

Vergaderjaar 2012–2013

33 135

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

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 januari 2013

Met belangstelling hebben de Staatssecretaris van Economische Zaken, de Minister van Veiligheid en Justitie, de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ik kennisgenomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel.

Hieronder ga ik, mede namens de collega-bewindspersonen, in op de gestelde aanvullende vragen, waarbij ik de indeling van het nader voorlopig verslag zal aanhouden.

Toezegging participatie belanghebbenden

De leden van de fractie van de PvdA vragen in het verlengde van de in de memorie van antwoord genoemde voorbeelden van vroegtijdige participatie om een breder beeld van de uitvoeringspraktijk.

Zij vragen tevens of op basis daarvan lessen kunnen worden getrokken over een structurele verankering van vroegtijdige participatie en welke instrumenten de overheid heeft om zo nodig in te grijpen.

Bij de toepassing van de Crisis- en herstelwet (Chw) wordt niet systematisch bijgehouden in welke mate aandacht wordt besteed aan een vroegtijdige participatie van alle belanghebbenden. De primaire verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ligt immers op lokaal niveau. In de jaarlijkse voortgangsrapportages wordt een zo breed mogelijk beeld gegeven van die lokale uitvoeringspraktijk. In de communicatie over de Chw worden de goede ervaringen met de «Elverding-aanpak» telkens benoemd, zodat uit die ervaring lessen kunnen worden getrokken voor nieuwe initiatieven en projecten onder de Chw. Verankering van de «Elverding-aanpak» in de uitvoeringspraktijk wordt gevoed door deze positieve voorbeelden en de algemene lessen die daaruit getrokken kunnen worden, dat vroegtijdige participatie de kwaliteit van besluitvorming ten goede komt en dat vergroting van het draagvlak de kans op (gerechtelijke) procedures tegen projecten en de daarvoor benodigde uitvoeringsbesluiten vermindert. Die lessen gelden ook ingeval het initiatief door een private partij wordt ondernomen. In beide situaties

(initiatief door een bestuursorgaan of door een private partij) is ingrijpen door de centrale overheid niet nodig of gewenst. Het is in essentie de eigen verantwoordelijkheid van de initiatiefnemer en van het lokale bevoegde gezag om leergeld uit deze positieve voorbeelden te trekken en te kiezen voor de «Elverding-aanpak».

Natuur en milieu

De leden van de PvdA-fractie vragen in het verlengde van de in de memorie van antwoord geschetste situaties om meer inzicht in de criteria die gemeenten hanteren om voor een niet-verplicht advies van de Commissie voor de m.e.r. wel of niet te kiezen.

Meer inzicht hieromtrent dan reeds is geboden in de memorie van antwoord kan ik niet geven. In de memorie van antwoord is aangegeven dat voor een gemeente onder meer relevant is of de voor zo'n advies benodigde tijdsinvestering en met zo'n advies verkregen informatie bevorderlijk is voor de inhoud van de besluitvorming, een voorspoedig verloop van het verdere besluitvormingsproces en een breed gedragen projectvoorstel. Uit de Chw-voortgangsrapportage 2011–2012 blijkt dat ook de complexe combinatie van projectalternatieven en een passende beoordeling op basis van de Natuurbeschermingswet een argument kan zijn om het advies van de Commissie voor de m.e.r. in te winnen. De keuze om wel of geen advies te vragen zal in de uitvoeringspraktijk afhankelijk zijn van het concrete project en de omstandigheden die daarbij een rol spelen. Als zodanig zijn geen nadere algemene criteria te noemen, maar zijn deze casusafhankelijk.

Net als bij de voorgaande vraagstelling van de leden van de PvdA-fractie geldt dat ik, gegeven de primaire verantwoordelijkheid op lokaal niveau, geen aanleiding zie om anders dan via de Chw-voortgangsrapportages de ervaringen op dit punt te inventariseren. Verankering zal ook hier in de uitvoeringspraktijk plaatsvinden door navolging van positieve praktijkvoorbeelden.

Rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie stellen een aantal vragen naar aanleiding van de in de memorie van antwoord genoemde verruimde mogelijkheden voor de rechter om gebreken in een besluit te passeren en over het relativiteitsvereiste.

Alvorens op deze vragen te antwoorden, stel ik voorop dat de desbetreffende bepalingen geen deel uitmaken van het onderhavige wetsvoorstel 33 135, maar van het op 18 december 2012 door de Eerste Kamer aangenomen wetsvoorstel 32 450 (Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Stb. 2012, 682), in werking getreden op 1 januari 2013). Met de inwerking-treding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht zijn de artikelen 1.5 (afwijking van art. 6:22 Awb) en 1.9 (relativiteitsvereiste) van de Chw vervallen (zie deel B, artikel I, onderdelen A en C van genoemde wet), aangezien hetgeen daarin voor Chw-projecten was geregeld via de Wet aanpassing bestuursprocesrecht voor het gehele bestuursrecht is gaan gelden. Ik heb kennisgenomen van de discussie die over beide onderwerpen tijdens de schriftelijke en mondelinge behandeling door de Eerste Kamer van wetsvoorstel 32 450 is gevoerd, welke uiteindelijk heeft geleid tot aanvaarding van genoemd wetsvoorstel. Voor het standpunt van de regering en een nadere uitvoerige toelichting op de keuze om de twee genoemde onderwerpen in de Awb te regelen, verwijs ik kortheidshalve naar de brief die mijn ambtgenoot van Veiligheid en Justitie mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties op 17 december 2012 aan de Eerste Kamer heeft gezonden (Kamerstukken I 2012/13, 32 450, G).

Allereerst vragen deze leden of er situaties kunnen zijn waarin de burger niet meer tegen inhoudelijk onrechtmatig genomen besluiten bezwaar mag maken.

De toepassing van het relativiteitsvereiste noch het passeren van gebreken leiden ertoe dat een burger geen bezwaar zou mogen maken tegen een (vermeend) inhoudelijk onrechtmatig genomen besluit. Een (ontvankelijk) bezwaarschrift kan evenwel door een bestuursorgaan ongegrond worden verklaard met toepassing van (de per 1 januari j.l. verruimde tekst van) artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (passeren gebreken). Het relativiteitsvereiste geldt alleen in de beroepsfase. Een ieder die belanghebbende is in de zin van art. 1:2 Awb kan tegen een besluit bezwaar maken en beroep instellen. Dat is ook na de wijziging van artikel 6:22 en de invoering van het relativiteitsvereiste onveranderd gebleven. Wat wel veranderd is, is dat door de verruiming van artikel 6:22 door het bestuursorgaan in de beslissing op bezwaar of door de bestuursrechter vaker dan voorheen een gebrek in een besluit kan worden gepasseerd als aannemelijk is dat geen enkele belanghebbende daardoor wordt benadeeld. En voorts dat door de invoering van het relativiteitsvereiste de bestuursrechter door een belanghebbende aangevoerde gronden die – kort gezegd – niet strekken tot bescherming van zijn eigen belangen, niet als een grond tot vernietiging van het bestreden besluit in aanmerking neemt. De toepassing van artikel 6:22 in de bezwaarfase kan door de bestuursrechter worden getoetst en de toepassing van het relativiteitsvereiste door de bestuursrechter in eerste aanleg kan door de hoger beroepsrechter worden getoetst. De vraag van deze leden of met deze twee bepalingen (verruiming passeren gebreken, relativiteitsvereiste) een ongeoorloofde inperking van de rechtsbescherming van de burger is ontstaan, beantwoordt de regering ontkennend. Ik verwijs korthedshalve naar de eerdergenoemde brief van 17 december 2012.

Tenslotte vragen deze leden of tegen een aantal met name genoemde planfiguren (bestemmingsplan, omgevingsplan, ontwikkelingsplan, gebiedsontwikkelingsplan) burgers bezwaar of beroep kunnen aantekenen. Van de genoemde planfiguren zijn het «omgevingsplan» en het «ontwikkelingsplan» geen wettelijke instrumenten.

Voor wat betreft het «bestemmingsplan» en «gebiedsontwikkelingsplan»: beide plannen komen tot stand met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van 3.4 van de Awb. Dit betekent dat geen bezwaar open staat, maar wel beroep bij de bestuursrechter (nadat er gelegenheid is geweest in het kader van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure een zienswijze naar voren te brengen).

Volledigheidshalve merk ik op dat in het onderhavige wetsvoorstel 33 135 het gebiedsontwikkelingsplan als zelfstandige rechtsfiguur naast het bestemmingsplan komt te vervallen en het gebiedsontwikkelingsplan wordt vormgegeven als een bestemmingsplan. Deze wijziging heeft geen gevolgen voor de rechtsbescherming.

Onderzoeksgegevens en technische ontwikkelingen

De leden van de CDA-fractie hebben enkele aanvullende vragen over de mogelijkheid tot het stellen van aanvullende eisen bij nieuwe mogelijke technieken en de nodige waarborgen tegen willekeur bij gebruik van deze nieuwe bevoegdheid om de grondslag van de aanvraag te verlaten.

Alvorens op deze vragen te antwoorden, wil ik er op attenderen dat de voorgestelde bepaling inzake het verlaten van de grondslag van de aanvraag geen deel meer uitmaakt van het onderhavige wetsvoorstel 33 135. Deze nieuwe bevoegdheid is bij nota van wijziging overgeheveld naar wetsvoorstel 33 197 (wetsvoorstel implementatie richtlijn Industriële

emissies), dat thans nog aanhangig is bij de Tweede Kamer. Deze bepaling komt dus in het kader van een ander wetsvoorstel bij Uw Kamer aan de orde en maakt derhalve geen deel uit van de beoordeling van het onderhavige wetsvoorstel. Dit laat onverlet dat ik graag bereid ben de gerezen vragen nu alvast te beantwoorden.

Allereerst vragen deze leden of de grondslag voor de vergunning kan worden verlaten als het milieu verder moet of kán worden beschermd. De voorgestelde bepaling – artikel 2.31a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – sluit aan bij en verwijst naar artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Gebruikmaking van de bevoegdheid tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag komt dus pas in beeld, wanneer het bevoegd gezag uitvoering geeft aan de verplichting tot wijziging (aanscherping) van de vergunning. Criterium voor die wijzigingsverplichting is dat het bevoegd gezag bij het regelmatig toetsen of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn (artikel 2.30, eerste lid, Wabo) heeft geconstateerd dat de in de desbetreffende inrichting gebruikte milieubeschermende technieken of middelen achterlopen bij de stand der techniek (in juridische termen: beste beschikbare technieken, hierna afgekort als BBT) of aanscherping noodzakelijk is omwille van de verslechterende milieukwaliteit. Deze verplichting geeft het bevoegd gezag een handvat om bedrijven die achterblijven bij de technische ontwikkelingen tot de nodige innovatie te stimuleren en zo nodig te dwingen. Een vergunning wordt immers veelal voor onbepaalde tijd op aanvraag verleend op basis van de op dat moment geldende stand der techniek. Dat betekent niet dat tot in lengte van jaren met die «startkwalificatie» kan worden volstaan, wanneer in de loop der jaren nieuwe milieubeschermende technieken zich hebben bewezen als economisch rendabel en milieutechnisch een reële verbetering opleveren. Het uitgangspunt van toepassing van de beste beschikbare technieken (BBT) geldt immers niet alleen op het moment van vergunningverlening, maar blijft van kracht gedurende de termijn dat de inrichting of installatie in bedrijf is.

Of deze wettelijke criteria in een concrete casus het ambtshalve wijzigen van een vergunning door het bevoegd gezag legitimeren, zal tot discussie kunnen leiden tussen het bevoegd gezag en het betrokken bedrijf. Voldoet het bedrijf aan de actuele stand der techniek? Welke bijdrage kan of moet het betrokken bedrijf leveren aan de kwaliteit van het milieu door toepassing van andere technieken of middelen? Uiteindelijk wordt die discussie, indien partijen niet tot overeenstemming kunnen komen, beslecht door de bestuursrechter. Het bevoegd gezag zal beslagen ten ijs moeten komen om het bedrijf (en later de bestuursrechter) ervan te kunnen overtuigen dat aanscherping van de vergunning noodzakelijk is. Artikel 21 van de richtlijn Industriële emissies¹ noemt vijf gevallen, waarbij in ieder geval sprake is van de noodzaak tot aanscherping van de vergunningvoorschriften:

- 1°. binnen vier jaar na bekendmaking van Europese BBT-conclusies betreffende de hoofdactiviteit van een IPPC-installatie;
- 2°. indien op een IPPC-installatie geen BBT-conclusies van toepassing zijn, wanneer ontwikkelingen op het gebied van de beste beschikbare technieken een significante vermindering van de emissies mogelijk maken;
- 3°. de door de IPPC-installatie veroorzaakte verontreiniging is van dien aard dat de bestaande emissiegrenswaarden in de vergunning gewijzigd of nieuwe emissiegrenswaarden in de vergunning opgenomen moeten worden;
- 4°. bedrijfsveiligheid vereist de toepassing van andere technieken;

¹ Deze bepaling is geïmplementeerd in de artikelen 2.30 en 2.31 Wabo en de artikelen 5.7 en 5.10 van het Besluit omgevingsrecht.

- 5°. indien aan een nieuwe of herziene milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan.

Hierop aansluitend in reactie op een volgende vraag van deze leden, is het inderdaad juist dat bij wijze van spreken elke dag nieuwe inzichten over de mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu kunnen ontstaan naar aanleiding van (inter)nationaal wetenschappelijk onderzoek. Maar de doorvertaling van die inzichten wordt eerst relevant voor de actualisering van vergunningvoorschriften, wanneer deze inzichten zich voldoende in de praktijk bewezen hebben en door de Europese Commissie of – bij gebreke aan Europese BBT-conclusies – door het bevoegd gezag zijn aangewezen als beste beschikbare technieken. Bij zo'n aanwijzing wordt altijd verdisconteerd dat toepassing van die technieken economisch rendabel moet zijn. Het bedrijfsleven is overigens nauw betrokken bij dit onderzoek en de aanwijzing van nieuw beste beschikbare technieken. Bovendien geldt ingevolge de richtlijn Industriële emissies een termijn van vier jaar na vaststelling en bekendmaking van nieuwe BBT-conclusies om de vergunningen, waarvoor die BBT-conclusies relevant zijn, te bezien en aan te passen. Toepassing van nieuwe technieken komt dus niet aanwaaien met de dag; men gaat niet over een nacht ijs. Innovatie komt juist van de kant van het bedrijfsleven zelf. De bevoegdheid tot het desnoods ambtshalve in een vergunning voorschrijven van zo'n nieuw aangewezen BBT heeft het oogmerk dat op die wijze kan worden voorkomen dat er binnen bepaalde sectoren achterblijvers ontstaan, die door uit milieuoogpunt noodzakelijke investeringen uit te blijven stellen het milieu – gelet op de stand der techniek – onnodige en dus onacceptabele schade berokkenen.

Daarmee heb ik feitelijk al aangegeven hoe rechtszekerheid en bescherming tegen willekeur wordt geboden ingeval van – zoals door de leden van deze fractie wordt getypeerd – resultaten van nieuwe onderzoeken, te veel werk van «overgevoelige» milieumambtenaren en druk uit de milieubeweging. Het aanscherpen van vergunningvoorschriften en het verlaten van de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag zijn geen bevoegdheden waarvan een ambtenaar naar willekeur gebruik kan maken. Ambtelijke «overgevoeligheid» of willekeur is sowieso niet aan de orde, aangezien het altijd een bestuurlijke bevoegdheid betreft, het voorts in de meeste gevallen² in BBT-conclusies beschreven technieken betreft die voor de betrokken branche of bedrijfstak gangbaar zijn of worden, en bovendien altijd rechtsbescherming openstaat, waarbij getoetst wordt aan de door deze leden genoemde beginselen van behoorlijk bestuur. Ook tegen «druk uit de milieubeweging» biedt de wettelijke clausulering van deze bevoegdheden (*indien noodzakelijk, voor zover nodig*) voldoende bescherming. Het is immers niet de milieubeweging die kan voorschrijven welke technieken als beste beschikbare hebben te gelden, al kan de milieubeweging nationaal en internationaal uiteraard wel een nuttige bijdrage leveren aan de discussie omtrent het toepassen van bepaalde technieken en de mate waarin het milieu tegen bepaalde toegepaste technieken bescherming behoeft.

Tenslotte is daarmee ook de laatste vraag van deze leden eigenlijk al beantwoord. De zorgvuldige afweging tussen enerzijds het milieu en anderzijds de belangen en kosten voor het bedrijfsleven c.q. de burgers wordt gemaakt in de procedure tot aanwijzing van de beste beschikbare technieken. Op Europees niveau gebeurt dat door informatie-uitwisseling tussen de Europese Commissie, lidstaten, de betrokken bedrijfstakken en niet-gouvernementele organisaties die zich inzetten voor milieube-

² Voor specifieke technieken bestaan (nog) geen officiële BBT-documenten, zodat het bevoegd gezag zelf moet vaststellen of de in het bedrijf gebruikte technieken toereikend zijn.

scherming. Deze informatie-uitwisseling heeft de vorm van een benchmark: milieuprestaties van installaties binnen een sector uit in principe in de hele wereld worden vergeleken met als doel dat de best presterende het voorbeeld worden voor de andere. De Europese Commissie legt de conclusies vast nadat een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten positief heeft geadviseerd. Deze BBT-conclusies dienen vervolgens als referentie voor omgevingsvergunningen binnen de gehele Europese Unie.

Nationaal worden ook sinds jaar en dag soortgelijke informatie-uitwisselingen georganiseerd die hebben geresulteerd in bijvoorbeeld de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR) en de Nederlandse richtlijn bodembescherming (NRB).

Als internationale of nationale referentie-informatie voor vergunningverlening ontbreekt, kan het bevoegd gezag in een concreet geval zelf onderzoek doen naar beste beschikbare technieken of een dergelijk onderzoek voorschrijven in de omgevingsvergunning (krachtens artikel 5.7, tweede lid, onder b, van het Besluit omgevingsrecht). Tegen het opnemen van een dergelijke onderzoeksverplichting in een omgevingsvergunning staat rechtsbescherming open.

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