen genoemde projecten binnen zes maanden af te handelen. De meeste (hoger) beroepen bij de rechtbanken en de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden thans al ruimschoots binnen een jaar afgehandeld. Mede gelet op de in dit wetsvoorstel opgenomen snelheidsbevorderende maatregelen moet het mogelijk zijn dit met enkele maanden te bekorten. Dit zal in de praktijk betekenen dat beroepen tegen «Crisiswet-besluiten» met een zekere voorrang worden behandeld. Wij menen dat de maatschappelijke urgentie van die projecten dit rechtvaardigt.

### **Artikel 1.7**

Thans is bij de Eerste Kamer aanhangig een initiatief-wetsvoorstel van de Tweede Kamer-leden Vermeij, Koopmans en Neppéus (Kamerstukken I 2008/09, 31 352, A) dat ertoe strekt om in de Awb de figuur van de «bestuurlijke lus» op te nemen. Het is waarschijnlijk dat die wetswijziging nog vóór of uiterlijk gelijk met de voorgestelde Crisis- en herstelwet in werking zal treden.

De bestuurlijke lus houdt in dat de bestuursrechter die constateert dat aan een besluit een juridisch gebrek kleeft, dit besluit niet meteen hoeft te vernietigen, maar het bestuur de gelegenheid kan bieden om dit gebrek binnen een door de rechter te bepalen termijn te herstellen. Dit herstel kan bijvoorbeeld bestaan uit een aanvullende motivering of uit het alsnog verrichten van een uit een oogpunt van zorgvuldigheid vereist onderzoek naar de feiten.

De regering deelt de mening van de indieners, dat de bestuurlijke lus ertoe kan bijdragen, dat (aanzienlijk) sneller dan thans definitief duidelijk wordt of een besluit in rechte stand kan houden. Derhalve wordt ook

eerder definitief duidelijk of een voorgenomen project kan worden uitgevoerd. De regering juicht de introductie van de bestuurlijke lus dan ook toe.

Bij toepassing van de bestuurlijke lus zal de rechter echter veelal niet binnen zes maanden einduitspraak kunnen doen. Het bestuur heeft immers ook enige tijd nodig om het geconstateerde gebrek te herstellen. Dit levert op het eerste gezicht vertraging op, maar dat is slechts schijn. Het alternatief is immers, dat de rechter volstaat met een «kale» vernietiging, waarna het bestuur een nieuw besluit moet nemen, waartegen dan weer opnieuw beroep mogelijk is. Dit duurt in de praktijk veel langer dan het onder regie van de rechter herstellen van een gebrek in een bestuurlijke lus gedurende de beroepsprocedure.

Derhalve moet worden voorkomen dat de in artikel 1.6, vierde lid, van dit wetsvoorstel neergelegde zes-maanden-termijn voor het doen van uitspraak de toepassing van de bestuurlijke lus ontmoedigt. Daarom bepaalt artikel 1.7 van dit wetsvoorstel dat bij toepassing van de bestuurlijke lus de zes-maanden-termijn niet geldt voor de einduitspraak, maar voor het doen van de tussenuitspraak waarin de rechter aangeeft welke gebreken in het besluit voor herstel in aanmerking komen en binnen welke termijn dit moet geschieden. Na de tussenuitspraak heeft de rechter dan nog zes maanden om einduitspraak te doen.

### **Artikel 1.8**

#### *eerste lid*

Op veel van de in de bijlagen bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet genoemde projecten zijn mede regels van Europese oorsprong van toepassing. Het gaat dan veelal om regels over milieukwaliteit of natuurbescherming. Indien onzeker is hoe deze Europese normen moeten worden uitgelegd, is de hoogste nationale rechter ingevolge artikel 234 van het EG-Verdrag verplicht daarover prejudiciële vragen te stellen aan het Europese Hof van Justitie te Luxemburg. In dat geval is het voor de rechter helaas onmogelijk om binnen zes maanden een einduitspraak te doen: de doorlooptijd van prejudiciële zaken bij het Hof van Justitie bedraagt thans anderhalf tot twee jaar.

#### *tweede lid*

De Nederlandse wetgever kan dit probleem niet oplossen, want hij kan de Europeesrechtelijke verplichting om prejudiciële vragen te stellen niet opzij zetten. Wel bevat het tweede lid een voorziening om dit probleem te verzachten. Hiertoe bepaalt het tweede lid, dat de Nederlandse bestuursrechter er dan in ieder geval voor moet zorgen dat de tussenuitspraak waarin de vragen worden gesteld er binnen zes maanden ligt.

#### *derde lid*

Het derde lid bepaalt dat de bestuursrechter in de tussenuitspraak, bedoeld in het tweede lid, tevens zoveel mogelijk moet beslissen op beroepsgronden die niets met de prejudiciële vragen te maken hebben. Het gaat bij bedoelde projecten vaak om complexe besluiten. Het komt regelmatig voor, dat tegen zo'n besluit zowel beroepsgronden worden aangevoerd (bijvoorbeeld over luchtkwaliteit) die mede een Europese dimensie hebben en daarom tot het stellen van prejudiciële vragen kunnen nopen, als beroepsgronden (bijvoorbeeld over geluidhinder) die slechts op nationaal recht steunen. De voortgang van het project kan er dan mee zijn gediend, dat de rechter alvast beslist op deze «nationale» beroepsgronden. De rechter is bij zijn einduitspraak aan deze beslissingen in de tussenuitspraak gebonden, zoals hij dat ook is bij een tussenuitspraak tot toepassing van de zogenaamde «bestuurlijke lus» (Kamerstukken II 2007/08, 31 352, nr. 3, blz. 6–7). Een en ander is van belang,



omdat denkbaar is dat ondanks het stellen van prejudiciële vragen een deel of een fase van het project alvast kan worden uitgevoerd, omdat dit niet leidt tot onomkeerbare gevolgen op punten die door de prejudiciële vragen worden geraakt.

Zie voor een recent voorbeeld van een dergelijke situatie VzABRvS 19 juni 2009, 200800181/2/M1 (elektriciteitscentrale Eemsmond). Deze uitspraak heeft betrekking op een verzoek om voorlopige voorziening en laat ook zien dat het enkele feit dat prejudiciële vragen zijn gesteld niet betekent dat de uitvoering van het bestreden besluit moet worden geschorst. In het bestuursprocesrecht geldt als hoofdregel dat bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben (artikel 6:16 van de Awb). Het enkele feit dat beroep is ingesteld, betekent dus nog niet dat het project niet kan worden uitgevoerd, zij het dat de uitvoerder daarmee natuurlijk wel het risico neemt dat zaken moeten worden teruggedraaid als het beroep uiteindelijk succesvol blijkt. Een belanghebbende kan echter wel aan de voorzieningenrechter vragen om het bestreden besluit te schorsen (en daarmee de uitvoering van het project stop te zetten), indien hij aannemelijk maakt dat de uitvoering onomkeerbare gevolgen zou hebben. Deze regels gelden ook als in het kader van de beroepsprocedure prejudiciële vragen worden gesteld aan het Hof van Justitie. De uitspraak Elektriciteitscentrale Eemsmond illustreert, dat het enkele feit dat dergelijke vragen zijn gesteld, nog niet betekent dat de uitvoering van het bestreden besluit moet worden geschorst. Gedeeltelijke uitvoering behoeft namelijk niet te betekenen dat beantwoording van de prejudiciële vragen zinloos wordt. In de zaak-Eemsmond hebben de prejudiciële vragen betrekking op emissienormen die pas relevant worden als de centrale daadwerkelijk in gebruik wordt genomen. Vast stond, dat dit laatste niet vóór 2013 zou gebeuren. Onder die omstandigheden oordeelde de voorzieningenrechter dat de bouw van de centrale doorgang kon vinden, omdat deze niet tot onomkeerbare gevolgen zou leiden. Het is aan de initiatiefnemer om af te wegen of het verantwoord is het risico te nemen dat in het uiterste geval de gebouwde centrale uiteindelijk niet in gebruik zal kunnen worden genomen.

### **Artikel 1.9**

Dit artikel verplicht de bestuursrechter tot toepassing van de relativiteitsregel. Anders dan het privaatrecht, kent het bestuursrecht thans nog geen relativiteitsregel. Weliswaar kan slechts beroep worden ingesteld door degene wiens belang rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken, maar dit is slechts een ontvankelijkheidsvereiste ofwel toegangsdrempel. Dit betekent dat er thans geen verband hoeft te bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke (of: achterliggende) redenen om een besluit in rechte aan te vechten, en dus ook dat de bestuursrechter soms een besluit moet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de bewoners van een villawijk die zich verzetten tegen een besluit tot vestiging van een woonwagenkamp in de directe omgeving van deze wijk, met het argument dat de woonwagenbewoners teveel geluidsoverlast ondervinden van een nabijgelegen zwembad of spoorlijn (ABRvS 19 maart 2003, AB 2003, 191, m.nt. deG).

Het artikel is dwingend geformuleerd. De bestuursrechter is derhalve verplicht tot toepassing van de relativiteitsregel. Een facultatieve formulering – de bestuursrechter kan toetsing van het bestreden besluit aan een geschreven of ongeschreven rechtsregel achterwege laten (...) – zou het gevaar van rechtsongelijkheid in zich bergen, en daarmee het risico van

extra hoger beroepen over de vraag of de bestuursrechter dit artikel redelijkerwijs had mogen of juist moeten toepassen.

De voorgestelde bepaling geldt alleen in de beroepsfase, niet in de bezwaarfase. Beslissen op bezwaar heeft een ander karakter dan rechtspraak. Tijdens de bezwaarfase ligt de nadruk namelijk niet op rechtsbescherming van belanghebbenden (individuele belangen), maar op kwaliteitsverhoging van besluitvorming (algemeen belang). Het gaat niet zozeer om onderzoek naar geschonden individuele belangen (rechtmatigheidstoetsing «ex tunc»), maar veeleer om onderzoek naar aspecten die nog niet bij de eerdere belangenafweging waren betrokken (volledige heroverweging «ex nunc»). Beslissen op bezwaar is een vorm van bestuur, en niet van rechtspraak. De bezwaarschriftprocedure is een belangrijk instrument om de gemaakte bestuurlijke keuze te verduidelijken, om daarvoor een zo breed mogelijk draagvlak te creëren en om indien enigszins mogelijk te streven naar een minnelijke oplossing. Deze filterfunctie – en daarmee de toegevoegde waarde van de bezwaarschriftprocedure – komt onder druk te staan als het bestuursorgaan wordt belast met juridische debatten over de vraag of een bepaald argument bij de heroverweging van het primaire besluit mogen worden betrokken.

Hoe moet het voorgestelde artikel 1.9 nu concreet worden toegepast?

1. In het eerder gegeven voorbeeld van de bewoners van de villawijk kan het relativiteitsvereiste niet aan de bewoners van de villawijk worden tegengeworpen als deze betogen dat de geluidsoverlast in en rond hun eigen woningen toeneemt door de vestiging van het woonwagenkamp. In dat geval strekt de ingeroepen rechtsregel immers wél tot bescherming van de belangen van de bewoners van de villawijk.
2. Een omwonende van de villawijk die geen zicht heeft op het woonwagenkamp, mag zich niet beroepen op welstandsbepalingen en omwonende van de villawijk die wel zicht heeft op het woonwagenkamp, mag dat wel.
3. Een concurrent kan zich niet beroepen op welstandsbepalingen.
- 4a. A vraagt en krijgt een bouwvergunning voor de realisering van een trap in zijn woning die noodzaakt tot aanpassing van de draagconstructie. Buurman B en buurvrouw C maken tevergeefs bezwaar; de bouwvergunning blijft na heroverweging in stand. Zowel B als C stelt beroep in bij de rechtbank. B stelt dat de vormgeving van de trap niet voldoet aan artikel 2.33 van het Bouwbesluit 2003. Dat artikel strekt echter niet tot bescherming van de belangen van omwonenden die vrezen voor overlast wegens bouwwerkzaamheden. Daarom mag de rechtbank de stelling van B niet betrekken bij de toetsing van het besluit.
- 4b. C stelt dat de inpandige verbouwing de brandwerende voorzieningen aantast en aldus leidt tot strijd met artikel 2.12 van het Bouwbesluit 2003. Dat artikel strekt mede tot bescherming van de veiligheid van omwonenden. Daarom moet de rechtbank de stelling van C wél betrekken bij de toetsing.
5. Een milieuorganisatie kan zich, agerend tegen de uitbreiding van een luchthaven, niet beroepen op de staatssteunregels van het EG-Verdrag.

Europees recht staat op zichzelf niet in de weg aan het relativiteitsvereiste in de voorgestelde zin. Integendeel, ook het EG-Hof zelf lijkt het vereiste te hanteren (zie bijvoorbeeld HvJEG 16 juni 1998, zaak C-226/97, Jur. 1998, blz. I-3711 (Lemmens)). Wel kunnen Europeesrechtelijke bepalingen een ruim beschermingsbereik hebben en de rechtstreekse werking van EG-recht moet uiteraard gewaarborgd blijven. De formulering van de voorgestelde bepaling biedt de bestuursrechter echter voldoende ruimte om strijd met Europees recht te voorkomen.

Ook het Verdrag van Aarhus staat niet in de weg aan de voorgestelde bepaling. Het verdrag vereist, met betrekking tot de rechtsbescherming tegen besluiten met (potentiële) gevolgen voor het milieu, dat «leden van het betrokken publiek die een voldoende belang hebben (...), toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden en enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6». Het verdrag stelt dus alleen rechtsbescherming verplicht voor zover appelland voldoende belang heeft («sufficient interest») en bevat geen verplichting om de rechter in staat te stellen om per definitie alle door een eiser geponeerde stellingen te bespreken.

### **Artikel 1.10**

#### *eerste lid*

Deze bepaling komt neer op een gedeeltelijke doorbreking van de regel dat een besluit dat na vernietiging wordt genomen in beginsel «ex nunc» moet worden genomen. Het artikel voorziet erin dat het bestuursorgaan dat na de vernietiging van het bestreden besluit door de bestuursrechter een nieuw besluit moet nemen, bij het nemen van dit nieuwe besluit in beginsel mag uitgaan van de feiten zoals die waren bij het nemen van het vernietigde besluit. Deze regel lijdt slechts uitzondering voor zover dat nodig is ter uitvoering van de rechterlijke uitspraak. Hierdoor hoeft het bestuursorgaan bij het nemen van het nieuwe besluit niet het gehele onderzoek over te doen dat is gedaan voordat het inmiddels vernietigde besluit werd genomen.

Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat aan een besluit meerdere milieuonderzoeken ten grondslag lagen (bijvoorbeeld een milieueffectrapport, een onderzoek naar de gevolgen van het besluit voor de habitat van een beschermde diersoort, een onderzoek naar de te verwachten geluidsbelasting van het besluit). Tegen dit besluit wordt opgekomen en het besluit wordt uitsluitend vernietigd omdat het in strijd met artikel 88, derde lid, van het EG-Verdrag (staatssteun) niet is aangemeld bij de Europese Commissie. De voorgestelde bepaling zorgt ervoor dat het gebrek dat aan het eerste besluit kleefde, kan worden weggenomen zonder dat het bestuursorgaan hoeft na te gaan of de eerdere milieuonderzoeken nog actueel zijn.

Indien het bestuursorgaan het om hem moverende redenen wenselijk vindt om bepaalde feiten wel opnieuw te laten onderzoeken of om het besluit aan te passen aan relevante wijzigingen van omstandigheden waarvan zij al op de hoogte is, blijft het daartoe bevoegd. Ook is denkbaar dat de resultaten van het (aanvullende) onderzoek dat is verricht om gevolg te geven aan de rechterlijke uitspraak op hun beurt gevolgen hebben voor bepaalde aspecten van andere onderzoeken, die niet werden geraakt door de rechterlijke uitspraak. Het zorgvuldigheidsbeginsel kan met zich brengen dat hier bij het nemen van het nieuwe besluit wel rekening mee wordt gehouden.

#### *tweede lid*

Het tweede lid waarborgt dat dezelfde regel geldt als een nieuw besluit wordt genomen na toepassing van de bestuurlijke lus, want dan speelt in beginsel hetzelfde probleem.

Dit artikel treft geen voorziening voor het geval het recht (regelgeving of rechtspraak) in de tussenliggende periode is gewijzigd. In de meeste gevallen zal het gaan om wijzigingen in de regelgeving. Het is aan de desbetreffende regelgever om zo nodig te voorzien in overgangsrecht. Evenmin treft de voorgestelde bepaling een voorziening voor het geval het beleid van het bestuursorgaan inmiddels is veranderd.

## **Artikel 1.11**

In dit artikel worden de artikelen 7.10 (beschrijving alternatieven) en 7.26 (verplichte advisering door de Commissie voor de mer), van de Wm buiten toepassing verklaard voor de projecten genoemd in bijlage II bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet. Het buiten toepassing verklaren van artikel 7.10 van de Wm heeft mede tot gevolg dat andere artikelen van de Wm waarin naar die alternatieven wordt verwezen, voor de bedoelde projecten buiten toepassing blijven.

## **Artikel 1.12**

### *eerste lid*

Paragraaf 4.1.3.3 van de Awb bevat een regeling over de *lex silencio positivo*. De *lex silencio positivo* is op grond van artikel 4:20a van de Awb van toepassing indien dat bij wettelijk voorschrift is bepaald. In het onderhavige artikel wordt de *lex silencio positivo* van toepassing verklaard op wettelijke voorschriften die zijn opgenomen in bijlage III bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet. Er is voor gekozen om te werken met een lijst artikelen in een bijlage omdat op die wijze duidelijk is op welke beschikkingen de *lex silencio positivo* van toepassing is. Bijlage III bevat thans een artikel: artikel 3.16 van de Wro (aanlegvergunning). Dit betekent dat de *lex silencio positivo* van toepassing wordt op aanvragen om een aanlegvergunning.

### *tweede lid*

Op grond van het tweede lid van dit artikel kan de *lex silencio positivo* niet van toepassing worden verklaard indien afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is op de voorbereiding van een besluit omtrent verlening van een vergunning. Afdeling 3.4 van de Awb gaat over de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Als de wettelijke regeling op basis waarvan een besluit wordt genomen het volgen van een uniforme openbare voorbereidingsprocedure voorschrijft, ligt toepassing van de *lex silencio positivo* niet in de rede. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt in het algemeen namelijk van toepassing verklaard bij meer ingewikkelde en omstrede onderwerpen, bijvoorbeeld omdat er veel belanghebbenden zijn met doorgaans ook tegengestelde belangen. In dergelijke gevallen is expliciete besluitvorming van groot belang, ook al omdat aan het besluit vaak voorschriften moeten worden verbonden ter bescherming van de betrokken algemene belangen, maar ook ter bescherming van de belangen van derden. Zou de *lex silencio positivo* niettemin van toepassing zijn, dan gaat dit ten koste van de bescherming van alle betrokken belangen. Bovendien kan er – gelet op de aanwezigheid van tegengestelde belangen – vanuit worden gegaan dat tegen het van rechtswege genomen besluit zal worden opgekomen en dat de bestuursrechter het besluit waarschijnlijk niet in stand kan laten en evenmin zelf in de zaak kan voorzien.

Van toepassing van de *lex silencio positivo* kan evenmin sprake zijn met betrekking tot vergunningen of toestemmingen waaraan het Europese recht bepaalde eisen stelt, zoals de aanwezigheid van een milieu-effectrapport bij het besluit tot vaststelling van het tracé van een nieuwe autosnelweg of spoorlijn. Vergunningverlening of toestemming van rechtswege zou dan immers leiden tot van rechtswege genomen besluiten die in strijd zijn met Europese regelgeving.

## **Artikel 2.1**

Dit artikel bevat twee definitiebepalingen die nodig zijn voor de toepassing van de artikelen 2.2 en 2.3.

## **Artikel 2.2**

Dit artikel maakt het mogelijk om in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen gebieden met gebiedsontwikkelingsplannen te experimenteren. Gelet op de verplichting voor gemeenten om voor een aangewezen gebied een gebiedsontwikkelingsplan op te stellen, ligt het in de rede dat een dergelijke aanwijzing niet plaatsvindt dan na overleg en in overeenstemming met de betrokken gemeenten. Om de bevoegdheid inhoudelijk in te kaderen en het specifieke karakter van de aanwijzing in het kader van de voorgestelde Crisis- en herstelwet tot uitdrukking te brengen, kan slechts tot aanwijzing worden overgegaan indien dat met het oog op het versterken van de duurzame ruimtelijke en economische ontwikkeling van dat gebied bijzonder aangewezen is. Het is nog niet goed mogelijk om een indicatie te geven van het aantal gebieden dat voor aanwijzing in aanmerking komt. Gelet echter op het experimentele karakter van de voorstellen zal het aantal naar verwachting niet te groot zijn.

Over de wijze waarop de in dit wetsvoorstel bedoelde experimenten in de praktijk uitvoering kunnen krijgen, kunnen ingevolge artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, van de voorgestelde Crisis- en herstelwet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nog nadere regels worden gegeven.

De voordracht van de algemene maatregel van bestuur waarbij de gebieden worden aangewezen, wordt gedaan door de Minister-President in overeenstemming met de ministers wie het mede aangaat. Welke minister of ministers het mede aangaat is afhankelijk van het gebied dat het betreft. Indien bijvoorbeeld in het aan te wijzen gebied archeologische belangen, beschermde stads- en dorpsgezichten of Werelderfgoedgebieden in het geding kunnen zijn zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een van de ministers zijn wie het mede aangaat.

In het tweede lid is een evaluatiebepaling opgenomen. Een experiment dient op korte termijn te worden geëvalueerd. Dat is nodig om snel duidelijkheid te verkrijgen over het effect van het experiment en daarmee uitsluitel over de vraag of het experiment – in andere vorm – moet worden voortgezet of niet. De betrokken minister dient zich daarover een oordeel te vormen en dat oordeel in de evaluatie te vermelden. Op deze manier worden experimenten kritisch gevolgd en is er een stimulans om steeds te toetsen of ze aan hun doelen beantwoorden.

## **Artikel 2.3**

### *eerste en tweede lid*

Een gebiedsontwikkelingsplan staat in principe los van een bestemmingsplan, maar zal vaak wel samenlopen met of gevolgd worden door een herziening van een bestemmingsplan, een projectbesluit of andere Wro-ontheffing, omdat het plan vaak ontwikkelingen mogelijk zal maken die nog niet in het bestemmingsplan waren voorzien. Daarom moet worden aangegeven welke onderdelen van het gebiedsontwikkelingsplan niet in overeenstemming zijn met het vigerende bestemmingsplan of de vigerende beheersverordening. Voorts moet worden aangegeven op welke termijn en op welke wijze die strijdigheid zal worden weggenomen. Het plangebied van een gebiedsontwikkelingsplan bevat alle gronden waarop maatregelen zijn voorzien en alle gronden die een bestemming bevatten die afhankelijk is van de treffen maatregelen.

### *derde lid*

Milieuimte voor nieuwe initiatieven kan op twee manieren worden vrijgemaakt. Allereerst door het nemen van maatregelen waarmee het milieugebruik van bestaande activiteiten wordt teruggedrongen. Hierdoor komt een deel van de totale milieugebruiksruimte vrij. Ten tweede door

het nemen van (extra) maatregelen bij de ontvangers van de milieubelasting waardoor de totale milieugebruiksruimte wordt vergroot.

Voorbeelden van maatregelen zijn het plaatsen van een geluidsscherm, het plaatsen van een overkapping bij een laaden losplaats, het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan een gebouw, het treffen van voorzieningen waardoor het externe veiligheidsrisico vermindert, of juridische maatregelen zoals het aanpassen van een vergunning. Door het milieugebruik van bestaande activiteiten terug te dringen, komt milieugebruiksruimte vrij. Dit leidt tot een verbetering van de milieukwaliteit. De vrijgekomen milieuruimte is desgewenst weer voor nieuwe activiteiten beschikbaar (onderdelen b en c).

In onderdeel a is aangegeven welke bestemmingen en op basis daarvan voorziene bouwplannen en andere projecten betrokken zijn in het ontwikkelingsplan. Het betreft bestemmingen in het ontwikkelingsplan-gebied die afhankelijk zijn van de voorziene maatregelen. Het plan is op uitvoering gericht. Daarom dient een fasering mogelijk te zijn. Voorts kunnen koppelingen wenselijk zijn tussen onderdelen van het plan (onderdeel d).

Ook de uitvoerbaarheid van het ontwikkelingsplan dient te worden aangetoond. Daarnaast hoort bij een integrale afweging een beoordeling van de financiële consequenties van het plan. Aangegeven zal moeten worden hoe de te treffen maatregelen betaald zullen worden, welke subsidie-mogelijkheden worden opengesteld, in hoeverre maatregelen door bedrijven zelf betaald zullen moeten worden, welke opbrengsten van nieuwe activiteiten worden verwacht en dergelijke (onderdeel e).

#### *vierde lid*

Een gebiedsontwikkelingsplan kan ingrijpende gevolgen hebben voor eigenaren, gebruikers en derdebelanghebbenden. Zo kan het plan leiden tot een inperking van milieuvergunningrechten en het moeten gedogen van de uitvoering van werken op eigen terrein. Daarom is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb van toepassing verklaard en kunnen belanghebbenden tegen het plan beroep instellen. Hierdoor is het ook eenvoudiger om het plan te koppelen aan een herziening van het bestemmingsplan. Het gebiedsontwikkelingsplan treedt na de bekendmaking van de vaststelling in werking. Belanghebbenden kunnen zo nodig een voorlopige voorziening vragen om de werking te schorsen.

#### *vijfde lid*

In het vijfde lid is aangegeven dat het tegen het plan direct beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, net zoals bij een bestemmingsplan. Voorts is aangegeven dat een gekoppelde behandeling en uitspraak mogelijk is.

#### *zesde lid*

Wellicht ten overvloede is in het zesde lid nog eens tot uitdrukking gebracht dat in het kader van dit wetsvoorstel in elk geval niet kan worden afgeweken van de Europese regelgeving.

Het ontwikkelingsplan fungeert als een planmatig afwegingskader. Het resultaat van de afweging bestaat uit een serie geselecteerde en onderbouwde maatregelen waarmee de vereiste milieuruimte kan worden vrijgemaakt. De vergrote flexibiliteit komt tot stand omdat meer maatregelen mogelijk worden dan onder heersende wet- en regelgeving. Er worden namelijk bepaalde uitzonderingen gemaakt met betrekking tot wettelijke regelingen uit de in deze context relevante wetten. De mogelijk-

heid om af te kunnen wijken wordt verder ingevuld bij algemene maatregel van bestuur. Op deze manier worden de bevoegdheden van het lokale bestuur verruimd om op een verantwoorde manier ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken.

Er is een tendens naar een planmatige aanpak als het gaat om de combinatie van het inpassen van ruimtelijke initiatieven en het instandhouden of zelfs verbeteren van een bepaalde milieukwaliteit. Juist voor bovenlokale milieuproblemen blijkt samenwerking op plan- of programma-niveau een belangrijke sleutel te zijn voor de aanpak van zogenoemde «op slot situaties». Het Nationale Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (hierna: het NSL) is hiervan een goed voorbeeld. Afwijking van de Wm kan daarom onder omstandigheden passend zijn; maar dat geldt ingevolge onderdeel h dus niet voor titel 5.2 van de Wm waarin het NSL regeling vindt.

De kaderrichtlijn water verplicht tot het vaststellen van plannen, die de doelen en maatregelen beschrijven waarmee een goede chemische en ecologische toestand van waterlichamen wordt bereikt. Dit wordt in Nederland geïmplementeerd via een op basis van de artikelen 5.1 en 5.2b van de Wm vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Bij het vaststellen van de plannen op grond van de Waterwet (nationaal waterplan, regionaal waterplan en beheerplannen) moet rekening worden gehouden met de richtwaarden van die algemene maatregel van bestuur. De richtwaarden zijn niet gekoppeld aan andere besluiten (vergunningen en dergelijke). Deze aanpak lijkt sterk op die van het NSL. Om dezelfde redenen als voor het NSL, zou afwijking van de krachtens artikel 5.2b van de Wm gestelde eisen daarom niet mogelijk moeten zijn.

Afwijking van artikel 5.2b van de Wm en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur zou grote nadelige gevolgen hebben. De gemeenteraad zou dan bij de vaststelling van een ontwikkelingsplan de milieukwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn water in acht moeten nemen, inclusief het afleiden van ecologische doelen voor oppervlaktewaterlichamen en het motiveren van uitzonderingen op het bereiken van die doelen. Het is de vraag of de gemeenteraad daarbij de in de algemene maatregel van bestuur te kiezen aanpak kan hanteren (waaronder bijvoorbeeld een saldobenadering tussen waterlichamen), als dat besluit niet van toepassing zou zijn.

Toetsingskader voor die integrale afweging is niet het versoepelen of loslaten van milieunormen. Het plan moet namelijk leiden tot een eindresultaat waarbij de geldende milieunormen – die ook Europeesrechtelijk van aard kunnen zijn – in acht genomen worden. Denkbaar is wel dat in een overgangsfase, als nog niet alle maatregelen zijn getroffen, sprake is van een tijdelijke overschrijding van de milieunormen, voor zover dat Europees- en nationaalrechtelijk geoorloofd is.

#### *zevende lid*

Voorkomen moet worden dat uitvoering van maatregelen achterwege blijft. Daarom moet zeker worden gesteld dat de maatregelen daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden, zonder dat daarvoor langdurige procedures doorlopen hoeven te worden. Ook hier geldt dat uitsluitend nagegaan zal worden of een maatregel in overeenstemming is met het milieuontwikkelingsplan. Enkel een gemeente die daarvoor in aanmerking wil komen zal bij algemene maatregel van bestuur worden aangewezen. Hoewel daarom mag worden verwacht dat verplichtingen in het kader van het ontwikkelingsplan zullen worden nagekomen, is het goed deze verantwoordelijkheid ook formeelwettelijk toe te delen. Het zevende lid voorziet hierin. Indien nodig kunnen in het belang van een goede uitvoering bij of

krachtens algemene maatregel van bestuur (artikel 5.1, eerste lid, onderdeel b, van de voorgestelde Crisis- en herstelwet) nog specifieke regels worden gegeven.

#### *achtste en negende lid*

Het kan voorkomen dat onderhandelingen met particuliere eigenaren over de uitvoering van werken als een geluidscherm of een overkapping van een laad- of loszone niet het beoogde resultaat opleveren. Anderzijds ligt het niet direct voor de hand om voor het aanbrengen van geluidwerende voorzieningen aan een gebouw over te gaan tot onteigening. In zo'n situatie moet het mogelijk zijn dat de overheid de voorzieningen aanbrengt en de eigenaar en gebruikers dat moeten gedogen. Het achtste lid voorziet daarom in een gedoogplicht. Voor deze gedoogplicht is aangeknoopt bij de regeling in de Belemmeringenwet Privaatrecht.

Die wet voorziet in een adequate regeling van de vergoeding van mogelijke schade voor de gedoogplichtige. Voor schade tengevolge van de inperking van een milieuvergunning voorziet artikel 15.20 van de Wm in een regeling voor de vergunninghouder. Mocht er schade optreden tengevolge van een benodigde herziening van het bestemmingsplan of een ontheffing daarvan dan is de planschaderegeling in de Wro daarop van toepassing.

Overeenkomstig de Wro en de Awb is voor de rechtsbescherming gekozen voor beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

#### *tiende lid*

Het tiende lid stelt buiten twijfel dat een tegen een uitvoeringsbesluit ingesteld beroep niet kan leiden tot het eventueel geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren van het gebiedsontwikkelingsplan. Een soortgelijke voorziening kent bijvoorbeeld artikel 20, elfde lid, van de Tracéwet.

#### *Artikel 2.4*

Dit artikel bevat een regeling op grond waarvan op het beleidsterrein van het Ministerie van VROM bij wege van experiment kan worden afgeweken van wetten op dat beleidsterrein of op die wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen. De afwijking dient bij te dragen aan innovatieve ontwikkelingen en aan de bestrijding van de economische crisis en de duurzaamheid te bevorderen. De wetten die geen of zeer geringe effecten hebben op de economische bedrijvigheid of met betrekking tot welke een afwijkingsmogelijkheid als bedoeld in dit artikel om andere redenen ongewenst is, zoals de Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte of de Huisvestingswet, respectievelijk de Kernenergiewet, zijn niet opgenomen. Afwijkingen van die wetten hebben gezien het onderwerp dat die wetten regelen geen effect op de crisisbestrijding of de duurzaamheid.

De aanwijzing van een experiment geschiedt bij algemene maatregel van bestuur, op de voordracht van de Minister-President in overeenstemming met de minister(s) wie het mede aangaat. Welke minister of ministers het mede aangaat is afhankelijk van de aard van het voorgenomen experiment dat het betreft. Indien bijvoorbeeld als gevolg van de aard van het experiment archeologische belangen, beschermde stads- en dorpsgezichten of Werelderfgoedgebieden in het geding kunnen zijn zal de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een van de ministers zijn wie het mede aangaat.

Over de in het eerste lid, onderdeel f, bij de Wm opgenomen uitzonderingen wordt het volgende opgemerkt. Er is een tendens naar een planmatige aanpak als het gaat om de combinatie van het inpassen van ruimte-



lijke initiatieven en het in stand houden of zelfs verbeteren van een bepaalde milieukwaliteit. Juist voor bovenlokale milieuproblemen blijkt samenwerking op plan- of programmaniveau een belangrijke sleutel te zijn voor de aanpak van zogenoemde «op slot situaties». Het NSL is hiervan een goed voorbeeld. Afwijking van de Wm kan daarom onder omstandigheden passend zijn; maar dat geldt ingevolge het eerste lid, onderdeel f, dus niet voor titel 5.2 Wm waarin het NSL regeling vindt.

De Kaderrichtlijn water verplicht tot het vaststellen van plannen, die de doelen en maatregelen beschrijven waarmee een goede chemische en ecologische toestand van waterlichamen wordt bereikt. Dit wordt in Nederland geïmplementeerd via een op basis van de artikelen 5.1 en 5.2b van de Wm vast te stellen algemene maatregel van bestuur. Bij het vaststellen van de plannen op grond van de Waterwet (nationaal waterplan, regionaal waterplan en beheerplannen) moet rekening worden gehouden met de richtwaarden van die algemene maatregel van bestuur. De richtwaarden zijn niet gekoppeld aan andere besluiten (vergunningen en dergelijke). Deze aanpak lijkt sterk op die van het NSL. Om dezelfde redenen als voor het NSL, zou afwijking van de krachtens artikel 5.2b van de Wm gestelde eisen daarom niet mogelijk moeten zijn.

Afwijking van artikel 5.2b van de Wm en de daarop te baseren algemene maatregel van bestuur heeft grote nadelige gevolgen. In de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 2.4, eerste lid, van dit wetsvoorstel, zouden dan de milieukwaliteitsnormen van de kaderrichtlijn water in acht moet worden genomen, inclusief het afleiden van ecologische doelen voor oppervlaktewaterlichamen en het motiveren van uitzonderingen op het bereiken van die doelen.

De experimenten kunnen een breed scala aan onderwerpen betreffen en zeer verstrekkend zijn. Binnen de kaders die in het artikel zijn neergelegd is niets uitgesloten. Tegen deze achtergrond wordt gewezen op de mogelijkheid om een commissie in te stellen die over de experimenten adviseert. Bij de instelling van een dergelijke commissie kunnen de betrokken minister of ministers onder meer haar taken en de termijn waarop zij hen dient te adviseren regelen.

Aan het slot van het artikel is een evaluatiebepaling opgenomen. Een experiment dient op korte termijn te worden geëvalueerd. Dat is nodig om snel duidelijkheid te verkrijgen over het effect van het experiment en daarmee uitsluitsel over de vraag of het experiment – in andere vorm – moet worden voortgezet of niet. De betrokken minister dient zich daarover een oordeel te vormen en dat oordeel in de evaluatie te vermelden. Op deze manier worden experimenten kritisch gevolgd en is er een stimulans om steeds te toetsen of ze aan hun doelen beantwoorden.

### **Artikel 2.5**

Dit artikel bevat enkele definities die noodzakelijk zijn voor de toepasbaarheid van artikel 2.6.

### **Artikel 2.6**

Dit artikel is vrijwel gelijklopend aan artikel 5.6 van het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en regelt de beoordeling van de mogelijke gevolgen van bestemmingen of regels omtrent het gebruik van de grond bij de voorbereiding van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan voor radarstations.

*eerste lid*

Het eerste lid stelt zeker dat bij de vaststelling van bestemmingsplannen geen bestemmingen worden gegeven of regels met betrekking tot het gebruik van de grond worden gesteld die het oprichten van bouwwerken, die door hun hoogte onaanvaardbare gevolgen kunnen hebben voor het beeld van de radar, mogelijk maken. Deze beperking heeft betrekking op alle bouwwerken. Dat betreft dus zowel «torenflats» als bijvoorbeeld windturbines.

*tweede lid*

Bij ministeriële regeling zullen door de Minister van Defensie, in overeenstemming met de Minister van VROM, de radarverstoringgebieden (de gebieden gelegen rond de radarstations waar bebouwing kan leiden tot een verstoring van het radarbeeld) worden aangewezen en geometrisch worden begrensd. Tevens wordt bij ministeriële regeling de binnen de radarverstoringgebieden in acht te nemen maximale hoogte van bouwwerken vastgesteld.

*derde en vierde lid*

Bij het voornemen een bestemmingsplan vast te stellen dat toch de oprichting van bouwwerken mogelijk maakt waarbij de maximale hoogtenorm wordt overschreden, dient een beoordeling te worden gemaakt van de gevolgen van die bouwwerken voor het zenden of ontvangen van radiogolven door het desbetreffende radarstation. De maximale hoogtenorm is de norm gesteld krachtens het tweede lid, onderdeel b, of zolang deze ministeriële regeling nog niet is vastgesteld en in werking getreden de hoogtenorm zoals deze is vervat in de brief van de Staatssecretaris van Defensie van 27 oktober 2006, nr. DRMV 2006021602 (Stcrt. 226).

Over de wijze waarop de gevolgen van die bouwwerken bij die beoordeling moet worden bepaald en beschreven en de wijze waarop die beoordeling tot stand komt kunnen door de Minister van Defensie bij ministeriële regeling regels worden gesteld.

De uitkomsten van de beoordeling en het oordeel van de Minister van Defensie over de toereikendheid van de beoordeling en over de aanvaardbaarheid van de in de beoordeling beschreven gevolgen dienen in de toelichting bij het bestemmingsplan te worden opgenomen. Hierdoor kan worden vastgesteld of voldaan wordt aan het criterium uit het eerste lid.

*viijfde lid*

Dit lid bewerkstelligt dat ook ontheffingsbesluiten aan de «verstoringstoets» onderhevig zijn. Hierdoor wordt voorkomen dat via een ontheffing verstorende bouwwerken opgericht kunnen worden.

*zesde lid*

De bedoelde regels zijn in de artikelen 1.2.1 tot en met 1.2.5 van het Besluit ruimtelijke ordening opgenomen en betreffen de elektronische beschikbaarstelling en geometrische plaatsbepaling. Door deze regels ten aanzien van een ministeriële regeling zoals bedoeld in dit artikel van overeenkomstige toepassing te verklaren (en daarnaast het besluit te voorzien van een dubbele rechtsgrondslag) wordt voorkomen dat bij inwerkingtreding van artikel 5.6 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening, waarbij de regeling in deze wet van rechtswege komt te vervallen, nogmaals een gelijkkluidend besluit moet worden vastgesteld en bekendgemaakt. Volstaan kan worden met een eenmalige vaststelling van een besluit houdende de begrenzingen van de radarverstoringgebieden, de maximale bouwhoogten en de regels omtrent de beoordeling.

#### *zevende lid*

De beperkingen van dit artikel zijn niet van toepassing op bouwwerken die er al stonden of die er nog niet stonden maar waarvoor de bouwvergunning al verleend was of de bestemming al geregeld was in het bestemmingsplan op de datum van inwerkingtreding van dit artikel. Dit artikel heeft dus geen gevolgen voor de bestaande bouwwerken.

#### *Artikel 2.7*

Om complexgewijze (tien of meer woningen die een bouwkundige eenheid betreffen) renovatie te vergemakkelijken, wordt bij een instemmingspercentage van 70% of meer van de huurders een vermoeden van redelijkheid van het voorstel gehanteerd (artikel 7:220, derde lid, van het BW). In afwijking hiervan wordt een voorstel vermoed redelijk te zijn in het geval van energiebesparende investeringen in bedrijfsmiddelen door de verhuurder op grond van de Uitvoeringsregeling energie-investeringsaftrek 2001. Het gaat dan om bijvoorbeeld investering in na-isolatie dak, gevel en vloerisolatie op voorwaarde van verbetering van het binnenklimaat. Tevens dient het saldo van de gemiddelde geraamde energiebesparing en de huurverhoging voor de gezamenlijke huurders niet te stijgen en mag de renovatie per woning en daarmee de overlast voor de individuele huurder gemiddeld niet langer dan drie weken duren.

#### **Artikel 2.8**

Op grond van de Leegstandwet kunnen woningen in afwachting van verkoop tijdelijk worden verhuurd. Aangezien artikel 247 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek in artikel 16, eerste lid, van de Leegstandwet buiten toepassing is verklaard, is geliberaliseerde verhuur echter niet mogelijk. In alle gevallen wordt de maximale huurprijs in de vergunning bepaald op grond van het woningwaarderingstelsel opgenomen in het Besluit huurprijzen woonruimte.

Dit leidt ertoe dat eigenaren die hun koopwoning in afwachting van verkoop tijdelijk willen verhuren, op grond van de Leegstandwet hun woning niet geliberaliseerd kunnen verhuren, waar zij dat op grond van de reguliere huurprijsregelgeving wel kunnen. Dit is een belemmering voor de verhuur van woningen door eigenaren die hun woning door de crisis niet kunnen verkopen.

Om aan deze situatie tegemoet te komen, bepaalt dit artikel dat voor de categorie te koop staande woningen, bij tijdelijke verhuur op grond van de Leegstandwet geliberaliseerde verhuur wel mogelijk is, waar dit op grond van de reguliere huurprijsregelgeving ook mogelijk is. De bepaling dat burgemeester en wethouders de maximale huurprijs in de vergunning opnemen is in dat geval niet van toepassing.

#### **Artikelen 2.9 tot en met 2.16**

Voor een toelichting op deze artikelen wordt verwezen naar paragraaf 3.7 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### **Artikel 3.1**

Evenals bij de rijkscoördinatieregeling worden bij de toepassing van de provinciale coördinatieregeling zoals voorgeschreven in de voorgestelde artikelen 9e en 9f van de Elektriciteitswet 1998 een aantal besluiten van beroep uitgezonderd. Dit betreft besluiten met een procedureel karakter,

waarvan de beroepbaarheid in de regel reeds op artikel 6:3 van de Awb zal afstuiten.

## **Artikel 3.2**

### *Onderdeel A*

#### *onder 1*

De rijkscoördinatieregeling kan worden verdeeld in een zogeheten ruimtelijke module en een uitvoeringsmodule. Eerstgenoemde module betreft de ruimtelijke besluitvorming op rijksniveau door middel van vaststelling van een rijksinpassingsplan; laatstgenoemde module betreft de gelijktijdige en gecoördineerde voorbereiding van alle besluiten die nodig zijn om het project te kunnen uitvoeren. Op grond van het geldende artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 is sprake van serieschakeling van de modules: eerst wordt de ruimtelijke module doorlopen en daarna pas de uitvoeringsmodule. De modules kunnen wel parallel worden geschakeld, maar daarvoor is een extra procedurebesluit nodig (artikel 9b, vierde lid, onderdeel d, van de Elektriciteitswet 1998). Met de voorgestelde wijziging van artikel 9b, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 wordt bewerkstelligd dat de beide modules standaard parallel geschakeld worden. Daarmee kan tijdswinst worden geboekt. De modules worden overigens in de praktijk meestal al tegelijk doorlopen.

#### *onder 2*

Zoals ook in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Elektriciteitswet 1998, de Mijnbouwwet en de Gaswet in verband met toepassing van de rijkscoördinatieregeling op energie-infrastructuurprojecten (Kamerstukken II 2007/08, 31 326, nr. 3, blz. 4) is aangegeven, was het de bedoeling de rijkscoördinatieregeling van toepassing te doen zijn op de «niet-duurzame» (ofwel conventionele) productie-installaties met een capaciteit van ten minste 500 MW. Ratio hiervoor was de bijdrage die deze installaties leveren aan de leveringszekerheid. Deze ratio doet zich niet alleen gevoelen bij de aanleg van een nieuwe installaties, maar ook bij de uitbreiding van een bestaande installatie tot boven de grens van 500 MW. Dit kan immers een aanmerkelijke vergroting van de productiecapaciteit inhouden. In de toelichting wordt vermeld dat deze grens aansluit bij die grens voor opname van een productie-installatie in het Structuurschema Elektriciteitsvoorziening (hierna: het SEV). Onder het SEV vallen ook bestaande productie-installaties die door een uitbreiding van de capaciteit boven de 500 MW uitkomen. Echter, door de algemene opzet van artikel 9b en de formulering van de aanhef van het eerste lid van dat artikel was onvoldoende scherp afgebakend dat dit inderdaad het geval is. Met het voorgestelde tweede lid wordt beoogd dit te verduidelijken. Over het voornemen tot deze verduidelijking is de Raad van State met toepassing van artikel 18 van de Wet op de Raad van State om voorlichting gevraagd. Bij brief van 7 september 2009, nummer W01.09.0298/1, heeft de Raad deze voorlichting gegeven. Deze brief is als bijlage bij dit wetsvoorstel gevoegd. Met genoegen hebben wij vastgesteld dat de Raad van State aangeeft dat het voorgestelde tweede lid tegemoet komt aan de behoefte aan verduidelijking van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998. De Raad merkt tevens terecht op dat het voorgestelde tweede lid geen verandering brengt in de geldende bevoegdheidstoedeling wat betreft de vergunningverlening voor productie-installaties.

In reactie op de voorlichting wordt voorts opgemerkt dat het voorgestelde tweede lid bewust is beperkt tot «niet-duurzame» (oftewel conventionele) productie-installaties (artikel 9b, eerste lid, onderdeel c, van de Elektriciteitswet 1998). Dit betekent dat een uitbreiding van een bestaand windpark tot boven de grens van 100 MW (artikel 9b, eerste lid, onderdeel a, van de Elektriciteitswet 1998) respectievelijk van een bestaande

productie-installatie voor de opwekking van andere duurzame energie tot boven de grens van 50 MW (artikel 9b, eerste lid, onderdeel b, van de Elektriciteitswet 1998) op grond van het voorgestelde tweede lid niet onder de rijkscoördinatie-regeling komt te vallen. Evenmin zal een uitbreiding van een bestaand windpark tot boven de grens van 10 MW op grond van het voorgestelde artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 onder de provinciale coördinatie-regeling komen te vallen. Dit is een beoogde differentiatie tussen de verschillende soorten productie-installaties. De achtergrond hiervan is dat «niet-duurzame» (oftewel conventionele) productie-installaties, gelet op hun aard en capaciteit, in het licht van de leveringszekerheid, een andere functie hebben dan de productie-installaties voor de opwekking van duurzame energie, waaronder windparken, die naar hun aard relatief kleinschalig zijn. Dit vindt mede steun in het gegeven dat ook in het SEV uitsluitend de conventionele productie-installaties zijn opgenomen met een productiecapaciteit die (na aanleg of uitbreiding) boven de 500 MW uitkomt.

Naar aanleiding van de voorlichting wordt verder opgemerkt dat het niet nodig is overgangsrecht op te nemen. Immers, zoals ook verwoord in memorie van toelichting op het wetsvoorstel waarbij artikel 9b is ingevoegd in de Elektriciteitswet 1998, kan de bevoegdheid van de Minister van EZ om bij een concreet project de rijkscoördinatie-regeling geheel of gedeeltelijk buiten toepassing te verklaren, ook wordt aangewend in een overgangsrechtelijke situatie (Kamerstukken II 2007/08, 31 326, nr. 3, blz. 14). Het voordeel daarvan is dat maatwerk kan worden geleverd. Deze lijn kan ook hier worden gevolgd.

De door de Raad in de voorlichting genoemde wetstechnische punten zijn ten slotte verwerkt in dit wetsvoorstel.

#### *onder 3*

Deze wijziging is het gevolg van het nieuwe tweede lid van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998.

#### *onder 4*

Artikel 9b, vierde lid, onderdelen a tot en met d, van de Elektriciteitswet 1998 wordt aangepast aan de wijziging van het eerste lid van dat artikel en het nieuwe tweede lid en de in artikel 3.24 voorgestelde wijzigingen van de Wro. Het is mogelijk de rijkscoördinatie-regeling geheel buiten toepassing te laten (onderdeel a), te bepalen dat alleen de ruimtelijke module of de uitvoeringsmodule worden toegepast (onderdelen b en c) dan wel beide modules in serieschakeling uit te voeren (onderdeel d).

De voorgestelde wijziging van artikel 9b, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998 maakt het mogelijk dat in voorkomende gevallen de rijkscoördinatie-regeling geheel of gedeeltelijk buiten toepassing wordt verklaard. Tevens kan worden bepaald dat de planologische module en de uitvoeringsmodule in de tijd na elkaar worden gevolgd (serieschakeling).

#### *Onderdeel B*

Deze wijzigingen vloeien voort uit de wijziging van artikel 3.35, eerste lid, van de Wro (artikel 3.24, onderdeel B, onder 1, onder a, van dit wetsvoorstel).

#### *Onderdeel C*

### **Artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998**

Artikel 9e is gemodelleerd naar artikel 3.26 van de Wro.

#### *eerste lid*

In veel gevallen zal het bestemmingsplan de aanleg of uitbreiding van een

productie-installatie als bedoeld in dit lid niet toestaan. Daarom bepaalt dit lid dat provinciale staten exclusief bevoegd zijn om een inpassingsplan vast te stellen voor de locatie waar die productie-installatie moet komen. Op grond van artikel 3.26, derde lid, van de Wro maakt het inpassingsplan deel uit van het bestemmingsplan of de bestemmingsplannen waar het betrekking op heeft. De gemeente is voor een termijn van tien jaar niet bevoegd voor de betrokken locatie een bestemmingsplan vast te stellen.

*tweede lid*

Het tweede lid bepaalt dat provinciale staten verplicht zijn gebruik te maken over de toepassing van hun bevoegdheid een inpassingsplan voor de aanleg of uitbreiding van een productie-installatie als bedoeld in het eerste lid vast te stellen als een producent een voornemen daartoe bij hen meldt. De verplichting heeft uitsluitend betrekking op de toepassing van de bevoegdheid als zodanig, niet op de locatie, vorm of anderszins inhoudelijke afwegingen. Het lid ontslaat provinciale staten in ieder geval niet van de verplichting om op basis van een zorgvuldige afweging van belangen een beslissing te nemen die uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening acceptabel is. Ook de belangen van de producent kunnen in deze afweging worden betrokken. Het lid laat voorts de bevoegdheid van provinciale staten om, ook los van een melding, een inpassingsplan vast te stellen voor de aanleg of uitbreiding van productie-installaties als bedoeld in het eerste lid, onverlet.

*derde lid*

Op grond van artikel 3.26, tweede lid, van de Wro zijn de artikelen 3.1 tot en met 3.9 van de Wro (bepalingen omtrent de inhoud en de procedure van het bestemmingsplan) van overeenkomstige toepassing op het inpassingsplan. Artikel 3.26, vijfde lid, van de Wro is niet van overeenkomstige toepassing verklaard omdat de termijn waarin de gemeenten niet bevoegd is een bestemmingsplan vast te stellen voor de betrokken locatie wettelijk is bepaald op tien jaren.

*derde lid*

Naar analogie van artikel 3.26, vierde lid, van de Wro bepaalt dit lid dat gedeputeerde staten ten aanzien van aanleg- en sloopvergunningen en bouwvergunningen en de wijzigings- en uitwerkingsbevoegdheid van artikel 3.6 van de Wro in de plaats treden van burgemeester en wethouders. In verband met de spoedeisendheid van de projecten is in dit wetsvoorstel al de keuze gemaakt om deze bevoegdheid toe te delen aan gedeputeerde staten, hoewel de coördinatieregeling in de Wro de mogelijkheid biedt dat het oorspronkelijk bevoegd orgaan het besluit neemt, tenzij dat bij besluit van provinciale staten aan gedeputeerde staten wordt toebedeeld dan wel bij gedeputeerde staten terechtkomt omdat het oorspronkelijk bevoegd orgaan geen of een afwijkend besluit neemt.

Artikel 57 van de Woningwet betreft het openbaar bouwregister waarin verleende bouwvergunningen worden geregistreerd. Het bijhouden van dat register blijft ook ten aanzien van door gedeputeerde staten verleende bouwvergunningen een verantwoordelijkheid van burgemeester en wethouders. Overigens vervalt artikel 57 van de Woningwet op het tijdstip van inwerkingtreding van de Wabo.

Artikel 3.26, vierde lid, tweede volzin, van de Wro verplicht gedeputeerde staten om burgemeester en wethouders de op grond van artikel 57 van de Woningwet vereiste gegevens te verstrekken en hen afschrift te sturen van de verleende aanleg-, sloop- en bouwvergunningen en ontheffingen.

Artikel 3.26, vierde lid, derde volzin, van de Wro hevelt de bevoegdheid om ontheffing te geven van het bestemmingsplan overeenkomstig de artikelen 3.22 tot en met 3.25 van de Wro over naar gedeputeerde staten.

*vierde lid*

Dit lid geeft de Minister van EZ de bevoegdheid om op verzoek van provinciale staten de verplichting tot het vaststellen van een inpassingsplan op te heffen. Gelet op het belang van de verdere ontwikkeling van duurzame elektriciteitsproductie met behulp van windenergie op land dient de beslissing daaromtrent op centraal niveau te worden genomen. Het criterium in onderdeel a stemt overeen met dat in de artikelen 9b, derde lid, en 20a, derde lid, van de Elektriciteitswet 1998. Onderdeel b geeft de mogelijkheid aan provinciale staten om, als in de desbetreffende provincie reeds voldoende wordt bijgedragen aan het realiseren van de productie van duurzame elektriciteit met behulp van windenergie, een verzoek te doen geen inpassingsplan voor een bepaalde productie-installatie te hoeven opstellen.

**Artikel 9f van de Elektriciteitswet 1998**

*eerste lid*

Het voorgestelde artikel 9f, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 bepaalt dat gedeputeerde staten de provinciale coördinatie-regeling van artikel 3.33 van de Wro dienen toe te passen op productie-installaties als bedoeld in het voorgestelde artikel 9e van de Elektriciteitswet 1998 die meer dan 10 MW maar minder dan 100 MW beslaan. Hiervoor is, anders dan bepaald in artikel 3.33, eerste lid, van de Wro, geen besluit van provinciale staten vereist.

Gedeputeerde staten zijn ten aanzien van de bedoelde productie-installaties bij uitsluiting bevoegd tot het nemen van de vereiste besluiten. Deze uitsluitende bevoegdheid geldt niet voor besluiten die door bestuursorganen van het Rijk moeten worden genomen.

Deze bevoegdheid heeft betrekking op de in het Uitvoeringsbesluit rijkscoördinatie-regeling energie-infrastructuurprojecten aangewezen besluiten. Die lijst van besluiten is vastgesteld ten behoeve van de toepassing van de rijkscoördinatie-regeling voor windenergieprojecten van meer dan 100 MW en is dus ook geschikt voor deze bevoegdheid.

*tweede lid*

Gedeputeerde staten zijn op grond van dit lid bevoegd alle benodigde besluiten te nemen, met uitsluiting van het normaliter bevoegde bestuursorgaan. Deze bevoegdheid geldt niet ten aanzien van besluiten waarvoor bestuursorganen van het Rijk bevoegd gezag zijn.

Dit lid is gelijk aan artikel 3.33, derde lid, van de Wro met dien verstande dat voor de uitsluitende bevoegdheid van gedeputeerde staten geen besluit van provinciale staten vereist is.

*derde lid*

Op grond van artikel 3.33, vierde lid, van de Wro wordt bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van besluiten, overeenkomstig artikel 3.33, eerste lid, van die wet de procedure van de artikelen 3.31 en 3.32 van die wet toegepast. In het tweede lid wordt in afwijking van artikel 3.31, derde lid, onderdeel b, voorgeschreven dat gedeputeerde staten de ontwerpen van de besluiten, bedoeld in het eerste lid, gezamenlijk ter inzage leggen (artikel 3.11, eerste lid, van de Awb) en de kennisgeving van de besluiten gebundeld bekend maken (artikel 3.12 van de Awb).

*vierde lid*

Dit lid is gelijk aan artikel 3.33, achtste lid, van de Wro en dient onevenredige belemmeringen uit regelingen van gemeenten of waterschappen te voorkomen. De provinciale coördinatie-regeling voorziet mede in oplossingen voor nimby-achtige situaties. Daarom voorziet dit lid in de mogelijkheid om onevenredige belemmeringen te voorkomen die voortspruiten

uit regelingen van andere bestuursorganen, die zijn vastgesteld na de start van de coördinatieregeling.

*vijfde lid*

Artikel 3.33, tweede en vierde tot en met zevende lid, van de Wro bevatten enkele nadere bepalingen met betrekking tot de provinciale coördinatieregeling. Die bepalingen worden van overeenkomstige toepassing verklaard op de in dit artikel geregelde coördinatie door gedeputeerde staten.

*zesde lid*

Het zesde lid van artikel 9f stemt overeen met het vierde lid van artikel 9e. Daarom zij verwezen naar de toelichting op dat artikellid.

### **Artikel 9g van de Elektriciteitswet 1998**

Dit artikel is gemodelleerd naar artikel 3.36a, eerste lid, van de Wro en wijst de aanleg of uitbreiding van productie-installaties als bedoeld in het voorgestelde artikel 9e, eerste lid, van de Elektriciteitswet 1998 ex lege aan als openbare werken van algemeen nut in de zin van de Belemmeringenwet Privaatrecht. Die wet is daarmee van toepassing op deze projecten.

De afwijkende bepalingen omtrent de beroepsprocedure met betrekking tot een gedoogverplichting op grond van de Belemmeringenwet Privaatrecht die zijn neergelegd in artikel 3.36a, derde lid, van de Wro zijn op grond van de tweede volzin ook van toepassing voor de bedoelde projecten. Het belangrijkste verschil is dat beroep niet, zoals bepaald in artikel 4 van de Belemmeringenwet Privaatrecht, dient te worden ingesteld bij het Gerechtshof, maar bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

*Onderdelen C en D*

Deze onderdelen voorzien in aanpassing van de voorgestelde artikelen 9e en 9f aan respectievelijk de Wabo en de als gevolg van de Invoeringswet Wabo gewijzigde Wro.

*Onderdeel F*

Met deze wijziging van artikel 20a wordt bewerkstelligd dat de ruimtelijke module en uitvoeringsmodule standaard parallel worden geschakeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998. Daarnaast wordt met de voorgestelde wijziging buiten twijfel gesteld dat aansluitingen voor de toepassing van artikel 20a onderdeel uitmaken van (die delen van) het landelijk hoogspanningsnet waarop zij «aantakken». Gelet op de aard en functie van het landelijk hoogspanningsnet zal dat in de regel om «zware» aansluitingen gaan, waarbij sprake zal zijn van complexe besluitvorming en zwaarwegende (algemene) belangen.

### **Artikel 3.3**

*Onderdeel A*

Met deze wijziging van artikel 39b van de Gaswet wordt bewerkstelligd dat de ruimtelijke module en uitvoeringsmodule standaard parallel worden geschakeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 (artikel 3.2, onderdeel A, van dit wetsvoorstel). Daarnaast wordt met de voorgestelde wijziging buiten twijfel gesteld dat



aansluitingen voor de toepassing van artikel 39b onderdeel zijn van het (deel van het) gastransportnet waarop zij «aantakken». Gelet op de aard en functie van het landelijk hoogspanningsnet zal dat in de regel «zware» aansluitingen betreffen, waarbij sprake zal zijn van complexe besluitvorming en zwaarwegende (algemene) belangen. Ook hier kan worden verwezen naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998.

#### *Onderdeel B*

Deze wijzigingen van artikel 39c van de Gaswet vloeien voort uit de wijziging van artikel 3.35, eerste lid, van de Wro (artikel 3.24, onderdeel B, onder 1, onder a, van dit wetsvoorstel).

### **Artikel 3.4**

#### *Onderdeel A*

##### *onder 1*

Evenals ten aanzien van de ontwikkelingsgebieden, bedoeld in artikel 2.3 van dit wetsvoorstel, wordt in de Interimwet een uitzondering gemaakt voor het bepaalde bij of krachtens artikel 5.2b (waterplannen) of titel 5.2 (NSL) van de Wm. Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 2.3, zesde lid, van dit wetsvoorstel.

##### *onder 2*

Artikel 4, derde lid, onderdeel c, van de Interimwet legt de koppeling tussen het stap 3-besluit en het bestemmingsplan. Zoals in paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is opgemerkt wordt die koppeling losgelaten. Het vervallen van artikel 4, derde lid, onderdeel c, van de Interimwet strekt daartoe.

#### *Onderdeel B*

Deze wijzigingen vloeien voort uit de wijziging van de artikelen 12 en 13 van de Interimwet.

#### *Onderdeel C*

De onderdelen a, c en d, van het voorgestelde artikel 12, tweede lid, van de Interimwet zijn gelijkloidend aan artikel 12, derde lid, onderdelen a, b en e, van de Interimwet. De aanhef en de onderdelen b en e van dat lid worden aangepast aan het vervallen van de goedkeuring van het gemeentelijke stap 3-besluit en het handhaven van de goedkeuring van een besluit als bedoeld in artikel 9 van de Interimwet.

#### *Onderdeel E*

Artikel 13 van de Interimwet wordt aangepast aan het vervallen van de goedkeuring van het gemeentelijke stap 3-besluit en het handhaven van de goedkeuring van een besluit als bedoeld in artikel 9.

Artikel 13, derde tot en met zesde lid, van de Interimwet is niet van toepassing op het besluit, bedoeld in artikel 9 van de Interimwet en kunnen daarom vervallen.

#### *Onderdeel F*

Deze wijzigingen van artikel 14 van de Interimwet vloeien voort uit de wijzigingen van de artikelen 12 en 13 van de Interimwet.

### *Onderdeel G*

De verslagleggingsplicht vervalt. Zie ook paragraaf 4.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Dit heeft tot gevolg dat de Regeling verslaglegging Interimwet stad-en-milieubenadering van rechtswege komt te vervallen aangezien die regeling uitsluitend was gebaseerd op artikel 17, vijfde lid, van de Interimwet.

### *Onderdeel H*

Het voorgestelde artikel 18 van de Interimwet regelt, evenals het huidige artikel 18 van de Interimwet, de beroepsmogelijkheid ten aanzien van een stap 3-besluit.

### *Onderdeel I*

Deze wijziging van artikel 25 van de Interimwet betreft de verlenging van de werkingsduur van die wet tot 1 januari 2014.

### *Artikel 3.5*

#### *onder 1*

De in de artikelen 1.1, onderdeel J, en 9.10, onderdeel KKK, van de voorgestelde Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken I 2008/09, 31 953, A) (hierna: de Invoeringswet Wabo) opgenomen wijzigingen zijn overgenomen in de artikelen 3.15, onderdeel A, respectievelijk 3.21, onderdeel G, van dit wetsvoorstel. De artikelen 1.1, onderdeel J, en 9.10, onderdeel KKK, van de Invoeringswet Wabo kunnen daarom vervallen.

#### *onder 2*

Deze onderdelen bevatten een aanvulling op het regime met betrekking tot de omgevingsvergunning, die op grond van de voorgestelde Invoeringswet Wabo in de Nb-wet zullen worden opgenomen.

#### *onderdelen a en b*

In het in artikel 6.2 van de voorgestelde Invoeringswet Wabo voorgestelde hoofdstuk IX, titel 2, van de Nb-wet is geregeld onder welke voorwaarden een omgevingsvergunning wordt verleend voor handelingen die een mogelijk verslechterend of significant verstoring effect hebben op een Natura 2000-gebied. Voor dergelijke handelingen zal de omgevingsvergunning de vergunning, bedoeld in artikel 19d, van de Nb-wet, gaan vervangen.

In het in artikel 6.2, onderdeel D, van de Invoeringswet Wabo voorgestelde artikel 47b, derde lid, van de Nb-wet is geregeld dat de voorwaarden die gelden voor de verlening van een Nb-wet-vergunning, in dat geval van overeenkomstige toepassing zijn voor de verlening van de omgevingsvergunning.

Dit wetsvoorstel voorziet ten aanzien van Natura 2000-gebieden waarvoor doelen gelden met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis, die los staan van de eigenlijke Natura 2000-doelen, in een apart vergunningenregime (het in artikel 3.8, onderdeel G voorgestelde artikel 19ib van de Nb-wet). Onderhavige onderdelen regelen dat bij de verlening van de omgevingsvergunning in voorkomend geval ook aan dit voorgestelde aanvullende regime wordt getoetst.

De voorgestelde wijziging van het voorgestelde artikel 46b, derde lid, van de Nb-wet (wetsvoorstel 31 953) houdt verband met het voorstel om artikel 16, derde lid, van de Nb-wet te laten vervallen (voorgesteld artikel 3.8, onderdeel A, onder 1, van dit wetsvoorstel).

*onder 3*

*onder a*

*onder 1*

Deze wijzigingen vloeien voort uit de in artikel 3.24, onderdeel B, onder 1, van dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen van artikel 3:35 van de Wro.

*onder 2*

De in artikel 9.13, onderdeel S, onder 1, van de Invoeringswet Wabo opgenomen wijzigingen van artikel 3.35 van de Wro zijn overgenomen in artikel 3.24, onderdeel B, onder 2, van dit wetsvoorstel. Artikel 9.13, onderdeel S, onder 1, van de Invoeringswet Wabo kan daarom vervallen.

*onder b*

Artikel 9.13, onderdeel U, van de Invoeringswet Wabo bevat een wijziging van artikel 3.36b van de Wro. Dat artikel 3.36b vervalt als gevolg van artikel 3.24, onderdeel D, van dit wetsvoorstel. Artikel 9.13, onderdeel U, van de Invoeringswet Wabo kan daarom vervallen.

### **Artikel 3.6**

In de praktijk is twijfel gerezen over de bedoeling van artikel 9.1.10 van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening. Om de bedoeling van de wetgever beter tot uitdrukking te brengen wordt voorgesteld aan dat artikel een derde lid toe te voegen. In dat lid wordt geregeld dat indien voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Wro reeds een verzoek om vrijstelling als bedoeld in artikel 19, eerste of tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening is ingediend, en die vrijstelling (al dan niet na inwerkingtreding van de Wro) is verleend, ook na de inwerkingtreding van de Wro nog een besluit tot verlening van een bouwvergunning in overeenstemming met die vrijstelling kan worden genomen. Dat betekent dat de op basis van de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening verleende vrijstellingen, ook onder de werking van de (nieuwe) Wro onverminderd hun werking behouden. Voor bouwvergunningen die zijn aangevraagd na de datum van 1 juli 2008 zijn eventuele strijdigheden met het bestemmingsplan, dankzij deze eerder verleende vrijstellingen dus weggenomen. Op aanvragen om een (lichte) bouwvergunning dient in zo'n situatie ingevolge het eerste lid van artikel 46 van de Woningwet binnen (6 of) 12 weken te worden beslist. Aan het derde lid van artikel 46 wordt niet toegevoegd, nu zich vanwege de verleende vrijstelling geen situatie voordoet als bedoeld in artikel 44, eerste lid, onderdeel c, van de Woningwet. Uit het vorenstaande volgt dat het artikel dient terug te werken tot en met de datum van inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening en de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening (zijnde 1 juli 2008). Dit wordt geregeld in artikel 5.10, eerste lid, van dit wetsvoorstel.

### **Artikel 3.7**

Met de voorgestelde wijzigingen van artikel 141a van de Mijnbouwwet wordt bewerkstelligd dat de ruimtelijke module en uitvoeringsmodule van de rijkscoördinatieregeling, opgenomen in de Wro, standaard parallel worden geschakeld. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 9b van de Elektriciteitswet 1998 (artikel 3.2, onderdeel A). Daarnaast worden met de voorgestelde wijziging van artikel 141, eerste lid, onderdeel c, van de Mijnbouwwet pijpleidingen die uitsluitend of in hoofdzaak zijn bestemd voor transport van delfstoffen respectievelijk stoffen in verband met opsporing en winning respectievelijk opslag met behulp van mijnbouwwerken als bedoeld in artikel 141, eerste lid, onder-

delen a en b, van de Mijnbouwwet onder de rijkscoördinatieregeling gebracht. Dergelijke pijpleidingen zijn essentiële onderdelen van het mijnbouwproject. Doordat niet meer wordt verwezen naar artikel 92, onderdeel a, van het Mijnbouwbesluit is geen apart «aanwijzingsbesluit» meer nodig in geval het gaan om een pijpleiding en een «ander werk» (zie artikel 92, onderdeel 1, onder 2o, van het Mijnbouwbesluit). Dit geeft tijdwinst. Dit bespaart bovendien procedures over een besluit met een sterk procedureel karakter.

#### *Onderdeel B*

Deze wijziging vloeit voort uit de wijziging van artikel 3.35, eerste lid, van de Wro (artikel 3.24, onderdeel B, onder 1, onder a, van dit wetsvoorstel).

### **Artikel 3.8**

#### *Onderdeel A*

##### *onder 1*

In artikel 16 van de Nb-wet is het vergunningenregime voor beschermde natuurmonumenten geregeld. Dit regime is van toepassing op terreinen of wateren die niet behoren tot een Natura 2000-gebied (zie artikel 15a van de Nb-wet). Het gaat hier om een nationaal regime, dat niet direct strekt tot implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

Artikel 16, derde lid, van de Nb-wet regelt dat wanneer een handeling mogelijk significante gevolgen heeft voor de natuurlijke kenmerken van het monument – het natuurschoon, de natuurwetenschappelijke betekenis, de dieren of planten in dat monument – de vergunning alleen wordt verleend als er zekerheid bestaat dat de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast. Daardoor is het strenge, op het voorzorgsbeginsel gestoelde, regime van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van overeenkomstige toepassing, terwijl dit op grond van de Habitatrichtlijn niet verplicht is voor beschermde natuurmonumenten.

De regering stelt daarom voor om de verplichting van artikel 16, derde lid, van de Nb-wet te laten vervallen.

Daarmee zal voor beschermde natuurmonumenten een regime komen te gelden dat overeenkomt met het oude regime dat gold op grond van artikel 12 van de (oude) Natuurbeschermingswet, die van toepassing was voordat de Natuurbeschermingswet 1998 in werking trad.

Dit houdt in dat het verboden is om zonder vergunning handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor de te beschermen waarden van een natuurmonument, zoals natuurschoon (artikel 16, eerste lid, van de Nb-wet). Daardoor geldt ten aanzien van beschermde natuurmonumenten een regime dat het bevoegd gezag in alle gevallen de ruimte biedt om bij vergunningverlening niet alleen rekening te houden met de bescherming van de natuurwaarden, maar ook met economische, sociale en culturele belangen.

##### *onder 2*

Dit is een wijziging van redactionele aard.

#### *Onderdeel B*

##### *onder 1*

##### *onder a*

De voorgestelde wijziging van artikel 19a, eerste lid, van de Nb-wet hangt samen met het voorgestelde artikel 19ib van die wet (onderdeel G).

*onder b*

In artikel 19a, eerste lid, van de Nb-wet is geregeld welke handelingen en ontwikkelingen in een beheerplan kunnen worden opgenomen. Voorgesteld wordt om te regelen dat ook verzekerd zal zijn dat projecten en andere handelingen van nationaal belang, zullen worden opgenomen in het beheerplan. Om welke projecten en andere handelingen het gaat, zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. Hierbij gaat het in ieder geval om infrastructurele werken zoals hoofdwegen, landelijke spoorwegen, hoofdvaarwegen, luchthavens en waterkeringen, inclusief zandsuppleties, en om projecten en andere handelingen die van belang zijn voor economisch relevante sectoren, zoals de schelpdiervisserij.

Met de voorgestelde wijzigingen wordt bereikt dat deze projecten en andere handelingen vergunningvrij zijn en dat de in geding zijnde natuurbelangen integraal en gebiedsgericht kunnen worden afgewogen tegen deze projecten en andere handelingen.

Op grond van artikel 19a, eerste lid, van de Nb-wet kunnen aan deze projecten en handelingen nadere voorwaarden en beperkingen worden verbonden, en kunnen ook nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van deze activiteiten worden meegenomen.

*onder 2*

De voorgestelde wijziging van artikel 19a, derde lid, van de Nb-wet hangt samen met het voorgestelde artikel 19ib van die wet (onderdeel G).

*onder 3*

Het voorgestelde artikel 19a, negende lid, van de Nb-wet betekent dat voor het opstellen van het beheerplan van het Natura 2000-gebied, de keuze aan het bevoegd gezag zal worden gelaten om deze doelen in het plan mee te nemen, in plaats van dat daar een verplichting voor geldt. De voorgestelde wijziging hangt samen met het voorgestelde artikel 19ib van de Nb-wet (onderdeel G).

Het voorgestelde artikel 19a, tiende lid, van de Nb-wet verzekert dat wanneer in het beheerplan projecten met mogelijk significante effecten zullen worden opgenomen, er voldaan wordt aan de voorwaarden van artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. Een beheerplan waarin dergelijke projecten worden opgenomen, kan pas worden vastgesteld indien een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied is gemaakt. De artikelen 19g en 19h van de Nb-wet zijn van overeenkomstige toepassing, wat betekent dat uit de passende beoordeling de zekerheid moet zijn verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zullen worden aangetast, en anders, ingeval van dwingende redenen van openbaar belang, er compenserende maatregelen moeten worden getroffen.

*Onderdeel C*

De voorgestelde wijziging van artikel 19b van de Nb-wet houdt verband met de voorgestelde wijzigingen van artikel 19a van de Nb-wet (onderdeel B).

*Onderdeel D*

Het huidige tijdelijke regime voor bestaand gebruik geldt tot het moment dat het eerste beheerplan voor het betrokken Natura 2000-gebied onherroepelijk wordt vastgesteld. Daarna geldt voor bestaand gebruik het reguliere regime van de Nb-wet: een handeling is vrijgesteld van de vergunningplicht (artikel 19d, tweede lid, van de Nb-wet) wanneer de

handeling is opgenomen in het beheerplan en overeenkomstig het beheerplan wordt verricht.

Wanneer bestaand gebruik niet is opgenomen in het eerste beheerplan, geldt de vergunningplicht voor handelingen met mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten evenwel onverkort. Aangezien de Nb-wet alleen de mogelijkheid regelt dat bestaand gebruik in het beheerplan wordt opgenomen, is er geen garantie voor ondernemers dat dit uiteindelijk ook daadwerkelijk gebeurt. Dat leidt tot onzekerheid bij ondernemers.

De regering wil deze onzekerheid wegnemen. Voorgesteld wordt daarom dat de vrijstelling van de vergunningplicht voor bestaand gebruik van toepassing blijft op bestaand gebruik, wanneer dat niet is opgenomen in het vastgestelde beheerplan.

Dit onderdeel regelt dat de vrijstelling van de vergunningplicht voor bestaand gebruik van toepassing blijft op bestaand gebruik, wanneer dat niet is opgenomen in het vastgestelde beheerplan. Overeenkomstig de vereisten van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn moet het ook mogelijk blijven om zo nodig passende maatregelen te treffen met betrekking tot vrijgesteld bestaand gebruik. Voorgesteld wordt daarom dat de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c van de Nb-wet ook nadat het beheerplan is vastgesteld, kan worden toegepast met betrekking tot bestaand gebruik.

Benadrukt wordt dat de vrijstelling voor bestaand gebruik niet geldt voor projecten met mogelijk significante effecten (artikel 19d, derde lid, slot, van de Nb-wet).

Voorgesteld wordt om de bevoegdheid tot het treffen van passende maatregelen vanaf het moment dat het beheerplan is vastgesteld, neer te leggen bij het gezag dat het bevoegd gezag zou zijn voor vergunningverlening als voor het bestaand gebruik een vergunning zou zijn vereist op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet. In de meeste gevallen zijn dat gedeputeerde staten. In bij algemene maatregel van bestuur geregelde gevallen (krachtens artikel 19d, vierde lid, van de Nb-wet) is dat de Minister van LNV. Daarmee wordt aangesloten op de bestaande bevoegdheidsverdeling voor vergunningverlening.

De regering wil benadrukken dat bestaand gebruik zoveel mogelijk in het beheerplan moet worden geregeld, omdat dat het aangewezen instrument is maatregelen om de beoordeling van gebruik en ontwikkelingen en doelen in samenhang te bezien. Het regime voor bestaand gebruik is daarom een vangnetconstructie voor gevallen dat bestaand gebruik niet in een beheerplan is opgenomen. Op bestaand gebruik dat is opgenomen in het beheerplan, en overeenkomstig dat plan wordt uitgevoerd, is artikel 19c van de Nb-wet niet van toepassing (het voorgestelde artikel 19c, zesde lid, van de Nb-wet).

Ook wanneer bestaand gebruik in het beheerplan is opgenomen, kunnen wanneer nodig passende maatregelen als bedoeld in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn worden getroffen. In de eerste plaats is erin voorzien dat het tijdvak waarvoor een beheerplan geldt, hoogstens zes jaren bedraagt (artikel 19a, tweede lid, van de Nb-wet). Dat maakt dat telkens bij het opstellen van een nieuw beheerplan bezien zal worden of de voorwaarden en beperkingen, gegeven de instandhoudingsdoelstelling, al dan niet aanpassing behoeven. Uiteraard zullen ook via een tussentijdse wijziging van het beheerplan passende maatregelen kunnen worden getroffen. Voorts kunnen onder toepassing van de artikelen 20 en 21, vierde lid, van de Nb-wet de nodige maatregelen worden getroffen om voor de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied. Daarbij gaat het om toegangsverboden en om het treffen van maatregelen door het bevoegd gezag, die door de eigenaar en de gebruiker moeten worden gedoogd.

## *Onderdeel E*

### *Onder 1 en 3*

De voorgestelde wijzigingen houden verband met het voorgestelde artikel 19ib van de Nb-wet (onderdeel G).

### *Onder 2*

De voorgestelde wijzigingen houden verband met de voorgestelde wijzigingen van artikel 19c van de Nb-wet (onderdeel D).

## *Onderdelen F en H*

De voorgestelde wijzigingen houden verband met het voorgestelde artikel 19ib van de Nb-wet (onderdeel G)

## *Onderdeel G (artikel 19ia)*

### *artikel 19ia van de Nb-wet*

#### *eerste lid*

In het voorgestelde regime voor de beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie (zie ook paragraaf 4.3.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting) wordt een onderscheid gemaakt tussen twee situaties waarin geen sprake is van een toename van stikstofdepositie.

In de eerste plaats de activiteiten die al plaatsvonden op de zogenoemde referentiedatum, die sedertdien niet of niet in betekenende mate zijn gewijzigd, en die bovendien sedertdien per saldo niet hebben geleid tot een toename van de stikstofdepositie in een Natura 2000-gebied (het voorgestelde artikel 19ia, eerste lid, onderdeel a, van de Nb-wet). De referentiedatum is in beginsel 7 december 2004 (het voorgestelde artikel 19ia, zesde lid, onderdeel a, van de Nb-wet). Die datum wordt voorgesteld, omdat op die dag het beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden van kracht is geworden. Toen werden de huidige Natura 2000-gebieden door de Europese Commissie geplaatst op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van de Habitatrichtlijn (beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 7 december 2004, nr. 2004/813/EG, PbEG L 387). Ingevolge het vijfde lid van artikel 4 van de Habitatrichtlijn geldt vanaf dat tijdstip onder meer het «stand still-beginsel» van artikel 6, tweede lid, van die richtlijn.

Voor zover het gaat om gebieden waarvoor naderhand het beschermingsregime van de Habitatrichtlijn is gaan gelden, wordt uitgegaan van de dag waarop het nationale besluit tot aanwijzing is genomen, wanneer het gaat om een gebied als bedoeld in de Vogelrichtlijn, of de dag waarop het gebied op de lijst van gebieden van communautair belang is geplaatst door de Europese Commissie (het voorgestelde artikel 19ia, zesde lid, onderdeel b, van de Nb-wet). Bij samenloop heeft de vroegste datum voorrang.

In de tweede plaats gaat het om activiteiten die eerst na de referentiedatum zijn aangevangen, of in betekenende mate zijn gewijzigd. Daarvoor geldt de voorwaarde dat die activiteiten per saldo niet leiden tot een toename van stikstofdepositie (het voorgestelde artikel 19ia, eerste lid, onderdeel b, van de Nb-wet), op geen enkel voor stikstof gevoelig habitat-type of voor stikstof gevoelige habitat van soorten. Daarvan kan bijvoorbeeld sprake zijn als de methode van saldering is toegepast. Hierbij wordt de toename van de stikstofdepositie gecompens-

seerd door de afname van depositie die wordt veroorzaakt door andere activiteiten, waarbij voor de toepassing van de voorgestelde voorziening als randvoorwaarde geldt dat op geen enkel voor stikstof gevoelig habitat-type of voor stikstof gevoelige habitat van soorten de depositie toeneemt. Wanneer er wel een toename is, zal in beginsel in het kader van het opstellen van het beheerplan, en anders bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, moeten worden beoordeeld of deze toename als gevolg van saldering in het licht van de realisering van de instandhoudingsdoelstelling toelaatbaar is. Het instrument van salderen biedt ondernemers de mogelijkheid om bedrijfsontwikkeling te combineren met milieuwinst.

Het voorgestelde separate regime houdt in dat de gevolgen voor de stikstofdepositie, in het geval er geen sprake is van toename, buiten de beoordeling van een vergunningaanvraag op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet worden gelaten, alsook bij het toepassen van de reguliere aanschrijvingsbevoegdheid voor bestaand gebruik, geregeld in artikel 19c van de Nb-wet.

Het voorgestelde separate regime heeft uitsluitend betrekking op het veroorzaken van stikstofdepositie in die gevallen dat er geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie op de in het desbetreffende Natura 2000-gebied aanwezige voor stikstof gevoelige natuurlijke habitats en habitats van soorten. Wanneer er wel sprake is van een toename van de stikstofdepositie, is het reguliere regime van toepassing, en kan het verbod om deze activiteit zonder vergunning uit te voeren van toepassing zijn (artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet). Wanneer die toename leidt tot mogelijk significant negatieve effecten, gelden op grond van het reguliere regime bovendien aanvullende eisen, waaronder de plicht tot het opstellen van een passende beoordeling (artikel 19f en verder van de Nb-wet).

Op andere gevolgen van een activiteit, die mogelijk wel verslechterend of significant verstorend zijn voor de natuur – bijvoorbeeld geluid of wateronttrekking – blijft het reguliere regime van de wet van toepassing (artikelen 19c en 19d en verder van de Nb-wet).

Wie een nieuwe activiteit wil ondernemen die mogelijk verslechterende of significant verstorende effecten heeft, zal dus nog steeds een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet moeten aanvragen; alleen zullen de gevolgen voor de stikstofdepositie daarbij buiten beschouwing worden gelaten. Dit betekent dat, wanneer het nodig is om passende maatregelen te treffen, het bevoegd gezag verschillende bevoegdheden tegelijk zal moeten toepassen: het toepassen van de voorgestelde aanschrijvingsbevoegdheid voor zover het gaat om de gevolgen voor de stikstofdepositie, en het stellen van vergunningsvoorschriften waar het gaat om andere aspecten (artikel 43 van de Nb-wet). Uiteraard kunnen die besluiten worden gecombineerd.

Ten aanzien van wie bestaand gebruik uitoefent, kan in voorkomend geval de aanschrijvingsbevoegdheid, geregeld in artikel 19c van de Nb-wet worden toegepast. Wanneer overheidsingrijpen nodig is vanwege de gevolgen van de stikstofdepositie door bestaand gebruik, zal de ingreep evenwel plaatsvinden op grond van het voorgestelde artikel 19ia van de Nb-wet.

#### *tweede lid*

Voorgesteld wordt om de bepaling van de stikstofdepositie in de uitvoeringsregelgeving te regelen. Het voorgestelde artikel 19ia, tweede lid, van de Nb-wet voorziet in een wettelijke basis voor het stellen van deze regels. Daarbij kan worden geregeld dat gebruik wordt gemaakt van gegevens die op grond van andere wetgeving wordt bijgehouden of moet



worden overgelegd aan de overheid. Daarbij kan worden gedacht aan de milieuregelgeving. Voor veehouderijen gaat het dan bijvoorbeeld om het aantal dieren dat werd of zal worden gehouden.

*derde lid*

Voorgesteld wordt het bevoegd gezag de bevoegdheid te verschaffen om maatregelen te treffen om te verzekeren dat de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied worden gehaald, met het oog op het terugbrengen van de stikstofdepositie. Deze maatregelen behelzen de oplegging van een plicht om preventieve maatregelen te treffen, of om herstelmaatregelen te treffen. Daarmee kan uitvoering worden gegeven aan de verplichting van artikel 6, eerst en tweede lid, van de Habitatrichtlijn. De vraag of nadere beperkingen zullen moeten komen te gelden om een reductie van de stikstofdepositie te realiseren en volgens welke tijdsfasering dat zal gebeuren, moet primair worden beantwoord in het licht van de specifieke doelstellingen van het betrokken Natura 2000-gebied, zoals deze in het beheerplan in omvang, ruimte en tijd worden uitgewerkt. Overeenkomstig het in het kader van het beheerplan ontwikkelde beleid zullen met toepassing van de aanschrijvingsbevoegdheid door het bevoegd gezag aan de betrokken projecten en handelingen op enig moment alsnog beperkingen kunnen worden opgelegd. Deze bevoegdheid bestaat overigens – om geen leemte te laten ontstaan in het beschermingsregime – ook voorafgaand aan de vaststelling van het beheerplan.

**Artikel 19ib van de Nb-wet**

Sommige Natura 2000-gebieden zijn eerder geheel of gedeeltelijk aangewezen als beschermd natuurmonument als bedoeld in artikel 10 van de Nb-wet. Met de aanwijzing van het gebied als Natura 2000-gebied is de aanwijzing als beschermd natuurmonument vervallen, voor zover het beschermde natuurmonument samenvalt met het Natura 2000-gebied (artikel 15a, tweede lid, van de Nb-wet).

In artikel 15a, derde lid, van de Nb-wet is bepaald dat de doelstellingen met betrekking tot het behoud en herstel en de ontwikkeling van het natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis van het beschermde natuurmonument, voortaan onderdeel uitmaken van de instandhoudingsdoelen van het desbetreffende Natura 2000-gebied. Ook wanneer een Natura 2000-gebied eerder niet was aangewezen als beschermd natuurmonument, kunnen doelen met betrekking tot natuurschoon of de natuurwetenschappelijke betekenis worden opgenomen in het aanwijzingsbesluit voor het gebied, en daarmee deel uit maken van de instandhoudingsdoelstelling voor een Natura 2000-gebied (artikel 10a, derde lid, van de Nb-wet). Aan deze mogelijkheid is in de huidige praktijk geen invulling gegeven.

Omdat de doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis deel uitmaken van het instandhoudingsdoel voor Natura 2000-gebieden, moet op dit moment het beheerplan voor Natura 2000-gebieden ook betrekking hebben op die doelen. Ook geldt voor die doelen een zwaarder beschermingsregime, dan het geval was toen het gebied nog als beschermd natuurmonument was aangewezen. Zo geldt voor activiteiten met mogelijke significante effecten het strikte regime van de artikelen 19f en 19g van de Nb-wet, dat rechtstreeks is ontleend aan artikel 6, derde en vierde lid, van de Habitatrichtlijn. Die bepalingen zijn voor de doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis niet verplicht op grond van de Europese regelgeving, en zijn dus aan te merken als een «nationale kop». Ten aanzien van de natuurwetenschappelijke betekenis geldt dit overigens alleen voor zover die niet samenvalt met de Natura 2000-doelen.

Gebleken is dat het zwaardere regime voor de nationale doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis in de praktijk problemen oplevert bij het opstellen van de beheerplannen. Veel oude doelen hebben een abstracte omschrijving, waardoor het moeilijk is de gevolgen van projecten voor deze doelen te beoordelen. Het gaat dan bijvoorbeeld om doelen met betrekking tot stilte, weidsheid en openheid.

Het kabinet is van oordeel dat deze doelen nog steeds van belang zijn om de specifieke kenmerken van de Nederlandse natuur te behouden, maar is tegelijkertijd van mening dat voor de bescherming van deze doelen het regime volstaat dat voor de bescherming van natuurmonumenten geldt, in plaats van het strengere regime voor de bescherming van de Natura 2000-doelen.

Voorgesteld wordt daarom dat voor de doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis die los staan van de eigenlijke Natura 2000-doelen, een vergunningenregime komt te gelden dat gelijk is aan het vergunningenregime, geregeld in artikel 16 van de Nb-wet (onderdeel G; het voorgestelde artikel 19ib, eerste lid, van de Nb-wet). Dat regime kent een lichter toetsingskader dan het regime van artikel 19d van de Nb-wet.

Wanneer een handeling mogelijke nadelige gevolgen heeft voor zowel de Natura 2000-doelen als voor de doelen met betrekking tot natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis, zijn op grond van dit artikel in beginsel twee vergunningen vereist: één op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet en één op grond van het voorgestelde artikel 19ib, eerste lid, in samenhang met artikel 16, eerste lid, van de Nb-wet. De regering vindt het van belang dat de voorgestelde scheiding van vergunningenregimes niet zal leiden tot extra administratieve lasten. Dit is in de eerste plaats geborgd doordat er één loket is voor het indienen van een aanvraag voor beide vergunningen: in beginsel gedeputeerde staten, tenzij krachtens artikel 19d, vierde lid, van de Nb-wet de Minister van LNV bevoegd is. In de tweede plaats is geregeld dat er geen dubbele aanvraag hoeft te worden gedaan: een aanvraag van een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Nb-wet tevens geldt als een aanvraag van een vergunning als bedoeld in het voorgestelde artikel 19ib in samenhang met artikel 16 van de Nb-wet (het voorgestelde artikel 19ib, tweede lid, van de Nb-wet).

Met het oog op voorkoming van administratieve lasten wordt tevens voorgesteld om, wanneer er sprake is van bestaand gebruik waarvoor geen vergunning is vereist op grond van artikel 19d, derde lid, van de Nb-wet, dit gebruik ook vrij te stellen van de vergunningplicht ter bescherming van de doelen inzake natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis. In plaats daarvan wordt voorgesteld om de aanschrijvingsbevoegdheid van artikel 19c van de Nb-wet van overeenkomstige toepassing te verklaren (het voorgestelde artikel 19ib, derde lid, van de Nb-wet), zodat wanneer nodig, door de overheid maatregelen kunnen worden getroffen.

#### *Onderdeel I*

#### **Artikel 19kb van de Nb-wet**

Het voorgestelde artikel 19kb van de Nb-wet biedt een basis om bij ministeriële regeling regels te stellen over de wijze waarop de gevolgen voor Natura 2000-gebieden worden vastgesteld, met het oog op de vergunningverlening en de vaststelling van plannen.

In die regels kunnen onder meer rekenmodellen, onderzoeksmethoden of meetmethoden worden voorgeschreven die bij de beoordeling van de effecten moeten worden gehanteerd. Ook kunnen, op grond van een

ecologische onderbouwing, geografische beperkingen aan het te onderzoeken gebied worden gesteld.

Door het voorschrijven van modellen en methoden kunnen de effecten van projecten eenvoudiger worden bepaald, hetgeen tot gevolg heeft dat de onderzoekslasten kunnen dalen. Het streven is een situatie te creëren dat de consequenties van de externe werking voor onder meer infrastructuurprojecten eenduidiger en consequent kunnen worden bepaald.

Hiermee wordt gevolg gegeven aan de door het kabinet overgenomen aanbevelingen van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructuurprojecten (Commissie Elverding) om de besluitvorming van infrastructuurprojecten te versnellen (Sneller en beter, advies van de Commissie Versnelling Besluitvorming Infrastructurele Projecten, april 2008; Kamerstukken II 2007/08, 29 385, nrs. 18 en 19) en van de Commissie Verheijen (De luchtkwaliteit centraal, advies van de commissie meten en berekenen luchtkwaliteit (advies «commissie Verheijen»), september 2008, blz. 8; Kamerstukken II 2008/09, 30 175, nr. 62) voor zinvolle methoden van effectbepaling.

### **Artikel 19kc van de Nb-wet**

Het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet voorziet in de bevoegdheid van de Minister van LNV om een meldplicht in te voeren met betrekking tot handelingen met mogelijk negatieve gevolgen voor een Natura 2000-gebied, ingeval er geen vergunningplicht voor die handeling geldt op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nb-wet, en de handeling ook niet is opgenomen in een beheerplan. Daarbij kan worden gedacht aan bestaand gebruik, handelingen met mogelijk versturende maar niet significante effecten, en activiteiten waarvoor geen vergunning is vereist op grond van het voorgestelde separate regime voor de beoordeling van de gevolgen voor de stikstofdepositie (het voorgestelde artikel 19ia van de Nb-wet).

Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is de overheid verplicht om, waar nodig, passende maatregelen te nemen ter voorkoming van verslechtingen of significante verstoringen in het Natura 2000-gebied. Om de actuele situatie te beoordelen kan het nodig zijn te weten welke activiteiten er in een Natura 2000-gebied, of in een onderdeel daarvan, precies plaatsvinden. De op basis van een meldingsplicht ontvangen gegevens dragen er, samen met de gegevens die zijn verkregen in het kader van vergunningverlening, en de gegevens die zijn opgenomen in het beheerplan, aan bij dat het geheel van activiteiten goed in beeld kan worden gebracht. Ten aanzien van de aanwezigheid en het gebruik van infrastructuurwerken, is een meldingsplicht niet nodig, aangezien de overheid daarvan al kennis heeft. Het voorgestelde derde lid regelt dit.

#### *Onderdeel J*

Tegen het besluit tot vaststelling van een beheerplan staat ingevolge artikel 39 van de Nb-wet beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bedacht moet evenwel worden dat slechts bepaalde onderdelen van een beheerplan als besluit in de zin van de Awb zijn aan te merken, en dus voor beroep vatbaar zijn. Onderdelen van het beheerplan die de beschrijving bevatten van het – op uitvoering gerichte – beleid dat het desbetreffende bevoegd gezag wenselijk acht, waaronder de fasering en prioritering, zijn dat niet.

De regering wil voorkomen dat er op dit punt misverstanden ontstaan. Die zouden er toe kunnen leiden dat in het totstandkomingsproces langer onzekerheid bestaat over de juridische houdbaarheid van een beheerplan, en dat de besluitvorming onnodig wordt vertraagd.

De regering stelt daarom voor in de Nb-wet duidelijk te maken tegen welke onderdelen van het beheerplan beroep openstaat. Dit zijn de beschrijvingen in het beheerplan van handelingen die het bereiken van de instandhoudingsdoelstelling niet in gevaar brengen, en de daarbij in voorkomend geval aangegeven voorwaarden en beperkingen. Dergelijke beschrijvingen zijn aan te merken als een besluit, omdat artikel 19d, tweede lid, van de Nb-wet regelt dat handelingen die overeenkomstig de beschrijving in het beheerplan worden uitgevoerd, niet vergunningplichtig zijn.

#### *Onderdeel K*

Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen van artikel 45 van de Nb-wet heeft de Minister van LNV de bevoegdheid om, wanneer nodig, gedeputeerde staten aanwijzingen te geven over de uitoefening van de bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 19c en 19ia van de Nb-wet. Voorgesteld wordt om die bevoegdheid ook van toepassing te laten zijn op de voorgestelde nieuwe bevoegdheden, wanneer deze worden uitgeoefend door gedeputeerde staten.

#### *Onderdeel L*

Artikel 57 van de Nb-wet voorziet in de bevoegdheid van de Minister van LNV (eerste lid) en van gedeputeerde staten (vierde lid) om bestuursdwang toe te passen. Voorgesteld wordt om die bevoegdheid ook van toepassing te laten zijn op de voorgestelde nieuwe bevoegdheden, bedoeld in de artikelen 19c en 19ia van de Nb-wet.

Het vergunningenregime ter bescherming van natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis in Natura 2000-gebieden is op dit moment geregeld via artikel 19d van de Nb-wet. Dat brengt mee dat daarop de bevoegdheden met betrekking tot het geven van aanwijzingen en tot het toepassen van bestuursdwang van toepassing zijn. Met het oog op de voorgestelde scheiding van de vergunningenregimes voor de bescherming van Natura 2000-doelen en voor de doelen inzake natuurschoon en de natuurwetenschappelijke betekenis in Natura 2000-gebieden wordt voorgesteld de bepalingen inzake de aanwijzingsbevoegdheid en bestuursdwang wederom van toepassing te laten zijn op dit voorgestelde separate vergunningenregime.

### **Artikel 3.9**

#### *Onderdeel A*

Uit het huidige artikel 23, onderdeel 2°, van de onteigeningswet zou afgeleid kunnen worden dat in alle gevallen aan de rechtbank het bewijs moet worden overgelegd dat de daar bedoelde hoorzitting heeft plaatsgevonden. Bij veel onteigeningen is het houden van een hoorzitting inmiddels echter niet meer verplicht. Indien bij dat soort onteigeningen geen hoorzitting heeft plaatsgevonden, kan dan ook niet het in de voornoemde bepaling bedoelde bewijs worden overgelegd. In de praktijk komen burgemeester en gemeente bovendien niet in beeld bij een hoorzitting. Om deze redenen wordt het huidige artikel 23, onderdeel 2°, van de onteigeningswet geschrapt. Het nieuwe onderdeel 2° (het huidige onderdeel 3°) wordt opnieuw geformuleerd om het aan te passen aan hedendaags taalgebruik. Dit onderdeel betreft het overleggen van een bewijs dat bepaalde stukken ter inzage hebben gelegen. De stukken dienen in ieder geval in fysieke vorm ter inzage te worden gelegd. Daarnaast bestaat (aanvullend) de mogelijkheid om de stukken langs elektronische weg ter

inzage te leggen, zodat betrokkenen deze bijvoorbeeld via internet kunnen raadplegen.

#### *Onderdeel B*

Artikel 25 van de onteigeningswet wordt aangepast aan de nieuwe formulering van artikel 23 van die wet. Door de nieuwe formulering van de artikelen 23 en 25 van de onteigeningswet kunnen de huidige artikelen 89 en 90 vervallen.

#### *Onderdelen C, D, E en K*

De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 42a, 54a, 54g en 64b van de onteigeningswet houden verband met het opnieuw vaststellen van Titel IV van die wet.

#### *Onderdelen F, I, J en L, onder 2*

De eis dat stukken ter inzage moeten worden gelegd bij «de secretarie» van de gemeente wordt geschrapt. Voldoende is dat de stukken ter inzage worden gelegd binnen de gemeente waar de te onteigenen gronden zijn gelegen. Hiertoe worden de artikelen 54h, 63, 64a, en 72a, vierde lid, van de onteigeningswet gewijzigd.

#### *Onderdeel G*

### **Artikel 61 van de onteigeningswet**

Doordat huidige onderlinge verbanden tussen de onteigeningsprocedure en de planologische procedure worden doorbroken, bestaat de mogelijkheid dat ook onteigeningen op grond van Titel IV van de onteigeningswet al worden afgerond, en de eigendom van gronden al wordt overgeschreven in de openbare registers, voordat de planologische procedure is afgerond. Wanneer het planologisch besluit uiteindelijk niet onherroepelijk wordt, kan dat betekenen dat de onteigening, achteraf gezien, ten onrechte heeft plaatsgevonden. Artikel 61 van de onteigeningswet biedt al een voorziening voor het geval binnen een bepaalde periode nadat het onteigeningsvonnis kracht van gewijsde heeft gekregen nog geen aanvang is gemaakt met het werk waartoe werd onteigend, dan wel voor het geval uit andere omstandigheden blijkt dat het werk blijkbaar niet tot stand zal worden gebracht. De onteigende kan in dat geval via de rechter de onteigende zaken weer in eigendom opvorderen (onder terugbetaling van de schadeloosstelling) of om een additionele billijke schadeloosstelling vragen. De huidige bepaling gaat uit van het initiatief van de onteigende. De onteigenende partij hoeft geen actie te ondernemen. In het geval na toepassing van de ontkoppelde procedures de eigendom is overgegaan, en de onteigening later onterecht blijkt, past het bij een behoorlijk handelend bestuursorgaan om het initiatief te nemen de betrokken zaken weer in eigendom terug te leveren. Om deze reden wordt met dit wetsvoorstel voorzien in een aangepast artikel 61 van de onteigeningswet.

#### *eerste lid*

Het eerste lid van dit artikel beoogt te bereiken dat, indien een werk niet binnen de in dat lid bedoelde termijn wordt uitgevoerd, de onteigenende partij aan de onteigende partij het aanbod doet de onteigende zaken terug te leveren. Van de onteigende partij wordt in dat geval dus een actieve opstelling gevergd. Maakt de onteigende partij van deze mogelijkheid gebruik, dan dient hij uiteraard de eerder ontvangen schadeloosstelling terug te betalen. Indien de onteigende partij er niet voor kiest gebruik te maken van deze mogelijkheid, staat het hem vrij om – net als op grond

van het huidige artikel 61, eerste lid, van de onteigeningswet – een vordering in te dienen tot een additionele schadeloosstelling.

*tweede lid*

Het tweede lid biedt een voorziening voor het geval de onteigenende partij niet of niet tijdig gevolg geeft aan het bepaalde in het eerste lid. In dat geval kan de onteigende partij zelf een vordering indienen tot teruglevering. Dit lid is gelijk aan het huidige artikel 61, eerste lid, van de onteigeningswet.

*derde lid*

Het derde lid van het voorgestelde artikel is gelijk aan het huidige tweede lid van artikel 61 van de onteigeningswet.

*Onderdeel H*

Op onteigening van infrastructurele en waterstaatswerken als bedoeld in artikel 62 van de onteigeningswet, is normaal gesproken de onteigeningsprocedure van de Titels II en Ila van die wet van toepassing. Een dergelijk plan, en soms de daaruit voortvloeiende onteigening, blijkt in de praktijk nog wel eens mede betrekking te hebben op onder meer landschappelijke en ecologische voorzieningen die ter compensatie dienen van het werk waarvoor wordt onteigend. Recent is de vraag opgekomen of in dit geval de Titel IV-procedure moet worden gevolgd in plaats van de Titel II of Ila-procedure, als het werk waarvoor onteigend wordt in een ruimtelijke context is opgenomen. Om aan deze onduidelijkheid een eind te maken, wordt in een nieuw tweede lid van genoemd artikel geregeld dat onteigening van het infrastructurele of waterstaatswerk mede kan bevatten de onteigening van uit het hoofdwerk rechtstreeks voortvloeiende bijkomende voorzieningen. De genoemde situatie kan zich in de praktijk voordoen bij een bestemmingsplan, projectbesluit en inpassingsplan. Om deze reden wordt in artikel 62 van de onteigeningswet de koppeling met deze besluiten en plannen gelegd.

*Onderdeel L*

*onder 1*

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij onderdeel H.

*onder 2*

Met dit onderdeel is voorzien in aanpassing van artikel 72a, tweede lid, onderdeel b, van de onteigeningswet aan de Wabo.

*Onderdeel M*

*Titel IV van de onteigeningswet*

Titel IV van de onteigeningswet wordt geheel opnieuw vastgesteld. Daarbij worden de nieuwe artikelen 77 tot en met 82 ingevoerd. Voor de achtergronden van deze wijziging zij verwezen naar paragraaf 4.4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Het nieuwe artikel 77 van de onteigeningswet is voor een belangrijk deel gelijkloidend aan het huidige artikel 77 van die wet. Deze bepaling geeft de reikwijdte van de onteigeningstitel en blijven daarom inhoudelijk gehandhaafd. Verwijzingen in dat artikel naar de huidige rol van het college van burgemeesters en wethouders bij de voorbereiding van het onteigeningsbesluit (het huidige derde lid) komen te vervallen, aangezien deze rol verandert. De huidige artikelen 79, 84 en 86 komen nagenoeg geheel te vervallen, aangezien deze bepalingen de huidige Titel IV-procedure beschrijven, die wordt vervangen door de nieuwe procedure.

### **Artikel 78 van de onteigeningswet**

De procedure van het huidige artikel 87 vormt de grondslag voor de nieuwe versnelde procedure van Titel IV. Deze bepaling heeft zijn beslag gekregen in het nieuwe artikel 78. Deze bepaling vormt de kern van de nieuwe Titel IV-procedure. Het huidige derde lid van artikel 79 van de onteigeningswet wordt deels ondergebracht in het nieuwe artikel 78, achtste lid. De verwijzing in het huidige artikel 82 van de onteigeningswet naar artikel 64b, tweede en derde lid, van die wet is opgenomen in het nieuwe artikel 80 van de onteigeningswet. De opsomming in huidige artikel 83, eerste lid, van de onteigeningswet van de bij het onteigeningsbesluit te vermelden informatie, is opgenomen in het vijfde lid van het nieuwe artikel 78 van die wet. Het huidige artikel 85 van de onteigeningswet beschrijft een versnelde procedure van de huidige Titel IV-ontelingen op grond van artikel 77 van die wet. Deze procedure kan vervallen, aangezien hieraan naar verwachting in de praktijk geen behoefte meer zal bestaan gelet op de generieke versnelde nieuwe procedure. In de praktijk wordt op dit moment overigens weinig toepassing gegeven aan het huidige artikel 85 van de onteigeningswet. In artikel 78, zesde lid, van de onteigeningswet is de nieuwe, kortere beslistermijn vastgelegd. Voor de formulering daarvan is zoveel mogelijk aangesloten bij artikel 64a, eerste en tweede lid, van de onteigeningswet.

### **Artikel 79 van de onteigeningswet**

Het nieuwe artikel 79 van de onteigeningswet is voor een belangrijk deel ontleend aan het huidige artikel 80, derde lid, van die wet. Deze bepaling beoogt te bereiken dat de onteigenende bestuursorganen niet nodeloos lang wachten met het voorleggen van hun verzoek tot onteigening. Wordt het verzoek aan de Kroon niet gedaan binnen drie maanden nadat het besluit is genomen, dan vervalt het besluit van rechtswege. Dit is een halvering van de huidige artikel 80, derde lid, van de onteigeningswet opgenomen termijn. De opsomming van documenten die met het verzoek om onteigening aan de Kroon moeten worden overgelegd, is uitgebreid in vergelijking met het huidige artikel 80 van de onteigeningswet. Dit houdt verband met het feit dat de Kroon vanaf de start van de onteigeningsprocedure moet kunnen beschikken over alle gegevens die nodig zijn voor een juiste beoordeling van het verzoek om onteigening en het gegeven dat deze lokale informatie alleen doelmatig kan worden verzameld op lokaal niveau. De per 1 juli 2005 voor de onteigeningsprocedure van toepassing verklaarde openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb kan, blijkens vast beleid van de Kroon, immers alleen dan succesvol worden afgerond wanneer het bestuursorgaan zich voldoende inspanning getroost om de kring belanghebbenden bij de onteigening zo goed mogelijk af te bakenen. Op gemeentelijk niveau kan hierbij bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van het koppelen van adressen aan de informatie uit de gemeentelijke basisadministratie en het handelsregister. Overigens zal dit met name voor de gemeenten geen wezenlijke taakverzwaring inhouden, omdat bedoelde informatie in de praktijk ook al werd gevraagd en verstrekt.

### **Artikel 80 van de onteigeningswet**

Het nieuwe artikel 80 van de onteigeningswet is ontleend aan het huidige artikel 88 van die wet. Door de verwijzing naar andere toepasselijke artikelen van de onteigeningswet, kunnen de huidige artikelen 91 en 95 tot en met 96 van de onteigeningswet vervallen. De huidige artikelen 93 en 94 van de onteigeningswet zijn in de nieuwe Titel IV opgenomen als artikel 81 respectievelijk 82 van de onteigeningswet.

## *Onderdeel N*

Met dit onderdeel is voorzien in aanpassing van artikel 79, onderdeel 7°, van de onteigeningswet aan de Wabo.

### **Artikel 3.10**

#### *Onderdeel A*

Artikel 7, vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding bepaalt dat de terinzagelegging van ontwerpwegaanpassingsbesluiten tevens ten kantore van alle betrokken bestuursorganen dient te geschieden. In het kader van dejuridisering wordt deze bepaling geschrapt en geldt voortaan het regime van de uniforme voorbereidingsprocedure van de Awb. Op grond van artikel 3.11 van de Awb dient het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage te worden gelegd. Deze terinzagelegging kan ten kantore van een of meerdere betrokken bestuursorganen plaatsvinden, maar ook elektronisch geschieden.

#### *Onderdeel B*

##### *onder 1*

De aanleg, het beheer en onderhoud van rijksinfrastructuur kunnen effecten hebben op Natura 2000-gebieden. Bij de voorbereiding van een tracébesluit als bedoeld in artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet en bij de voorbereiding van een wegaanpassingsbesluit als bedoeld in artikel 9 van de Spoedwet wegverbreding wordt dan een «natuurtoets» verricht. Daarbij worden alle mogelijke effecten van het project in beeld gebracht. Die natuurtoets komt overeen met de passende beoordeling die op grond van artikel 19f van de Nb-wet is verplicht, of wanneer het niet om projecten met mogelijk significante effecten gaat, met de zogenoemde verslechteringstoets (artikelen 19d, eerste lid, en 19e, van de Nb-wet). Indien uit de passende beoordeling blijkt dat er significante effecten blijven bestaan, wordt in de natuurtoets voor het tracébesluit of wegaanpassingsbesluit onderzocht of er alternatieven (A) zijn. Bij het ontbreken daarvan kan het project dan toch doorgaan als er dwingende redenen van groot openbaar belang (D) zijn en er in het tracébesluit of wegaanpassingsbesluit wordt voorzien in compensatie (C). Dit zijn de zogenoemde ADC-criteria.

Als de gevolgen voor Natura 2000-gebieden door de Minister van VenW al in beeld zijn gebracht bij de voorbereiding van het tracébesluit of het wegaanpassingsbesluit en eventuele te treffen mitigatie- en compensatiemaatregelen daar ook in zijn opgenomen, is het niet zinvol om nogmaals, in het kader van de vergunningverlening op grond van de Nb-wet, een passende beoordeling op te stellen en zonodig de ADC-criteria te doorlopen, omdat die geen nieuwe gegevens en inzichten zal opleveren over de gevolgen van het plan. Deze dubbele toets is dan overbodig.

Daarom wordt voorgesteld de plicht om een passende beoordeling uit te voeren, te integreren in de besluitvorming voor een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit, en de vergunningplicht van de Natuurbeschermingswet niet meer van toepassing te laten zijn.

Deze voorstellen hebben tot gevolg dat voor een project waarop een tracébesluit of een wegaanpassingsbesluit betrekking heeft een kortere procedure kan worden doorlopen, voordat het project kan worden uitgevoerd, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de natuurbelangen.

Voor projecten waarvoor het maken van een passende beoordeling niet verplicht is, maar die wel negatieve effecten op een Natura 2000-gebied kunnen hebben, is eveneens bepaald dat geen vergunning op grond van de Nb-wet is vereist.

Ook is een vergelijkbare voorziening getroffen voor de integratie van de



vergunning voor activiteiten die gevolgen hebben voor een beschermd natuurmonument, bedoeld in artikel 16 van de Nb-wet en het wegaanpassingsbesluit.

In verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV voor de natuurbeschermingsregelgeving wordt voorgesteld dat het wegaanpassingsbesluit in gevallen waarin de natuurtoets is geïncorporeerd in dat besluit, in overeenstemming met de Minister van LNV wordt genomen. Daarbij zal, lopende het totstandkomingsproces, al informeel afstemming plaatsvinden met de Minister van LNV. Met het oog op een voortvarende besluitvorming zal deze informele instemmingsprocedure parallel lopen met de reguliere besluitvormingsprocedure, waarbij een maximum termijn van drie weken geldt.

#### *onder 2*

Omdat de natuurtoets met betrekking tot de doelstelling van Natura 2000-gebieden in het kader van het wegaanpassingsbesluit wordt uitgevoerd en een vergunning op grond van de Nb-wet niet meer benodigd is, voorziet het voorgestelde artikel 9, vierde lid, van de Nb-wet er in dat de vergunningplicht van artikel 19d van die wet voor Natura 2000-gebieden niet van toepassing is. Ook is het niet nodig om op grond van het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet een meldplicht te introduceren voor projecten waarop het wegaanpassingsbesluit van toepassing is, aangezien de overheid dan al per definitie op de hoogte is van het project. Het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet is daarom ook niet van toepassing.

De uitvoering van de natuurtoets in het kader van het wegaanpassingsbesluit wordt geborgd door artikel 19j van de Nb-wet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Normaliter geldt dat artikel voor de totstandkoming van plannen, en dus niet voor projecten. Artikel 19j van de Nb-wet is daardoor van toepassing op het wegaanpassingsbesluit-project als ware het een plan.

Artikel 19j, eerste lid, van de Nb-wet, biedt een voorziening voor de zogenoemde verslechteringstoets ingeval het wegaanpassingsbesluit een mogelijk verslechterend of significant verstorend effect heeft; artikel 19j, tweede lid, van de Nb-wet voorziet in regels ingeval het wegaanpassingsbesluit een project is met mogelijk significante effecten. In dat geval is een passende beoordeling vereist. Voorgesteld wordt dat de passende beoordeling geen deel uit hoeft te maken van het voorgeschreven besluit-MER. Die verplichting heeft immers alleen betrekking op de plan-MER. Daarom is artikel 19j, vierde lid, niet van overeenkomstige toepassing verklaard. De inhoudelijke toetsing voor het wegaanpassingsbesluit verschilt niet van een toetsing in het kader van een vergunning. Het voorgestelde artikel 19ia met betrekking tot het beoordelingsregime van de gevolgen voor de stikstofdepositie wordt daarom ook voor wegaanpassingsbesluiten van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit geldt tevens voor de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 19kb met betrekking tot de bepaling van significante effecten.

In het voorgestelde artikel 9, vijfde lid, van de Spoedwet wegverbreding is geregeld dat ook de toets van de gevolgen van het wegaanpassingsbesluit voor de doelen van beschermde natuurmonumenten in het kader van het wegaanpassingsbesluit plaatsvindt, en dus niet via een aparte vergunningprocedure op grond van artikel 16 van de Nb-wet. Inhoudelijk is de toets gelijk aan de toets die anders bij de vergunningverlening op grond van voornoemd artikel zou hebben plaatsgevonden.

#### *Onderdeel C*

Het voorgestelde artikel 11, zevende lid, van de Spoedwet wegverbreding beoogt een vereenvoudiging van de procedurele uitvoering van wegaanpassingsbesluiten. Deze bepaling strekt ertoe dat wanneer in een

wegaanpassingsbesluit reeds maatregelen of voorzieningen zijn beschreven, voor de uitvoering waarvan krachtens artikel 15 van de Wegenverkeerswet 1994 een verkeersbesluit zou zijn vereist, een dergelijk verkeersbesluit bij die uitvoering van het wegaanpassingsbesluit niet meer vereist zal zijn. Het huidige artikel 11, zevende lid, van de Spoedwet wegverbreding kan vervangen worden, nu de huidige verwijzing in dat artikel naar de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kan komen te vervallen. Deze vergunning zal immers niet langer vereist zijn ter uitvoering van wegaanpassingsbesluiten. Verwezen kan worden naar de toelichting op artikel 3.16.

#### *Onderdeel D*

Het vervallen van artikel 16, tweede, derde en vierde lid, van de Spoedwet wegverbreding bewerkstelligt het loslaten van de koppeling tussen het wegaanpassingsbesluit en de mogelijkheid het onteigeningsvonnis in te schrijven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

### **Artikel 3.11**

#### *Onderdeel A*

Gelet op hetgeen in paragraaf 4.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting is opgemerkt wordt voorgesteld artikel 5.14, eerste tot en met vierde lid, van de Telecommunicatiewet te schrappen. De bepalingen over scheiding van functies binnen de gemeenten, en het verbod op bevoordeling blijven gehandhaafd. De betrokkenheid van gemeenten is in artikel 5.14 verduidelijkt door de terminologie «directe of indirecte betrokkenheid». Met direct betrokken wordt allereerst bedoeld dat de gemeente zelf elektronische communicatienetwerken of diensten aanbiedt. Verder valt er ook de situatie onder dat de gemeente zelf deelneemt in een rechtspersoon of personenvennootschap die zich bezig houdt met het aanbieden van elektronische communicatienetwerken of diensten. Van indirect betrokken zijn is sprake wanneer de gemeente middellijk, via een «tussengeschakelde» personenvennootschap of rechtspersoon deelneemt in een onderneming die elektronische communicatiediensten aanbiedt.

#### *Onderdeel B*

Artikel 20.12 van de Telecommunicatiewet bevat een overgangsregeling bevat die betrekking heeft op de te vervallen bepalingen van artikel 5.14 van die wet. Artikel 20.12 van de Telecommunicatiewet kan daarom vervallen.

### **Artikel 3.12**

#### *Onderdeel A*

Artikel 12, derde lid, derde volzin, van de Tracéwet bepaalt dat de terinzagelegging van tracébesluiten tevens ten kantore van alle betrokken bestuursorganen dient te geschieden. In het kader van dejuridisering wordt deze bepaling geschrapt en geldt voortaan het regime van de algemene voorbereidingsprocedure van de Awb. Op grond van artikel 3.11 van de Awb dient het ontwerp van het te nemen besluit ter inzage te worden gelegd. Deze terinzagelegging kan ten kantore van een of meerdere betrokken bestuursorganen plaatsvinden, maar ook elektronisch geschieden.

## *Onderdeel B*

### *onder 1*

In verband met de verantwoordelijkheid van de Minister van LNV voor de natuurbeschermingsregelgeving wordt voorgesteld dat het tracébesluit in gevallen waarin de natuurtoets is geïncorporeerd in dat besluit, in overeenstemming met de Minister van LNV wordt genomen. Daarbij zal, lopende het totstandkomingsproces, al informeel afstemming plaatsvinden met de Minister van LNV. Met het oog op een voortvarende besluitvorming zal deze informele instemmingsprocedure parallel lopen met de reguliere besluitvormingsprocedure, waarbij een maximum termijn van drie weken geldt.

### *onder 2*

Aan artikel 11 van de Tracéwet wordt een lid toegevoegd, dat het mogelijk maakt verkeersmaatregelen onderdeel uit te laten maken van een tracébesluit, zodat het afzonderlijke verkeersbesluit kan komen te vervallen.

### *onder 3*

Omdat de natuurtoets met betrekking tot de doelstelling van Natura 2000-gebieden in het kader van het tracébesluit wordt uitgevoerd en een vergunning op grond van de Nb-wet niet meer benodigd is, voorziet het voorgestelde artikel 15, tiende lid, van de Tracéwet er in dat de vergunningplicht van artikel 19d van de Nb-wet voor Natura 2000-gebieden niet van toepassing is. Ook is het niet nodig om op grond van het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet een meldplicht te introduceren voor projecten waarop het tracébesluit van toepassing is, aangezien de overheid dan al per definitie op de hoogte is van het project. Het voorgestelde artikel 19kc van de Nb-wet is daarom ook niet van toepassing. De uitvoering van de natuurtoets in het kader van het tracébesluit wordt geborgd door artikel 19j van de Nb-wet van overeenkomstige toepassing te verklaren. Normaliter geldt dat artikel voor de totstandkoming van plannen, en dus niet voor projecten. Artikel 19j van de Nb-wet is daardoor van toepassing op het tracébesluit -project als ware het een plan. Artikel 19j, eerste lid, van de Nb-wet, biedt een voorziening voor de zogenoemde verslechteringstoets ingeval het tracébesluit een mogelijk verslechterend of significant verstorend effect heeft; artikel 19j, tweede lid, van de Nb-wet voorziet in regels ingeval het tracébesluit een project is met mogelijk significante effecten. In dat geval is een passende beoordeling vereist. Voorgesteld wordt dat de passende beoordeling geen deel uit hoeft te maken van het voorgeschreven besluit-MER. Die verplichting heeft immers alleen betrekking op de plan-MER. Daarom is artikel 19j, vierde lid, van de Nb-wet niet van overeenkomstige toepassing verklaard. De inhoudelijke toetsing voor het tracébesluit verschilt niet van een toetsing in het kader van een vergunning. Het voorgestelde artikel 19ia van de Nb-wet met betrekking tot het beoordelingsregime van de gevolgen voor de stikstofdepositie wordt daarom ook voor tracébesluiten van overeenkomstige toepassing verklaard. Dit geldt tevens voor de ministeriële regeling als bedoeld in artikel 19kb van de Nb-wet met betrekking tot de bepaling van significante effecten. In het voorgestelde artikel 15, elfde lid, van de Tracéwet is geregeld dat ook de toets van de gevolgen van het tracébesluit voor de doelen van beschermde natuurmonumenten in het kader van het tracébesluit plaatsvindt, en dus niet via een aparte vergunningprocedure op grond van artikel 16 van de Nb-wet. Inhoudelijk is de toets gelijk aan de toets die anders bij de vergunningverlening op grond van voornoemd artikel zou hebben plaatsgevonden.

### *Onderdeel C*

Het vervallen van de artikelen 20b en 20c van de Tracéwet betekent dat op onteigening van onroerende zaken, waarvoor de Tracéwet de planologische grondslag biedt, de procedure van artikel 72a van de onteigeningswet geheel van overeenkomstige toepassing is. Met het vervallen van deze artikelen verdwijnt de bestaande koppeling met de civielrechtelijke fase geheel. De koppeling met de administratieve fase van de procedure is er alleen nog aan het begin van de procedure, namelijk bij de ter inzage legging ingevolge afdeling 3.4 van de Awb. De ter inzage legging voor de administratieve fase kan op zijn vroegst plaatsvinden gelijktijdig met de ter inzage legging voor de planologische procedure.

#### **Artikel 3.13**

Deze wijziging van artikel 13 van de Tijdelijke wet huurkoop onroerende zaken vloeit voort uit het opnieuw vaststellen van titel IV van de onteigeningswet (artikel 3.9, onderdeel M, van dit wetsvoorstel).

#### **Artikel 3.14**

Artikel 5.14, eerste lid, van de Waterwet geeft een vergelijkbare regeling als artikel 7k van de Wet op de Waterkering. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 3.23 van dit wetsvoorstel. Artikel 5.14 van de Waterwet is nog niet in werking getreden. Evenwel wordt ter verduidelijking en ter voorkoming van misverstanden het eerste lid van dat artikel geschrapt.

#### **Artikel 3.15**

### *Onderdeel A*

Voor een toelichting wordt verwezen naar de toelichting bij artikel 3.18, onderdeel F, van dit wetsvoorstel. In dit onderdeel is artikel 1.1, onderdeel J, van de Invoeringswet Wabo opgenomen. Dat artikel vervalt dan ook (artikel 3.5, onder 1, van dit wetsvoorstel).

### *Onderdeel B*

#### *Artikel 3.3a van de Wabo*

In diverse gemeenten staan grootschalige transitieprojecten op stapel waarbij bestaande, vaak verouderde bedrijventerreinen gelegen op ongunstige locaties worden vervangen door andere bestemmingen (vaak woningbouw) die beter aansluiten bij de directe omgeving. Voor de ter plaatse gevestigde bedrijven worden dan andere locaties ontwikkeld. Het administratief in goede banen leiden van deze projecten, waarbij onder meer transacties met een groot aantal bedrijven plaats moeten vinden, is vaak een complexe zaak. Daarbij is het ongewenst dat partijen op grond van hun bestaande rechten claims leggen die de geplande ontwikkeling belemmeren of vertragen. Het ruimtelijke ordeningsrecht biedt hiervoor doorgaans voldoende waarborgen.

Sinds 1 juli 2008 is het ook mogelijk om een milieuvergunning te weigeren als die in strijd is met het bestemmingsplan waarin de nieuwe ontwikkelingen zijn vastgelegd (zie artikel 8.10, derde lid, van de Wm, een bepaling die om wetstechnische redenen overigens komt te vervallen bij inwerkingtreding van de Wabo). Dat heeft het instrumentarium om dit soort transitieprocessen te beheersen aanzienlijk verbeterd met name

waar het bestaande bedrijventerrein een gezoneerd industrieterrein is in de zin van de Wet geluidhinder.

Een probleem kan zich nog voordoen in de periode voor de vaststelling van het bestemmingsplan. En wel specifiek als er sprake is van een industrieterrein met een geluidzoneringsplan. In deze zoneringsplan is de geluidruimte vastgelegd die alle bedrijven gezamenlijk op het terrein mogen produceren. De zoneringsplan wordt gelijktijdig met het wijzigen van het bestemmingsplan gewijzigd. Tot dat moment van wijziging is de «oude» zoneringsplan van kracht, terwijl al wel een voorbereidingsbesluit is genomen waarin de nieuwe ontwikkeling wordt aangekondigd. Als een bedrijf in goed overleg met de gemeente heeft besloten alvast naar een nieuwe locatie te verhuizen, kan een naburig bedrijf de vrijgekomen geluidruimte (behorend bij de oude zone) claimen en op die manier het transitieproces frustreren.

De bouwvergunning kent deze figuur van aanhouding op grond van het voorbereidingsbesluit al geruime tijd (artikel 50, eerste lid, onder a, van de Woningwet; artikel 3.3, eerste lid, onder a, van de Wabo). De «bescherming» van de nieuwe ontwikkeling begint dan als het ware al een jaar eerder. Bij milieuvergunningen bestaat die mogelijkheid niet. En met name vanwege de hierboven toegelichte relatie met de geluidzoneringsplan, is die soms zeer gewenst. Vandaar dat in dit wetsvoorstel de mogelijkheid wordt gecreëerd om na het nemen van een voorbereidingsbesluit, vergunningaanvragen aan te houden. Dit geldt uiteraard alleen als in die vergunningaanvraag geluidruimte wordt geclaimd die haaks staat op de gewenste ontwikkeling.

De tekst van de bepaling is goeddeels ontleend aan artikel 3.5 van de Wabo, een bepaling die in het kader van de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 2) komt te vervallen. Die bepaling wordt geschrapt (in het wetsvoorstel Aanpassingswet dienstenrichtlijn, Kamerstukken II 2008/09, 31 859, nr. 2), omdat de in het tweede lid daarvan opgenomen aanhoudingsgrond – *de aanhouding duurt totdat een zone rond het betrokken terrein is vastgesteld* – op gespannen voet staat met de Dienstenrichtlijn en Dienstenwet. In de toelichting bij het schrappen van deze bepaling wordt het volgende opgemerkt (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 52–53):

«Materieel heeft het laten vervallen van deze bepaling geen gevolgen. Zolang in het bestemmingsplan nog geen zone voor een industrieterrein is vastgesteld, zal de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, met betrekking tot een inrichting die behoort tot de hiervoor bedoelde categorie en die gevestigd wordt op een zodanig industrieterrein tevens een aanvraag voor het gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan moeten omvatten (activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c). Deze verplichting vloeit voort uit artikel 2.7.

Als namelijk sprake is van een bestaand terrein waaromheen nog geen geluidzone is vastgesteld, betreft het geen «industrieterrein» in de zin van de Wet geluidhinder. Volgens de definitie van artikel 1 van die wet is een industrieterrein een terrein waaraan een bestemming is gegeven die de mogelijkheid van vestiging van inrichtingen behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken, insluit. Als men een inrichting die behoort tot een bij de hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie, dus op een bestaand, niet gezoneerd terrein wil vestigen, is sprake van strijd met het bestemmingsplan.

Artikel 13.7 van de Wm, waarvan de inhoud is overgenomen in artikel 3.5, zal om dezelfde redenen worden geschrapt.»

De geschrapte bepaling heeft betrekking op een nieuw, nog te zoneren en waarschijnlijk vrijwel leeg terrein. Bij transities gaat het om de ontmanteling van bestaande terreinen die zijn gevuld met (veel) bestaande bedrijven. Enkele van deze bedrijven kunnen een eigen belang hebben om te blijven op de lokatie waar ze zich al jaren bevinden. Terwijl de lokale overheid heeft besloten dat het in het algemeen belang beter is dat de bedrijven op een andere, betere lokatie verder gaan en het bestaande industrieterrein wordt omgebouwd naar een ter plaatse meer geschikte bestemming. Door de koppeling met de geluidzoning kunnen de onwillige bedrijven de hele ontwikkeling frustreren zolang de oude zoning (gekoppeld aan de oude bestemming) nog niet is opgeheven (dat gebeurt als het nieuwe bestemmingsplan is vastgesteld).

De geschrapte bepaling ziet overigens op de casus dat de gemeente wel het bestemmingsplan voor het industrieterrein heeft vastgesteld, maar nog niet heeft voldaan aan de wettelijke verplichting om de zone rond het nieuwe industrieterrein vast te stellen (artikel 40 van de Wet geluidhinder). Er ontstaat dan weliswaar een vergelijkbare lacune (men moet soms een onwenselijke milieuvergunning afgeven), maar door de bestemmingsplanprocedure en de zoning parallel te schakelen heeft de gemeente zelf het voorkomen van deze lacune in de hand.

### **Artikel 3.16**

Het voorgestelde artikel 2, derde lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken beoogt de zogenaamde vergunning eigen dienst uit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken te laten vervallen. Met de inwerkingtreding van de Waterwet (voorzien eind 2009), zal de Wet beheer rijkswaterstaatswerken enkel nog betrekking hebben op wegen die in beheer zijn bij het Rijk. De wateren en waterkeringen die in beheer zijn bij het Rijk, vallen vanaf dat moment onder het bereik van de Waterwet. In die waterwetgeving is de vergunning die de Minister van VenW voor de activiteiten die door of namens de Minister van VenW zelf worden verricht in het kader van het waterbeheer reeds komen te vervallen.

Het voorgestelde artikel beoogt hetzelfde voor de activiteiten die door of namens de Minister van VenW worden verricht in het kader van het Rijkswegbeheer, de aanleg of wijziging van hoofdwegen of het verkeersmanagement over die wegen.

Voor de uitvoering van wegaanpassingsbesluiten was de vergunning eigen dienst al buiten toepassing verklaard in artikel 11, zevende lid, van de Spoedwet wegverbreding. Het voorgestelde artikel verruimt die regeling ook naar de uitvoering van projecten aan hoofdwegen onder de Tracéwet, en andere activiteiten die de Minister van VenW als beheerder van de weg of in het kader van het verkeersmanagement verricht. Ook voor maatregelen ter verbeteren van de weg, en de daartoe behorende kustwerken, zoals het oprichten van geluidschermen of luchtschermen zal niet langer een vergunning eigen dienst vereist zijn. Deze vereenvoudiging verlicht ook de lasten ook van de in opdracht van de Minister van VenW handelende aannemers, die de feitelijke uitvoering doen. Het nieuwe artikellid maakt de bestaande uitzondering voor gewoon onderhoud in artikel 2, derde lid overbodig; onder beheer van waterstaatswerken valt ook het gewoon onderhoud van die werken. Het huidige artikel 2, derde lid wordt dan ook vervangen door het voorgestelde artikellid.

Deze vereenvoudiging was reeds voorzien in het kader van de structurele wijziging van de Tracéwet, maar is ten behoeve van het doel van dit wetsvoorstel naar voren gehaald.

### **Artikel 3.17**

#### *Onderdeel A*

Bij een bodemenergiesysteem en veel van de andere werken die in het tweede lid worden genoemd, is niet alleen het installeren van het werk relevant voor het optreden van gevolgen voor de bodem, maar ook het gebruik van het werk. Tijdens het gebruik kan verontreiniging van de bodem plaatsvinden of kan de doelmatige werking van een bodemenergiesysteem worden verstoord. Dit laatste belang valt ingevolge het nieuwe artikel 8, derde lid, van de Wbb eveneens onder de reikwijdte van het eerste lid. Het is nu niet geheel duidelijk of het gebruik van een werk in het huidige eerste lid onder «uitvoeren van een werk» valt. De toevoeging maakt duidelijk dat ook het gebruik van een werk onder het eerste lid valt. Het begrip bodemenergiesysteem is overgenomen uit de Invoeringswet Waterwet. In die wet heeft het betrekking op de open WKO's. Het is wenselijk in de Wbb ter aanduiding van de gesloten WKO's dezelfde terminologie te hanteren, te meer omdat de integrale algemene maatregel van bestuur zowel op de Waterwet als op de Wbb zal worden gebaseerd. In de Waterwet gaat het om systemen waarbij water in het grondwater wordt geïnfiltreerd en grondwater onttrokken. In de Wbb is die beperking niet aangebracht, omdat het kenmerk van een gesloten WKO is dat water in een buis door de bodem wordt geleid maar daarbij niet in contact komt met het grondwater. Er wordt geen water in het grondwater geïnfiltreerd en ook geen grondwater onttrokken. Onder het begrip bodemenergiesysteem kunnen ook andere systemen vallen dan WKO, zoals aardwarmte en geothermie. Het is wenselijk dat de mogelijkheid van regulering van dergelijke systemen meteen wordt meegenomen, zodat zo nodig ook regels ter stimulering van andere bodemenergiesystemen dan WKO kunnen worden gesteld, zoals geothermie. Ook een open WKO valt onder het begrip bodemenergiesysteem. Omdat de Waterwet reeds in een regeling van open WKO voorziet, is het in beginsel niet nodig om dergelijke systemen in het kader van de Wbb te reguleren, behalve indien dit nodig is ter bescherming van specifieke bodembeschermingsbelangen, die niet onder de Waterwet vallen omdat ze niet aan grondwater zijn gerelateerd. Ook de regulering van interferentie kan voor open WKO's plaatsvinden in het kader van de Waterwet, omdat dit belang valt onder artikel 2 van de Waterwet. Desgewenst kan zij echter ook plaatsvinden op grond van de Wbb.

Tevens maakt de toevoeging duidelijk dat bij algemene maatregel van bestuur krachtens het eerste lid zelfstandig regels kunnen worden gesteld met betrekking tot het gebruik van een werk, los van het installeren van een werk. De regels kunnen derhalve ook betrekking hebben op het gebruik van bodemenergiesystemen of andere werken, die reeds aanwezig waren op het tijdstip waarop een maatregel krachtens het eerste lid op die werken van toepassing werd.

De wijziging van artikel 8, tweede lid, van de Wbb heeft tot doel duidelijk te maken dat het installeren en gebruiken van een bodemenergiesysteem een handeling (werk) is, die onder artikel 8, eerste lid, valt. Het geeft de regulering van bodemenergiesystemen bovendien een duidelijk herkenbare plaats in de Wbb, waarbij in andere bepalingen, zoals in het nieuwe derde lid, kan worden aangehaakt.

Op grond van het nieuwe artikel 8, derde lid, van de Wbb kunnen ook regels worden gesteld in het belang van een doelmatig gebruik van bodemenergie om interferentie tussen WKO's tegen te gaan. Tevens wordt hiermee een grondslag gelegd voor het doorbreken van het beginsel «wie het eerst komt die het eerst maalt». Een maatregel kan bijvoorbeeld inhouden dat een bestaand individueel bodemenergiesysteem niet meer mag worden gebruikt maar buiten gebruik moet

worden gesteld ten behoeve van een collectief bodemenergiesysteem. Met een collectief systeem kan doelmatiger gebruik worden gemaakt van bodemenergie.

Onder «verontreiniging van de bodem» in artikel 8, eerste lid, van de Wbb wordt niet alleen chemische verontreiniging verstaan maar ook thermische verontreiniging. Het tegengaan van dergelijke verontreiniging is een van de aspecten waarmee rekening moet worden gehouden bij bodemenergiesystemen, maar hoeft dus niet als specifiek te beschermen te worden genoemd. Hetzelfde geldt voor het tegengaan van eventuele verstoring van de doelmatigheid van saneringsmaatregelen. In sommige gevallen is het echter juist de bedoeling dat WKO in combinatie met bodemsaneringswerkzaamheden wordt uitgevoerd. Verstoring van de drinkwaterwinning speelt vooral bij open systemen in het kader van de Waterwet. Dit belang valt reeds binnen de reikwijdte van die wet.

#### *Onderdeel B*

In artikel 15, eerste lid, van de Wbb wordt onderdeel d vervangen door een nieuw onderdeel dat het mogelijk maakt dat de meldingsplicht die op grond van dit onderdeel kan worden opgelegd, zich niet alleen richt tot degene die de werkzaamheid verricht of doet verrichten, maar ook tot bijvoorbeeld de installateur of de aannemer die de werkzaamheden in opdracht feitelijk uitvoert. Deze wijziging is wenselijk omdat de ervaringen met de naleving van bestaande meldingsplichten niet altijd even positief zijn. Hierdoor krijgt het bevoegd gezag niet de informatie die het nodig heeft om bijvoorbeeld interferentie te voorkomen. Zeker van erkende installateurs mag worden verwacht dat zij de meldingsplicht beter naleven dan de individuele opdrachtgevers. Bovendien kan doeltreffender worden opgetreden tegen installateurs die de meldingsplicht geregeld overtreden, omdat dit optreden kan leiden tot een betere naleving van de meldingsplicht in de toekomst voor een groter aantal WKO's.

De meldingsverplichting kan ook betrekking hebben op het gebruik van bodemenergiesystemen en andere voorwerpen en voorzieningen die reeds in de bodem waren geïnstalleerd voordat daarvoor bij algemene maatregel van bestuur regels werden gesteld.

Met het nieuwe artikel 15, eerste lid, onderdeel e, van de Wbb heeft het bevoegd gezag een instrument in handen om ervoor te zorgen dat bestaande WKO of andere werken buiten gebruik worden gesteld. Dit kan nodig zijn wanneer een WKO kan interfereren met een grootschaliger en doelmatiger WKO. Uiteraard moet daarbij rekening worden gehouden met de investeringen die zijn gedaan en hun nut verliezen. Dit betekent niet dat dan geen buitengebruikstelling mogelijk is, maar dat, indien de omstandigheden daartoe aanleiding geven en schade wordt geleden, een tegemoetkoming wordt verstrekt.

#### *Onderdeel C*

In artikel 17 van de Wbb wordt een nieuw tweede lid ingevoegd omdat het wenselijk kan zijn dat de verplichtingen die ingevolge het eerste lid in het belang van de bescherming van de bodem kunnen worden opgelegd, ook de bevordering van het doelmatig gebruik van bodemenergie tot doel kunnen hebben. Daarbij gaat het met name om het invloedsgebied van een bodemenergiesysteem, omdat hierdoor interferentie met andere systemen kan ontstaan of verstoring van andere bodemfuncties en belangen.

#### *Onderdeel D*

Het nieuwe tweede lid van artikel 18 van de Wbb maakt het mogelijk bij



provinciale verordening het beschermingsregime te differentiëren en voor bepaalde gebieden of handelingen een ander beschermingsregime vast te stellen. Hierdoor kan vaker met een lichter basisregime worden volstaan en hoeft alleen in specifieke situaties een zwaardere procedure te worden gevolgd. Wat betreft WKO is het met name de bedoeling dat in uitzonderingssituaties gebieden worden aangewezen waarin niet met een melding kan worden volstaan maar een individuele toestemming moet worden verleend. Daarbij bestaat weer de keuze tussen een lichte dan wel zware toestemmingsprocedure. Daarbij kan het ook voor andere handelingen dan de toepassing van WKO wenselijk zijn het beschermingsregime te verlichten door gebruikmaking van de nieuwe mogelijkheid van toepassing van de standaardprocedure van de Awb in plaats van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure die nu alleen nog mogelijk is.

#### *Onderdelen E en F*

Door de wijziging van de artikelen 65 en 66 van de Wbb wordt het mogelijk dat voor besluiten omtrent ontheffing een kortere procedure wordt gevolgd dan de uitgebreide procedure van afdeling 3.4 van de Awb. Hiertoe kunnen bij provinciale verordening overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wbb gebieden worden aangewezen. Deze mogelijkheid bestaat alleen indien zij in de algemene maatregel van bestuur krachtens de artikelen 6–11 van de Wbb uitdrukkelijk wordt geopend.

De nieuwe leden zijn toegevoegd omdat het toetsingskader voor een besluit inzake ontheffing met betrekking tot een bodemenergiesysteem niet alleen het belang van de bodembescherming moet omvatten, maar overeenkomstig artikel 8, derde lid, van de Wbb ook het belang van het doelmatig gebruik van bodemenergie. Een van de voornaamste aandachtspunten bij het nemen van een besluit inzake ontheffing is namelijk het mogelijk optreden van interferentie tussen bodemenergiesystemen.

### **Artikel 3.18**

#### *Onderdeel A*

Door de voorgestelde wijziging van de begripsbepaling voor «industrieterrein» wordt beoogd dat de gemeente in het bestemmingsplan de afbakening van het industrieterrein met een zekere beleidsvrijheid kan kiezen.

Deze beleidsruimte voor afbakening wordt beargumenteerd vanuit twee invalshoeken.

Ten eerste geldt dat de zonering is gebaseerd op de gedachte dat omwonenden van een bedrijventerrein het geluid van meerdere bedrijven gezamenlijk ervaren. Het zoneringssysteem beoogt de omwonenden te beschermen tegen de «optelsom» van het geluid van alle aanwezige bedrijven. Niet alleen van de A-inrichtingen dus. De afbakening van het industrieterrein bevat dus het hele cluster van relevante bedrijven. Het ligt overigens in de rede om de afbakening te laten samenvallen met ruimtelijk logische grenzen (bijvoorbeeld een drukke weg, een spoorlijn, een kanaal).

De tweede invalshoek is de wenselijkheid van het optimaal benutten van het industrieterrein. De zonering stelt een grens aan de totale hoeveelheid geluid die het industrieterrein in de omgeving mag veroorzaken. Binnen deze grens zijn er echter meerdere mogelijkheden om veel of weinig geluid producerende bedrijven een plaats te geven op het terrein. Vaak wordt daarbij gekozen voor de grootste lawaaimakers in het midden van het industrieterrein en de bedrijven met een geringe uitstoot aan de

randen, dicht bij de omliggende woningen. Door deze ordening – vaak inwaartse of interne zoneringsplan genoemd – kan het industrieterrein optimaal worden benut. Vanuit een efficiënt ruimtegebruik is deze aanpak zeer wenselijk. Er blijven geen kavels op bestaande terreinen ongebruikt en er zijn minder nieuwe bedrijfsterreinen nodig.

De gemeente heeft echter behoefte aan juridische instrumenten om dit beleid te kunnen effectueren. Vaak wordt daarbij het voor de hand liggende middel van het bestemmingsplan gebruikt. De gemeente kan dan dus het aangewezen industrieterrein verder ordenen door in het plan aan te geven dat sommige delen niet voor A-inrichtingen bestemd zijn. Die nadere ordening hoeft er niet toe te leiden dat daardoor het zoneringsstelsel van de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh) zich beperkt tot het deel waar de A-inrichtingen zich wel mogen vestigen.

Recente jurisprudentie (richtinggevende uitspraak gemeente Wymbritseradeel (200603048/1) van 29 augustus 2007. Zie ook: Apeldoorn Kieveen (200704749/1) en Alphen a.d. Rijn Heimanswetering (200708763/1)) wijst evenwel in de richting van zo'n engere uitleg van het begrip industrieterrein. Als de gemeente in het bestemmingsplan – om inwaartse zoneringsplan te regelen – expliciet heeft aangegeven dat op bepaalde delen van het industrieterrein A-inrichtingen zijn uitgesloten, dan behoren die delen niet langer tot het gezoneerde industrieterrein, aldus de bestuursrechter. Vaak heeft de gemeente daarbij evenwel helemaal niet de bedoeling gehad het industrieterrein te verkleinen. De zoneringsplan is in die gevallen ook niet aangepast (verkleind) aan de kleinere omvang van het (rest-)industrieterrein. Het is met name door deze discrepantie tussen de bedoeling van de Wgh en bestemmingsplannen en de uitleg door de bestuursrechter dat er veel onrust is ontstaan bij alle betrokkenen bij de vergunningverlening op deze terreinen. De inschatting is dat deze problematiek speelt op enkele honderden industrieterreinen.

Op grond van een recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Moerdijk 200707588/1 en 200707589/1), waarin de daar gehanteerde inwaartse zoneringsplan niet wordt aangetast, is er geen aanleiding om inwaartse zoneringsplan als instrument los te laten. De combinatie industrieterrein met daarop een nadere ordening voor wat betreft de grote lawaaimakers, moet dus mogelijk blijven. De onzekerheid zit hem in de vraag hoe dit bestemmingsplantechnisch vorm te geven.

Met de gewijzigde begripsbepaling is beoogd duidelijk te maken dat, ook als sprake is van een nadere zoneringsplan van A-inrichtingen binnen een industrieterrein, daarmee niet beoogd is om het industrieterrein en de rechtsgevolgen van die bestemming te beperken tot dat nader gezoneerde deelterrein. De woorden «in hoofdzaak» zijn volledigheidshalve opgenomen, omdat naast alle bedrijven ook openbare wegen, vaarwegen, groenstroken, en dergelijke deel uitmaken van het betreffende bedrijventerrein, die men expliciet als zodanig wil blijven bestemmen. Die andere zaken als bedrijven vallen wel binnen de (geluids)begrenzing van het industrieterrein.

#### *Onderdeel B*

Aanvullend op de voorgestelde wijziging van de begripsbepaling voor industrieterreinen, vanwege de jurisprudentie inzake de (onduidelijkheid van) de precieze begrenzing van industrieterreinen, biedt het voorgestelde artikel 41, vierde lid, van de Wgh de gemeenteraad de mogelijkheid geboden om bij apart besluit de afbakening van het gezoneerde industrieterrein eenduidig vast te leggen. Het gaat dan dus om de terrein-afbakening die ten grondslag heeft gelegen aan het vigerende zoneringsbesluit. Hiermee wordt voor alle partijen duidelijkheid geboden over het te

hanteren geluidsregime bij vergunningverlening en overige besluitvorming. Uiteindelijk zal dit aparte besluit worden opgenomen in het digitale bestemmingsplan.

#### *Onderdelen C, D, F en G*

Bij globale, nog uit te werken bestemmingsplannen is vaak nog niet precies te bepalen hoe hoog de geluidsbelasting op de toekomstige woningen zal zijn (afstand tussen weg en woning wordt pas bij uitwerking bekend). De Wgh schrijft voor dat een eventuele hogere waarde moet zijn verleend vóór de vaststelling van het bestemmingsplan door de gemeenteraad. Vanwege de onzekerheid over de hoogte van de geluidsbelasting wordt dan vaak voor een worst case benadering gekozen. Die komt dan meestal neer op de maximaal mogelijke ontheffingswaarde. Een serieuze afweging naar wat in de gegeven situatie een redelijke balans is tussen maatregelen en geluidkwaliteit (bijvoorbeeld zo dicht mogelijk bij of onder de voorkeurswaarde) zal dan niet plaatsvinden. De uitvoeringspraktijk geeft er de voorkeur aan om de hogere-waardenprocedure en de geluidafweging te laten plaatsvinden voorafgaand aan het besluit van burgemeester en wethouders ter uitwerking.

Het blijft overigens van belang om voorafgaand aan de bestemmingsplan vaststelling een geluidonderzoek uit te voeren. Zo moet worden bekeken of de geluidsbelastingen niet zo hoog zullen zijn dat ze maximale ontheffingswaarde overschrijden. Dan kan immers geen hogere waarde worden verleend en kunnen de woningen niet worden gerealiseerd. Ook voor de financiering van eventuele geluidmaatregelen (nodig om bijvoorbeeld aan de maximale ontheffingswaarde te voldoen) moeten in het bestemmingsplan middelen zijn gereserveerd.

#### *Onderdeel E*

Er zijn industrieterreinen die akoestisch overvol zijn. Dat wil zeggen dat de geluidsbelasting van het industrieterrein op een of meer beoordelingspunten hoger is dan de geldende grenswaarden. De oorzaken hiervan kunnen divers zijn. Zo kan een industrieterrein akoestisch vol zijn ten gevolge van bedrijven die in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Barim) ingedeeld worden in type a. Deze bedrijven hebben vaak veel minder geluidruimte nodig dan die overeenkomt met de grenswaarde uit het Barim.

Een vergunningaanvraag kan op een overvol industrieterrein alleen gehonoreerd worden als het desbetreffende bedrijf de geluidsbelasting zodanig verlaagt dat op alle beoordelingspunten in de zone aan de grenswaarden wordt voldaan. En dat is zelden het geval: de overschrijding wordt vaak door meerdere bedrijven gezamenlijk veroorzaakt. Dat betekent dus dat aan een bedrijf dat wel bijdraagt aan een verlaging van de geluidsbelasting maar niet zodanig dat aan de grenswaarden wordt voldaan, geen vergunning kan worden verleend. In de jurisprudentie wordt strikt getoetst aan de grenswaarden, zodat ook als een bedrijf wel een (klein) aandeel levert in de oplossing, een aanvraag toch niet gehonoreerd kan worden.

Dit wetsvoorstel beoogt ruimte te bieden om aan zo'n bedrijf dat zelf een (klein, maar voor het hele industrieterrein niet voldoende) aandeel levert in de oplossing van de geluidsproblematiek, wel een vergunning te kunnen verlenen of de bestaande vergunning te kunnen wijzigen, wanneer de gemeente voor zo'n akoestisch vol industrieterrein een realistisch plan maakt om de overschrijding van de grenswaarden binnen een bepaalde periode (vijf jaren) teniet te doen. In zo'n plan kan bijvoorbeeld worden opgenomen dat in bestaande vergunningen (niet gebruikte)

geluidruimte wordt weggehaald of dat via maatwerkvoorschriften de uit het Barim voortvloeiende forfaitaire (meestal veel te omvangrijke) geluidruimte wordt afgeroomd. Uiteraard kan het opstellen van een reductieplan alleen plaatsvinden in goed overleg met de betreffende partijen en instemming van de betrokken bedrijven.

Omdat de urgentie van een geluidreductieplan bij een of meer bedrijven op het betreffende industrieterrein sterker gevoeld kan worden dan bij de bevoegde gemeente, kan door belanghebbenden verzocht worden dit plan binnen een redelijke termijn op te stellen. Bij belanghebbende kan in dit verband gedacht worden aan een op het industrieterrein gevestigd of in vestiging geïnteresseerd bedrijf, of de Kamer van Koophandel namens (een deel van) het ter plaatse gevestigde bedrijfsleven, of ook gedeputeerde staten als bevoegd gezag voor een op het industrieterrein gevestigde inrichting. Deze verzoeksmogelijkheid is niet uitdrukkelijk in dit wetsvoorstel opgenomen, aangezien het opstellen van een reductieplan als verplichting is geformuleerd. De enige aanleiding tot zo'n verzoek kan dus zijn dat de gemeente naar de mening van die belanghebbende onvoldoende prioriteit geeft aan het opstellen van zo'n plan.

#### *Artikel 3.19*

Bij de formulering van dit artikel is ervan uitgegaan dat de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) eerder in werking treedt dan de voorgestelde Crisis- en herstelwet.

#### *Onderdelen A, B, C en F*

De in deze onderdelen voorgestelde artikelleden treffen in de Wet luchtvaart voorzieningen voor een voorspoedige besluitvorming over luchthavenbesluiten die overeenkomen met vergelijkbare bepalingen in de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding. Beoogd wordt te voorkomen dat de besluitvorming telkenmale wordt «ingehaald» door nieuwe gegevens en herberekeningen. Het voortdurend rekening moeten houden met nieuwe gegevens is een belangrijke oorzaak van vertraging in de besluitvorming rond infrastructurele projecten. De Commissie versnelling besluitvorming infrastructurele projecten heeft hier uitdrukkelijk op gewezen. De Commissie heeft daarom onder meer voorgesteld om de houdbaarheid van onderzoeksgegevens gedurende een zekere periode in de besluitvorming te «bevrozen». Deze voorziening, die voor wegprojecten inmiddels wettelijk is verankerd, is ook voor luchthavenbesluiten noodzakelijk. Luchthavenprojecten kunnen te maken hebben met een vergelijkbare problematiek als bij wegprojecten.

Ten behoeve van de vaststelling van een (ontwerp)luchthavenbesluit zijn doorgaans diverse onderzoeken nodig naar de effecten van het voorgenomen besluit. Het is van belang, dat de gegevens die uit die onderzoeken worden verkregen, gedurende de besluitvormingsprocedure betrouwbaar blijven, dat wil zeggen niet worden ingehaald door andere onderzoeken en herberekeningen. Met de voorgestelde artikelen wordt dit op vergelijkbare wijze als in de Tracéwet en de Spoedwet wegverbreding gewaarborgd door te bepalen dat gegevens die gebruikt zijn voor het ontwerp van het luchthavenbesluit in ieder geval hun geldigheid behouden voor de vaststelling van het luchthavenbesluit indien de rapporten waarin ze zijn opgenomen op het moment van vaststelling van het luchthavenbesluit niet ouder zijn dan twee jaar. Overigens kunnen gegevens of resultaten uit een onderzoeksrapport ook na twee jaar nog steeds actueel zijn. Het is in

dat geval niet wenselijk dat er toch een nieuw rapport gemaakt moet worden. Het spreekt dan voor zich dat het bestuursorgaan in de motivering van het luchthavenbesluit ingaat op de actualiteit van de rapporten die ouder zijn dan twee jaar.

De gegevens waarop de voorgestelde artikelen betrekking hebben zijn gegevens omtrent verkeer over de weg (verkeersgegevens), achtergrondconcentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, inventarisaties van flora en fauna en de onderzoeksresultaten die op deze gegevens gebaseerd zijn. Die onderzoeksresultaten kunnen in het geval van verkeersgegevens bijvoorbeeld betrekking hebben op aan de hand van die gegevens onderzochte effecten op de luchtkwaliteit en geluidbelasting. Met de onder b van de voorgestelde artikelen bedoelde gegevens wordt bewerkstelligd dat bij vaststelling van het luchthavenbesluit ten aanzien van het luchtkwaliteitsonderzoek uitgegaan mag worden van de grootschalige concentratiegegevens en emissiefactoren van verontreinigende stoffen in de buitenlucht, de meteorologische gegevens en de ruwheidskaart op grond van artikel 66 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007, zoals die gebruikt zijn in het luchtkwaliteitsonderzoek ter voorbereiding van het ontwerp-luchthavenbesluit. Overigens bestaat er ten aanzien van luchthavenbesluiten, gelet op artikel 5.16 van de Wet milieubeheer, geen verplichting dat de luchtkwaliteitsonderzoeken voldoen aan de eisen van de Wet milieubeheer.

Eén en ander neemt niet weg dat het verrichte onderzoek zorgvuldig moet zijn uitgevoerd en dat de uit dat onderzoek verkregen gegevens betrouwbaar moeten zijn. Alleen dan kunnen de onderzoeken dienen voor een zorgvuldige besluitvorming. Zo is ook voorzien in een regeling dat wanneer er onverhoopt gebreken in de bij het ontwerp-luchthavenbesluit gehanteerde onderzoeken aan het licht komen, deze onderzoeken hersteld mogen worden en het luchthavenbesluit op de aldus gewijzigde gegevens mag berusten. Het is in een dergelijk geval dus niet nodig eerst een (nieuw) ontwerpbesluit ter inzage te leggen.

#### *Onderdeel D*

Met inwerkingtreding van de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) wordt in de Wet luchtvaart bepaald dat een burgerluchthaven Twente een luchthaven van nationale betekenis zal zijn. Dit betekent dat – anders dan bij luchthavens van regionale betekenis – het Rijk het bevoegd gezag is voor de besluitvorming over de luchthaven.

Op grond van artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart wordt een luchthavenbesluit voor een burgerluchthaven van nationale betekenis vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Teneinde een versnelling in de procedure te bewerkstelligen is bepaald dat het vaststellen van het luchthavenbesluit voor de luchthaven Twente of een wijziging daarvan bij besluit van de Minister van VenW kan plaatsvinden. Het achterwege blijven van achtereenvolgens het vaststellen van het concept luchthavenbesluit door de ministerraad, de advisering door de Raad van State, het opstellen van een nader rapport en het publiceren in het Staatsblad, leidt ertoe dat de proceduretijd voor het luchthavenbesluit of een wijziging daarvan met circa 5 maanden wordt bekort.

Vanwege het feit dat in het luchthavenbesluit ruimtelijke beperkingengebieden worden vastgesteld, zal het besluit in overeenstemming met de Minister van VROM worden vastgesteld.

In lijn met de rechtsbescherming tegen luchthavenbesluiten van andere luchthavens is rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State mogelijk tegen de volledige inhoud van het besluit. Daartoe wordt artikel 12.1 van de Wet luchtvaart aangepast.

#### *Onderdeel E*

#### **Artikel 8a.50a van de Wet luchtvaart**

##### *eerste lid*

Na inwerkingtreding van de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) biedt artikel 8a.50, tweede lid, van de Wet luchtvaart de mogelijkheid om een vrijstelling te verlenen van het verbod als bedoeld in artikel 8.1a, derde lid, van die wet om een luchthaven in bedrijf te hebben zonder dat daarvoor een luchthavenbesluit of luchthavenregeling geldt. Indien een exploitant er de voorkeur aangeeft zo spoedig mogelijk met het exploiteren van de luchthaven Twente te kunnen beginnen, kan de Minister van VenW hem een vrijstelling geven van het bepaalde in artikel 8.1a, derde lid, van de Wet luchtvaart. Een overweging daarbij kan zijn dat de procedure om te komen tot het beoogde luchthavenbesluit voor de luchthaven Twente niet kan worden afgerond voor het ingaan van de zomer- of winterdienstregeling van de door de exploitant aangetrokken luchtvaartmaatschappijen. Teneinde de exploitatie van de luchthaven niet in gevaar te brengen kan het verlenen van een vrijstelling soelaas bieden.

Aan de vrijstelling kunnen op grond van artikel 8a.51, vierde lid, van de Wet luchtvaart voorwaarden worden verbonden. Teneinde de omgeving van de luchthaven te beschermen tegen de geluidsbelasting van het luchthavenluchtverkeer kunnen in dat verband bijvoorbeeld regels en grenswaarden met het oog op de geluidsbelasting in de vrijstelling worden opgenomen.

Uit oogpunt van rechtsbescherming verklaart het voorgestelde artikel 8a.50a, eerste lid, van de Wet luchtvaart op de voorbereiding van de vrijstelling de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing. Aangezien het hier gaat om een tijdelijk besluit wordt de kring van insprekers niet uitgebreid tot een ieder. Overeenkomstig artikel 3:15 van de Awb kunnen slechts belanghebbenden een zienswijze indienen.

##### *tweede lid*

Met het oog op versnelling van de procedure om te komen tot een onherroepelijk besluit is uitsluitend rechtstreeks beroep bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van toepassing.

#### *Onderdeel G*

Met inwerkingtreding van de wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) wordt in de Wet luchtvaart bepaald dat een burgerluchthaven Twente een luchthaven van nationale betekenis zal zijn. Dit betekent dat – anders dan bij luchthavens van regionale betekenis – het Rijk het bevoegd gezag is voor de besluitvorming over de luchthaven.

Op grond van artikel 8.70, eerste lid, van de Wet luchtvaart wordt een luchthavenbesluit voor een burgerluchthaven van nationale betekenis vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Teneinde een versnelling in de procedure te bewerkstelligen is bepaald dat het vaststellen van het luchthavenbesluit voor de luchthaven Twente of een wijziging daarvan bij

besluit van de Minister van VenW kan plaatsvinden. Het achterwege blijven van achtereenvolgens het vaststellen van het concept luchthavenbesluit door de ministerraad, de advisering door de Raad van State, het opstellen van een nader rapport en het publiceren in het Staatsblad, leidt ertoe dat de proceduretijd voor het luchthavenbesluit of een wijziging daarvan met circa 5 maanden wordt bekort.

Vanwege het feit dat in het luchthavenbesluit ruimtelijke beperkingengebieden worden vastgesteld, zal het besluit in overeenstemming met de Minister van VROM worden vastgesteld.

In lijn met de rechtsbescherming tegen luchthavenbesluiten van andere luchthavens is rechtstreeks beroep op de Afdeling bestuursrecht mogelijk tegen de volledige inhoud van het besluit. Daartoe wordt artikel 12.1 van de Wet luchtvaart aangepast.

#### *Artikel 3.20*

De wet van 18 december 2008, houdende wijziging van de Wet luchtvaart inzake vernieuwing van de regelgeving voor burgerluchthavens en militaire luchthavens en de decentralisatie van bevoegdheden voor burgerluchthavens naar het provinciaal bestuur (Regelgeving burgerluchthavens en militaire luchthavens) (Stb. 561) (hierna: de Wet RBML) leidt ertoe dat er voor de luchthavens in Nederland (met uitzondering van de luchthaven Schiphol) een nieuw stelsel van regels en normen worden geïntroduceerd. Dit nieuwe stelsel vervangt het stelsel van de Luchtvaartwet op basis waarvan besluiten voor aangewezen luchthavens (de zogenaamde aanwijzingsbesluiten) werden vastgesteld. Op basis van de artikelen XVIA en XVII van de Wet RBML kunnen oude aanvragen voor aanwijzingsbesluiten voor burgerluchthavens en wijzigingen daarvan en oude bezwaaren beroepschriften nog op basis van het oude stelsel worden afgewikkeld. Ook voor deze besluiten is het met het oog op een voorspoedige besluitvorming wenselijk om de houdbaarheid van onderzoeksgegevens gedurende een zekere tijd te bevroeren. Met het oog hierop wordt aan de artikelen XVIA en XVII van de Wet RBML een lid toegevoegd dat vergelijkbaar is met soortgelijke bepalingen in de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding en de Wet luchtvaart.

#### **Artikel 3.21**

##### *Onderdeel A*

###### *onder 1*

Met deze toevoeging wordt verduidelijkt dat van de meldingsprocedure ook gebruik kan worden gemaakt in geval van wijzigingen van een project of maatregel en niet alleen bij een volledige vervanging. Dit komt ten goede aan de praktische uitvoerbaarheid van NSL en projecten in geval van discrepanties tussen projectaannames in NSL en projectbesluit die per saldo een vergelijkbaar of positief effect hebben op de luchtkwaliteit (bijv. door bijkomende maatregelen) en zal naar verwachting tot minder discussies in procedures leiden.

###### *onder 2*

Met deze wijziging wordt een technische correctie aangebracht, waardoor wordt verduidelijkt dat de daar opgenomen voorwaarden gelden voor zowel onderdeel a als b (de tekst is abusievelijk bij de verwerking van het desbetreffende amendement als onderdeel van onderdeel b opgenomen).

## Onderdeel B

### onder 1

#### **Artikel 5.12b van de Wm**

##### *eerste lid*

Het voorgestelde artikel 5.12b, eerste lid, van de Wm beoogt een regeling te treffen voor de versnelde uitvoering van maatregelen aan het hoofdwegennet die door de Minister van VenW dienen te worden getroffen in het kader van het NSL. Het gaat dan uitsluitend om de niet «projectgebonden» luchtkwaliteitsschermen die zijn opgenomen in bijlage 10 van het NSL. Deze schermen dienen krachtens het NSL uiterlijk in 2011 onderscheidenlijk 2015 te zijn gerealiseerd. Tijdige verwezenlijking van deze maatregelen is een verplichting die voortvloeit uit het feit van opname in het NSL in verbinding met artikel 5.12, negende lid, van de Wm. De uitvoering ervan is een noodzakelijke ondersteuning van de doelmatigheid van het NSL.

De realisatie van de in bijlage 10 van het NSL opgenomen schermen zal deels plaatsvinden via tracébesluiten en wegaanpassingsbesluiten, wanneer deze kunnen worden gecombineerd met projecten aan het hoofdwegen. Voor zover dat niet het geval is, biedt het voorgestelde artikel een regeling die gericht op de tijdige realisatie. Artikel 5.12b van de Wm is daarmee een vangnetbepaling.

Naar verwachting zullen voor de realisatie niet een groot aantal vergunningen vereist zijn en zal het plaatsen van de schermen reeds passen binnen geldende bestemmingsplannen. Omdat hiervan niet op voorhand kan worden uitgegaan is een regeling nodig, die belemmeringen voor het realiseren van de schermen wegneemt. Dit is niet bezwaarlijk, omdat hoogte en ligging van de schermen in het NSL reeds zijn aangegeven en de verplichting tot realisatie rechtstreeks uit artikel 5.12, negende lid, van de Wm voortvloeit.

##### *tweede lid*

Het tweede lid strekt ertoe om elke mogelijkheid voor eventuele strijdigheid van dit artikel met hoger recht te voorkomen. Zou zich bijvoorbeeld op de plaats waar het scherm moet komen een door een Europese richtlijn (bijvoorbeeld de Vogelrichtlijn) beschermde diersoort bevinden, dan mag de eis van een Flora- en faunawetvergunning niet buiten toepassing gelaten worden. Hetzelfde zou kunnen gelden voor archeologische aspecten. Het artikel laat vanzelfsprekend onverlet dat aan eventuele algemene regels (zoals constructietechnische voorschriften van het Bouwbesluit 2003) zal moeten worden voldaan.

##### *derde lid*

Het derde lid stelt – enkel voor de toepassing van dit artikel – het onderdeel van het NSL dat betrekking heeft op de schermen, gelijk met een rijksprojectbesluit in de zin van de Wro. Daarmee wordt erin voorzien dat gemeenten de bestemmingsplannen aanpassen, voor zover de schermen daarin niet reeds zijn toegestaan. Ook de regeling van de rechtsbescherming sluit daarmee aan bij die van de Wro.

##### *vierde lid*

Op grond van derde lid geldt het relevante deel van het NSL als projectbesluit in de zin van de Wro, respectievelijk als besluit als bedoeld in artikel 3.42, eerste lid, van de Wro. Dit zou betekenen dat op grond van de Wro binnen een jaar na vaststelling van het NSL door de Minister van VROM een bestemmingsplan moet worden vastgesteld. Het vierde lid regelt in afwijking daarvan dat dat bestemmingsplan door de gemeenteraad moet worden vastgesteld. De termijn waarbinnen burgemeester en



wethouders een ontwerp voor een bestemmingsplan ter inzage moeten leggen is daarbij gesteld op een jaar na inwerkingtreding van de voorgestelde Crisis- en herstelwet.

Voor de duidelijkheid wordt in dit verband nog opgemerkt dat het van toepassing verklaren van de artikelen 3.10 tot en met 3.14 van de Wro in de artikelen 3.29 en 3.42 van die wet geen effect kan hebben ten aanzien van de artikelen 3.10 tot en met 3.12 van de Wro, omdat ingevolge het derde lid sprake is van een reeds vastgesteld projectbesluit, respectievelijk reeds vastgesteld besluit als bedoeld in artikel 3.42, eerste lid, van de Wro. De artikelen 3.13 en 3.14 van de Wro zijn daarentegen wel van overeenkomstige toepassing.

#### *onder 2*

Dit onderdeel voorziet in aanpassing van het voorgestelde artikel 5.12b, derde en vierde lid, van de Wm aan de Wabo.

### *Onderdeel C*

#### *onder 1*

Dit onderdeel voorziet in toevoeging aan artikel 5.16, tweede lid, van de Wet milieubeheer van de artikelen 2 en 9 van de Interimwet stad-en-milieubenadering en artikel 2.3 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet. Dit om zeker te stellen dat bij de voorbereiding van een zogenoemd stap 3-besluit op grond van de Interimwet stad-en-milieubenadering respectievelijk de voorbereiding van een gebiedsontwikkelingsplan op grond van artikel 2.3 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet wordt getoetst aan de luchtkwaliteitseisen. Noch bij het stap 3-besluit noch in het gebiedsontwikkelingsplan kan worden afgeweken van die luchtkwaliteitseisen, daarom wordt toetsing aan die eisen expliciet voorgeschreven.

#### *onder 2*

Op 1 januari 2014 vervalt de voorgestelde Crisis- en herstelwet. Op die datum moet ook de verwijzing in artikel 5.16, tweede lid, onderdeel f, van de Wm vervallen. Dit onderdeel voorziet daarin.

### *Onderdeel D*

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van artikel 8.2 van de Wm wordt de Minister van EZ het bevoegd gezag voor inrichtingen die in hoofdzaak een, krachtens artikel 1 van de Mijnbouwwet aangewezen, mijnbouwwerk zijn. Dit betreft inrichtingen waar mijnbouwactiviteiten de belangrijkste activiteiten (kernactiviteiten) van de desbetreffende inrichtingen zijn. In gevallen dat de inrichting in hoofdzaak geen mijnbouwwerk is omdat de mijnbouwactiviteiten niet als kernactiviteit van de inrichting kunnen worden gezien, geldt de algemene bevoegdheidsverdeling voor inrichtingen.

Dat is ondermeer het geval bij de ondergrondse opslag van CO<sub>2</sub> afkomstig van een chemische fabriek op de site Chemelot. Dit betreft niet in hoofdzaak een mijnbouwwerk en derhalve zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag.

In andere gevallen kan het ook gaan om kleinere inrichtingen, zoals een tuinbouwbedrijf dat aardwarmte wil gaan winnen en waarvoor dan de gemeente het bevoegd gezag is. De hoofdactiviteit is het tuinbouwbedrijf, waarbij de winning van aardwarmte een nevenactiviteit is.

In dergelijke gevallen is, voor het gedeelte van de inrichting dat een mijnbouwwerk is, de Minister van EZ betrokken door het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen. Dit wordt bepaald in het voorgestelde artikel 8.2a van de Wm. Die verklaring is nodig wil de vergunning kunnen worden verleend.

Of er in een concreet geval sprake is van een inrichting die in hoofdzaak

een mijnbouwwerk is, is onder andere afhankelijk van de feitelijke omvang van de mijnbouwactiviteiten in verhouding tot de feitelijke omvang van de andere activiteiten binnen de inrichting. Het economisch belang van de mijnbouwactiviteit voor de inrichting wordt eveneens bij de beoordeling betrokken. De aanvrager bepaalt in eerste aanleg of zijn aanvraag in hoofdzaak wel of geen mijnbouwwerk betreft en bij welk bestuursorgaan hij zijn aanvraag indient. In het geval waarin niet het juiste bevoegd gezag is geadresseerd, worden de stukken tot behandeling waarvan kennelijk een ander bestuursorgaan bevoegd is, op grond van artikel 2.3 van de Awb onverwijld doorgestuurd, onder gelijktijdige mededeling daarvan aan de afzender.

#### *Onderdeel E*

### **Artikel 8.2a van de Wm**

#### *eerste lid*

Op grond van dit lid is een verklaring van geen bedenkingen van de Minister van EZ vereist, alvorens burgemeester en wethouders dan wel gedeputeerde staten tot vergunningverlening kunnen overgaan voor een inrichting die tevens, maar niet in hoofdzaak, een mijnbouwwerk is. Met het vereiste van een verklaring van geen bedenkingen van de Minister van EZ blijft de betrokkenheid van die minister bij de mijnbouwactiviteiten gewaarborgd, zonder dat er sprake is van een ongewenste bevoegdheidsverschuiving. Op die manier kan de bij het Ministerie van EZ aanwezige expertise en ervaring bij de besluitvorming omtrent vergunningen voor inrichtingen die tevens, maar niet in hoofdzaak, een mijnbouwwerk zijn en de handhaving van die vergunningen worden betrokken. De in het derde lid van dit artikel van overeenkomstige toepassing verklaarde bepalingen uit de Wabo voorzien hierin. De betrokkenheid van de Minister van EZ blijft overigens beperkt tot de mijnbouwactiviteit. Voor de normering van de overige activiteiten verandert niets. Daarvoor geldt de algemene bevoegdheidsverdeling op grond van artikel 8.2 van de Wm.

#### *derde lid*

Dit lid verklaart een aantal bepalingen uit de Wabo van overeenkomstige toepassing op de verklaring van geen bedenkingen, bedoeld in het eerste lid.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.27, tweede lid, van de Wabo houdt in dat afdeling 10.2.1 van de Awb, betreffende toezicht op bestuursorganen, niet van toepassing is op de verklaring van geen bedenkingen.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.27, vierde en vijfde lid, van de Wabo houdt in dat bij de verklaring van geen bedenkingen door de Minister van EZ voorschriften kunnen worden gegeven die het bevoegd gezag vervolgens aan de vergunning dient te verbinden.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.27, zesde lid, van de Wabo houdt in dat de verklaring van geen bedenkingen wordt vermeld in de vergunning en dat een exemplaar van die verklaring bij de vergunning wordt gevoegd.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.29, eerste lid, van de Wabo houdt in dat de Minister van EZ het bevoegd gezag om wijziging of intrekking van de vergunning kan verzoeken. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 2.31, eerste lid, van de Wabo houdt in dat het bevoegd gezag verplicht is aan dit verzoek gehoor te geven.

Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 5.20, eerste lid, van de Wabo houdt in dat de Minister van EZ het bevoegd gezag kan

verzoeken om handhavend op te treden (last onder bestuursdwang of dwangsom of intrekking van de vergunning).  
Het van overeenkomstige toepassing verklaren van artikel 3.11 van de Wabo houdt in dat het bevoegd gezag de Minister van EZ alle stukken toezendt die onderdeel zijn van de vergunningaanvraag.

#### *Onderdeel F*

Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.18, onderdeel F, van dit wetsvoorstel.

#### *Onderdeel G*

Met deze toevoeging aan artikel 11.2, tweede lid, van de Wm wordt zeker gesteld dat bodemenergiesystemen alleen worden aangelegd en onderhouden door daarvoor erkende bedrijven.

#### *Onderdeel H*

Voor een toelichting wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.15, onderdeel B, van dit wetsvoorstel.

#### *Onderdeel I*

De inhoud van de verklaring van geen bedenkingen wordt onderdeel van de vergunning die op grond van artikel 8.1 van de Wm wordt verleend. Belanghebbenden kunnen tegen deze vergunning beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het is derhalve niet wenselijk om ook tegen de verklaring van geen bedenkingen beroep open te stellen. In artikel 20.2, derde lid, van de Wm is op deze regel een uitzondering opgenomen voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan wel beroep instellen tegen een verklaring van geen bedenkingen.

#### *Artikel 3.22*

Deze wijzigingen van de Wet op de economische delicten vloeit voort uit artikel 2.15 en de in artikel 3.8 opgenomen wijzigingen van de Nb-wet.

#### *Artikel 3.23*

Op grond van artikel 7k, eerste lid, van de Wet op de waterkering kan worden gedagvaard voor de civielrechtelijke fase van de onteigeningsprocedure nadat het plan door gedeputeerde staten is goedgekeurd. In afwijking van de civielrechtelijke fase zoals voorschreven in de onteigeningswet, spreekt de rechtbank de onteigening niet uit dan nadat het plan onherroepelijk is geworden (artikel 7k, tweede lid, van de Wet op de waterkering). Door het schrappen van artikel 7k van de Wet op de waterkering hoeven de dagvaarding en het onteigeningsvonnis niet meer te wachten op de goedkeuring respectievelijk het onherroepelijk worden van het plan.

#### *Artikel 3.24*

#### *Onderdeel A*

Op grond van artikel 3.28, eerste lid, van de Wro worden gemeenteraad en provinciale staten over de vaststelling van een rijksinpassingsplan gehoord, terwijl op grond van artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening bij de voorbereiding van zo'n plan bestuurlijk overleg plaatsvindt met, voor zover thans van belang, betrokken gemeenten en provin-

cies. Met de voorgestelde wijziging van artikel 3.28 van de Wro wordt bewerkstelligd dat beide «bestuurlijke hoormomenten» gecombineerd kunnen worden.

#### *Onderdeel B*

##### *Onder 1*

###### *onder a*

Met de voorgestelde wijziging van artikel 3.35, eerste lid, van de Wro wordt buiten twijfel gesteld dat ook het vaststellen van een «los» rijksinpassingsplan een (deel van een) rijkscoördinatieregeling kan zijn. Een bijkomend voordeel is dat het verwijzen naar deze regeling in sectorale wetten waarin de rijkscoördinatieregeling met toepassing van artikel 3.35, eerste lid, aanhef, van de Wro van toepassing wordt verklaard, hierdoor wordt vereenvoudigd.

###### *onder b en c*

De voorgestelde wijzigingen van artikel 3.35, tweede en derde lid, van de Wro betreffen redactionele verduidelijkingen: de wet of het besluit bedoeld in artikel 3.35, eerste lid, aanhef, van de Wro strekken niet tot vaststellen van een rijksinpassingsplan dan wel tot gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking van de uitvoeringsbesluiten, maar tot het mogelijk maken dat zo'n plan wordt vastgesteld dan wel dat de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd worden voorbereid en bekendgemaakt. Inhoudelijk is geen sprake van een wijziging.

###### *onder d, e en h*

De voorgestelde wijzigingen van artikel 3.35, vierde, vijfde en negende (nieuw) lid, van de Wro betreffen redactionele aanpassingen in verband met de wijziging van het eerste lid van dat artikel.

###### *onder f*

Indien de ruimtelijke module en de uitvoeringsmodule parallel geschakeld zijn, is het denkbaar dat een plan-MER (gekoppeld aan het ruimtelijk besluit) en een besluit-MER (gekoppeld aan een uitvoeringsbesluit) gelijktijdig moeten worden voorbereid. Het voorgestelde zevende lid bepaalt dat in dat geval de termijnen voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het besluit-MER (artikel 7.18 van de Wm), alsmede voor het indienen van zienswijzen en uitbrengen van advies over dat MER (artikelen 7.20 en 7.26 van de Wm) niet eerder aanvangen dan nadat het plan-MER gereed is. Tevens wordt bepaald dat van het besluit-MER niet eerder dan van het plan-MER openbaar kennis wordt gegeven. In de praktijk betekent dat het plan-MER en het besluit-MER uiterlijk bij de (gelijktijdige) openbaarmaking van het ontwerp-plan en de ontwerp-besluit, waaraan zij gekoppeld zijn, in de inspraak komen. Achtergrond hiervan is dat het besluit-MER niet goed kan worden beoordeeld als het plan-MER nog niet gereed is. Het is ook niet effectief al op de uitvoering van het project in te gaan zolang nog niet zeker is of het project op de desbetreffende locatie kan worden gerealiseerd.

###### *onder g*

Met de voorgestelde wijziging van het achtste lid (nieuw) wordt beoogd te bewerkstelligen dat een aanlegvergunningstelsel niet geldt voor de uitvoering van werken of werkzaamheden ter uitvoering van een rijksinpassingsplan of een projectbesluit in het gebied dat in dat plan of besluit is begrepen. Op grond van het huidige artikel 3.30, vierde lid, in samenhang met artikel 3.35, zevende lid, van de Wro behoudt een dergelijk vergunningsstelsel – dat zijn basis heeft in een ander bestemmingsplan – wel gelding, maar moet een aanvraag niet getoetst worden aan dit

bestemmingsplan, maar aan het rijksinpassingsplan. Dit is een extra vergunning met daaraan verbonden tijdsbeslag en beroepsmogelijkheid. De voorgestelde wijziging komt materieel overeen met artikel 39h, vierde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

*onder 2*

Dit onderdeel voorziet in aanpassing van artikel 3.35 van de Wro aan de Wabo.

De in artikel 9.13, onderdeel S, onder 3, 4 en 5, van de Invoeringswet Wabo opgenomen wijzigingen van de Wro zijn in dit onderdeel overgenomen. Voor een toelichting op die wijzigingen wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wabo (Kamerstukken II 2008/09, 31 953, nr. 3, blz. 122–123). Artikel 9.13, onderdeel S, onder 3, 4 en 5 van de Invoeringswet Wabo kan vervallen. Artikel 3.5, onder 3, onder a, van dit wetsvoorstel voorziet daarin.

*Onderdelen C en F*

Deze wijzigingen vloeien voort uit de wijziging van artikel 3.35, eerste lid, van de Wro (artikel 3.24, onderdeel B, onder 1, van dit wetsvoorstel).

*Onderdeel D*

Artikel 3.36b van de Wro behelst de koppeling tussen het bestemmingsplan, het inpassingsplan of het projectbesluit en de mogelijkheid het onteigeningsvonnis in te schrijven.

Deze wijziging bewerkstelligt het loslaten van de koppeling tussen het planologisch besluit en de mogelijkheid het onteigeningsvonnis in te schrijven. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 4.5.5 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

*Onderdeel E*

*onder 1*

Met het vervallen van artikel 8.2, eerste lid, onderdeel e, laatste zinsdeel, van de Wro wordt bewerkstelligd dat tegen uitvoeringsbesluiten in het kader van een coördinatieregeling beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State openstaat, ook als buiten de coördinatieregeling tegen geen van die besluiten beroep in eerste en enige bij die rechter openstaat. De reden hiervoor is dat beroep in twee instanties zich niet goed verhoudt met de toepassing van een coördinatieregeling, die juist is gericht op versnelling en stroomlijning met het oog op een snelle realisering van het project. Bovendien spoort artikel 8.2, eerste lid, onderdeel e, van de Wro op grond waarvan verschillende rechters (relatief) bevoegd kunnen zijn ten aanzien van de verschillende uitvoeringsbesluiten, niet met artikel 8.3, tweede lid, van de Wro waarin is bepaald dat de uitvoeringsbesluiten die gelijktijdig bekend gemaakt zijn voor de mogelijkheid van beroep als één besluit worden aangemerkt.

*onder 2*

De wijziging van artikel 8.2, vierde lid, van de Wro beoogt een versnelling te bewerkstelligen in de behandeling van beroepen tegen bestemmingsplannen ter uitvoering waarvan een onteigeningsprocedure is gestart. Hiermee wordt bereikt dat de planologische procedure in de tijd zo min mogelijk achter loopt op de onteigeningsprocedure.

### **Artikel 3.25**

In het Aanvullend Beleidsakkoord (Kamerstukken II 2008/09, 31 070, nr. 24 (herdruk), blz. 8)) is € 395 miljoen beschikbaar gesteld voor het stimuleren van woningbouwprojecten die als gevolg van de huidige slechte economische omstandigheden zijn vertraagd of stopgezet. Daarvan is circa € 70 miljoen bestemd voor monumenten.

De aanwending van dit stimuleringsbudget geschiedt in drie tranches, nl. twee tranches in 2009 en de derde in 2010. Elke tranche wordt in verband met het spoedeisend karakter van de stimuleringsmaatregelen uitgewerkt in een ministeriële regeling op basis van artikel 20, eerste lid, van de Wet stedelijke vernieuwing (hierna: de Wsv).

Voor elke tranche geldt een subsidieplafond. Ingevolge artikel 20, tweede lid, van de Wsv kan uitsluitend bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur een dergelijk plafond worden vastgesteld. Gelet op de noodzaak het stimuleringsbudget snel te kunnen inzetten wordt voorgesteld om het subsidieplafond in een ministeriële regeling vast te stellen en niet bij of krachtens algemene maatregel van bestuur omdat dat veel extra proceduretijd vergt. Dit artikel voorziet daarin.

### **Artikel 4.1**

In het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 is geregeld in welke gevallen de Minister van LNV in plaats van gedeputeerde staten, het bevoegd gezag is voor de verlening van vergunningen als bedoeld in artikel 19d van de Nb-wet. Op grond van het voorgestelde artikel 19c, vijfde lid, onderdeel a, onder 2, van de Nb-wet (artikel 3.8, onderdeel C, onder 4, van dit wetsvoorstel) is de Minister van LNV in die gevallen ook bevoegd tot het toepassen van de aanschrijvingsbevoegdheid vanaf het moment dat het beheerplan is vastgesteld.

De voorgestelde wijziging maakt duidelijk dat de Minister van LNV het bevoegd gezag is voor alle activiteiten die betrekking hebben op rijks-infrastructurele werken, primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk, zandsuppleties, zeehavens en luchthavens, inclusief handelingen met betrekking tot het onderhoud daarvan.

Artikel 19d, vijfde lid, van de Nb-wet voorziet in een voorhangprocedure voor de regels betreffende de aanwijzing van de Minister van LNV als bevoegd gezag, en wijzigingen daarvan. Nu de voorgestelde wijziging van het Besluit vergunningen Natuurbeschermingswet 1998 bij wet wordt doorgevoerd, is de betrokkenheid van het parlement een gegeven. De voorhangprocedure van artikel 19d, vijfde lid, van de Nb-wet blijft daarom buiten toepassing.

### **Artikel 5.1**

De voorgestelde Crisis- en herstelwet heeft tot doel de versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurale projecten, om daarmee een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de effecten van de economische crisis.

Hiertoe zijn in hoofdstuk 1 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet een aantal bijzondere bepalingen opgenomen die gelden voor de duur van de voorgestelde Crisis- en herstelwet en zijn in hoofdstuk 3 een flink aantal wijzigingen van wetten opgenomen.

Dit artikel voorziet in de bevoegdheid van de Minister-President om tezamen met de minister of ministers wie het mede aangaat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in regels die bijdragen aan de verwezenlijking van het doel van de voorgestelde Crisis- en herstelwet. Bij de minister of ministers wie het mede aangaat, gaat het om

de minister die de algemene maatregel van bestuur waarvan wordt afge- weken in portefeuille heeft. Het gaat daarbij, evenals bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet, om regels die bijdragen aan de versnelde ontwikke- ling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Het kan daarbij gaan om regels in het domein van bijvoorbeeld het Bouw- besluit 2003 of het zogenoemde Activiteitenbesluit, maar ook algemene maatregelen van bestuur op het gebied van andere wetten die zijn genoemd of worden gewijzigd in de voorgestelde Crisis- en herstelwet. Zo nodig kan daarbij ook tijdelijk en voor bepaalde projecten worden afge- weken van hetgeen in de genoemde of andere algemene maatregelen van bestuur is geregeld. In voorkomend geval zal dat expliciet worden aange- geven.

Het is vanzelfsprekend niet mogelijk om bij de bedoelde algemene maat- regel van bestuur af te wijken van Europese of andere internationale regelgeving of regels die daaruit rechtstreeks voortvloeien en evenmin van formele wetten.

### **Artikel 5.2**

Tegen toevoeging van een categorie van ruimtelijke of infrastructurele projecten of van een zodanig project of van een wettelijk voorschrift aan respectievelijk de bijlagen I, II en III bij de voorgestelde Crisis- en herstelwet staat geen beroep open.

Daarnaast is de mogelijkheid van het instellen van beroep tegen een aanwijzing als ontwikkelingsgebied is ingevolge dit artikel uitgesloten. Deze uitsluiting vloeit voort uit het gegeven dat de kern van het bestuurlijk besluitvormingstraject waarvan de aanwijzing deel uitmaakt is gelegen in een ander appellabel besluit, namelijk het gebiedsontwikkelingsplan.

Gelet op de strekking van dit wetsvoorstel ligt het ook niet voor de hand het besluitvormingsproces als geheel te belasten met een procedure die enerzijds tot vertraagde besluitvorming zal leiden en anderzijds weinig reële rechtsbescherming biedt.

Bovendien zal de aanwijzing als ontwikkelingsgebied in nauwe samen- spraak geschieden met de gemeenten die het betreft.

Tegen een gebiedsontwikkelingsplan kan wel beroep worden ingesteld.

### **Artikel 5.3**

Dit artikel voorziet in een overgangsbepaling voor zaken die aanhangig zijn op het tijdstip van inwerkingtreding van de voorgestelde Crisis- en herstelwet of die omstreeks de inwerkingtreding aanhangig worden. Hier- door wordt een rechter niet hangende de procedure geconfronteerd met een nieuwe termijn waarbinnen een tussen- of een einduitspraak moet zijn gedaan. Deze bepaling is slechts van toepassing op besluiten die voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zijn bekendgemaakt. Deze keuze is om een praktische reden gemaakt. Er had ook kunnen worden aange- knoopt bij het moment waarop het beroepschrift wordt ingediend, maar dit zou voor de rechter onwerkbaar zijn. De artikelen 1.6 tot en met 1.8 zouden dan namelijk niet van toepassing zijn op beroepschriften die voor de inwerkingtreding van deze wet zijn ingediend en wel op beroep- schriften die daarna zijn ingediend.

### **Artikel 5.4**

Dit artikel voorziet in een bepaling van overgangsrechtelijke aard met betrekking tot onteigeningen. Om lopende procedures niet te frustreren, blijft het recht zoals dat luidde vóór de inwerkingtreding van de voorge- stelde Crisis- en herstelwet van toepassing op onteigeningsbesluiten,

waarvan het ontwerp ter inzage is gelegd vóór dat tijdstip. Deze omtrentingen worden dus nog op de oude voet afgehandeld.

#### **Artikel 5.5**

Indien op de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde Crisis- en herstelwet een beroep tegen een goedkeuringsbesluit aanhangig is, blijft de Interimwet stad-en-milieubenadering zoals die luidde voor die inwerkingtredingsdatum van toepassing op dat beroep.

#### **Artikel 5.6**

Dit artikel voorziet in aanpassing van artikel 1.11 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet aan de wijzigingen van de Wet milieubeheer die zijn opgenomen in het wetsvoorstel, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en enkele daarmee verband houdende wetten (modernisering van de regelgeving over de milieueffectrapportage) (Kamerstukken I 2008/09, 31 755, A).

#### **Artikel 5.7**

Dit artikel voorziet in aanpassing van de artikelen 2.3, 2.5 en 2.6 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet aan de Wabo.

#### **Artikel 5.8**

Dit artikel bepaalt dat de regeling voor de radarzoning, opgenomen in de artikelen 2.5 en 2.6 van de voorgestelde Crisis- en herstelwet, vervalt op het tijdstip van inwerkingtreding van de krachtens artikel 4.3, eerste lid, van de Wro gegeven bepalingen met betrekking tot radarstations (thans opgenomen in artikel 5.6 van het ontwerp-Besluit algemene regels ruimtelijke ordening).

#### **Artikel 5.9**

Dit artikel regelt de zogenoemde omhang van ministeriële regelingen die zijn gebaseerd op artikel 20, eerste lid, van de Wsv. Als gevolg van dit artikel berusten die regelingen na de inwerkingtreding van de voorgestelde Crisis- en herstelwet op artikel 20, eerste en tweede lid, van de Wsv.

#### **Artikel 5.10, eerste lid**

De voorgestelde Crisis- en herstelwet vervalt met ingang van 1 januari 2014. Dat betekent dat de bijzondere bepalingen voor projecten, opgenomen in hoofdstuk 1, en de bijzondere voorzieningen, opgenomen in hoofdstuk 2, op die datum hun werking verliezen. Dit behoudens het overgangsrecht. De wijzigingen van diverse wetten, opgenomen in hoofdstuk 3, vervallen niet op 1 januari 2014. Die wijzigingen worden doorgevoerd op 1 januari 2010 en zijn vanaf die datum onderdeel van de wetten waarop die wijzigingen zagen. Door het vervallen van de voorgestelde Crisis- en herstelwet worden die wijzigingen niet teruggedraaid.

De wijziging van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening werkt zoals reeds gemotiveerd in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.6 van dit wetsvoorstel terug tot 1 juli 2008.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten 2009 werkt die regeling terug tot en met 15 juni 2009. Om die reden dient de in artikel 3.25 voorgestelde wijziging van



artikel 20, tweede lid, eerste zin, van de Wsv ook terug te werken tot en met genoemde datum.

De minister-president, Minister van Algemene Zaken,  
J. P. Balkenende

De minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. M. Cramer

De minister van Verkeer en Waterstaat,  
C. M. P. S. Eurlings